

OTROS TÍTULOS

El Gobierno de las Grandes Ciudades: Gobernanza y Descentralización en las Metrópolis de América Latina (2017).

Eduardo José Grin, José Hernández Bonivento, Fernando Luiz Abrucio
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Universidad Autónoma de Chile.

Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica (2016).

José Manuel Ruano, Camilo Vial.
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Universidad Autónoma de Chile.



¿Para qué Descentralizar?

Centralismo y Políticas Públicas en Chile:
Análisis y Evaluación por Sectores

¿Para qué sirve la descentralización?; ¿qué conviene descentralizar y qué es mejor dejar en manos del gobierno central?; ¿cómo impactaría una mayor descentralización en la vida de las personas?; ¿ayudaría al desarrollo económico del país?; ¿cómo afectaría la política sectorial? y, especialmente, ¿qué se pretende alcanzar con estas medidas?

Para esclarecer tales preguntas, particularmente relevantes en este momento de cambios institucionales, solicitamos a expertos académicos de distintas áreas del conocimiento que compartiesen su visión sobre las ventajas -y, evidentemente, las desventajas- que podría conllevar la descentralización en diversos ámbitos de acción del Estado. En este libro recogemos entonces las visiones de dieciocho investigadores de siete universidades chilenas -tanto de Santiago como de regiones- quienes desde sus áreas de experticia abordan distintas temáticas de la descentralización y su potencial impacto en las políticas públicas a nivel nacional.

ISBN: 978-956-368-435-3



9 789563 684353

Centralismo y Políticas Públicas en Chile:
Análisis y Evaluación por Sectores

¿Para qué Descentralizar?



Editores:

Camilo Vial Cossani
José Hernández Bonivento

¿Para qué Descentralizar?

Centralismo y Políticas Públicas en Chile:
Análisis y Evaluación por Sectores



EDITORES

Camilo Vial Cossani

Doctor en Ciencia Política, Universidad Complutense de Madrid, España. Director del Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM), Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma de Chile. Editor de la Revista Iberoamericana de Estudios Municipales (RIEM).

José Hernández Bonivento

Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid y el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Es miembro fundador del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) de Madrid, España. Investigador del Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM) de la Universidad Autónoma de Chile. Co-editor de la Revista Iberoamericana de Estudios Municipales (RIEM).

EDITORES:

Camilo Vial Cossani
José Hernández Bonivento

¿Para qué Descentralizar?

Centralismo y Políticas Públicas en Chile:
Análisis y Evaluación por Sectores



INSTITUTO CHILENO
DE ESTUDIOS
MUNICIPALES

Marzo de 2017, Santiago de Chile

Esta publicación contó con el apoyo institucional y financiero de la Universidad Autónoma de Chile

Reservados todos los derechos. No se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio (electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros) sin autorización previa y por escrito de los titulares del copyright. La infracción de dichos derechos puede constituir un delito contra la propiedad intelectual.

500 ejemplares / 308 páginas

ISBN 978-956-368-435-3

Avenida Pedro de Valdivia 641, Providencia, Santiago, Chile.

Teléfono: + (56) 2 2705 7909/ (56) 2 2705 7905

Diseño de portada y diagramación

www.marmota.cl

Fotos: <http://es.freeimages.com>

Impreso por A IMPRESORES

Santiago de Chile

5	Introducción
17	Cuando las políticas van en contra de la teoría y la evidencia: La educación municipal de Chile y los esfuerzos de recentralización Bernardo Navarrete
41	Sustentabilidad y medio ambiente. Avances impulsados por el sistema de Evaluación Ambiental Chileno Cristián Henríquez, Nicolás Borchers y Federico Arenas
73	¿Participar para descentralizar o descentralizar para participar? Gonzalo Delamaza
97	Entre la debilidad institucional y el voluntarismo individual: Reconocimiento parcial y derechos limitados en las políticas migratorias locales en Santiago Luis Eduardo Thayer Correa y Fernanda Stang
133	Políticas culturales y descentralización en Chile: Nuevos Desafíos frente avances sustantivos Sergio Moffat y Magaly Mella
153	Gestión del riesgo, descentralización y Políticas Públicas: ¿Se reduce el riesgo de Desastres en Chile? Carolina Martínez, Loreto Tamburini y Roberto Moris
181	La planificación territorial en Chile y el proceso de descentralización Francisco Maturana, Manuel Fuenzalida, Federico Arenas y Cristián Henríquez
209	Gobernar, planificar y gestionar nuestras áreas metropolitanas: Un modelo en construcción Arturo Orellana
235	Centralismo financiero en Chile Antonio Daher
261	Políticas territoriales para la superación de las desigualdades Ismael Toloza Bravo
281	La difícil ampliación de la democracia subnacional a las regiones: Representación minorizada y poder de agencias centrales Esteban Valenzuela Van Treek
303	Sobre los autores

INTRODUCCIÓN

El 29 de diciembre de 2016 se promulgó la reforma a la Constitución que permite la elección democrática de los gobernadores regionales, lo que concluye una extensa discusión que muchos esperaban hace largo tiempo. Aun cuando a la fecha de cierre de la presente publicación sigue existiendo incertidumbre sobre la reforma de traspaso de competencias a las regiones, la elección democrática de esta nueva autoridad -que reemplaza al histórico intendente como máxima autoridad del Gobierno Regional (GORE)- simboliza mucho más que el ejercicio autónomo de elección de autoridades subnacionales: alimenta las aspiraciones de migrar desde el excesivo centralismo de Chile hacia un nuevo equilibrio entre Santiago y las regiones.

Debemos recordar que Chile sigue siendo el único país de Sudamérica cuyas máximas autoridades regionales no son electas directamente por la ciudadanía (SUBDERE, 2009) y, a su vez, es uno de los más centralizados en términos fiscales al compararlo con países de la OCDE (2009) y sudamericanos cuyos Estados son unitarios (Vial, 2013). Por lo mismo, la elección democrática de los gobernadores regionales se concibe como el paso más importante de los últimos años hacia un país más descentralizado. Es en este contexto donde surge la importancia de acercarnos a la tema desde la academia y, por ende, nuestro interés por editar el presente libro.

La pregunta que planteamos en el título -¿para qué descentralizar?- nos lleva de manera inevitable a otras interrogantes: ¿para qué sirve la descentralización?; ¿qué conviene descentralizar y qué es mejor dejar en manos del gobierno central?; ¿cómo impactaría una mayor descentralización en la vida de las personas?; ¿ayudaría al desarrollo económico del país?; ¿cómo afectaría la política sectorial? y, especialmente, ¿qué se pretende alcanzar con estas medidas?

Antes de aventurar algunas reflexiones preliminares sobre estos trascendentales cuestionamientos, debemos definir de manera precisa qué entendemos por descentralización, pues en el lenguaje común se suele emplear este término prácticamente como un sinónimo de desconcentración y delegación, entre otros.

Aunque los primeros antecedentes de la descentralización provienen de Alexis de Tocqueville en el siglo XIX, el concepto ha sido un objeto de estudio que ha despertado el interés de distintas disciplinas desde la década de 1950 hasta nuestros días. Por ejemplo, bajo la perspectiva económica, cobró especial relevancia a raíz del problema de la eficiencia en la asignación de los servicios públicos (Campbell, Peterson y Brakarz, 1991; Mueller, 1984; Oates, 1972; Samuelson, 1954; Tiebout, 1956); desde un prisma politológico, en cambio, surge de la necesidad de asociación de las comunidades en torno a objetivos e intereses comunes, generando una alianza limitada hacia tales ámbitos de acción y respetando la heterogeneidad de sus constituyentes en el marco del diseño organizativo del Estado (Elazar, 1987; Dahl, 1986; Riker, 1975). En esta línea, Rondinelli, Nellis y Cheema (1983) agrupan las aproximaciones politológicas y económicas tradicionales del concepto de descentralización bajo un mismo enfoque, definiéndolo como la transferencia de capacidades para la planificación, gestión, recolección y asignación de fondos desde el gobierno central hacia distintas organizaciones, tanto del Estado como privadas. Así, la descentralización se podría categorizar en cuatro tipos: i) desconcentración, que transfiere autoridad o responsabilidad desde el gobierno central a oficinas territoriales; ii) delegación, que transfiere responsabilidades de gestión sobre funciones específicamente definidas y controladas por el gobierno central a organismos que están fuera de éste o bajo dependencia indirecta (empresas públicas y universidades estatales, por ejemplo); iii) devolución, que crea o fortalece unidades de gobierno subnacionales, caracterizadas por su independencia y autonomía del gobierno central; y iv) privatización, que constituye la transferencia de responsabilidades hacia empresas privadas u organizaciones voluntarias.

Esta definición gozó de amplia aceptación en la década de 1980, época en que la descentralización cobró una notoria relevancia tanto en Chile como en el resto de América Latina. Sin embargo, dicha conceptualización perdió legitimidad debido

a la falta de diferenciación entre las competencias que conllevan decisiones locales y aquellas donde los gobiernos subnacionales son ejecutores de decisiones tomadas por el centro (Finot, 2001). Palma y Rufián (1989) realizan una importante distinción al separar la descentralización, la desconcentración y la delegación, a diferencia de la conceptualización anterior donde los últimos dos conceptos formaban parte del primero. Desde esta nueva perspectiva, la descentralización representa una transferencia de competencias hacia entes electos democráticamente y que actúan de manera autónoma; la delegación, hacia entes descentralizados que responden al gobierno central que delega dichas competencias; y, la desconcentración, hacia funcionarios designados por el gobierno central y sin autonomía.

Actualmente se observa una mayor adhesión al concepto de descentralización (al que se suma esta publicación), definiéndose como un proceso de políticas públicas que en su conjunto traspasan responsabilidades, recursos o autoridad desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales, y donde estos últimos están dotados de autonomía (Falleti, 2005; Rodden, 2004). Aquí destacan tres características centrales: se trata de un proceso independiente a situaciones políticas, administrativas o fiscales concretas del Estado en un momento determinado; se excluyen las privatizaciones y desregularizaciones debido a que los receptores de las transferencias son unidades de gobiernos subnacionales; y se acentúa el carácter autónomo de dichos receptores, respondiendo prioritariamente a la ciudadanía subnacional. De acuerdo a la descripción de Falleti (2005), se distinguen tres tipos: descentralización política, administrativa y fiscal.

Grindle (2007) mantiene esta tipología y va un poco más allá, identificando las llamadas “promesas de la descentralización”; es decir, aquellas ventajas que conformaron el discurso teórico sobre el traspaso de competencias y que influyeron directamente en que países de todo el mundo -y especialmente de América Latina- se embarcaran en la tarea de fortalecer el peso de los gobiernos subnacionales. Ya sea por las potenciales ventajas de representatividad y participación ciudadana en lo político, por la reducción y racionalización del gasto público en lo fiscal, o por el llamado “gobierno de proximidad” que mencionaban Blanco y Gomà (2002) para describir las ventajas de acercar la toma de decisiones a los territorios para mejorar la eficacia y la eficiencia de las mismas, la mayoría de los países de la región generó reformas institucionales (algunos a nivel constitucional, como Colombia, Bolivia y Ecuador) para empoderar a sus territorios.

Y existe una razón sustancial para ello: en América Latina la descentralización, en tanto reforma político administrativa, cobró una notoria relevancia en la década de 1980, fuertemente ligada a los procesos de restauración democrática

y de atención a la crisis económica de la llamada “década perdida” de la región (Alburquerque, 2004). Desde el enfoque en el empoderamiento, la planificación y el desarrollo endógeno territorial, o desde las ideas que buscaban la reducción del aparato estatal y el alivio fiscal (de Mattos, 1990), la descentralización se convirtió en una herramienta unificadora de discursos progresistas y neoliberales, puesto que esgrimía ventajas tanto para la consolidación democrática como para el desarrollo económico de la región.

Por un lado, se buscaba ampliar el campo de los derechos y las libertades, que integraba a sectores excluidos del ámbito político y potenciaba los mecanismos de control y participación ciudadana (Borja, 1987). Desde una perspectiva sociológica, la descentralización se transformó en una oportunidad de revalorización de la sociedad civil en el debate político (Reilly, 1994), además de favorecer la participación ciudadana y el fortalecimiento de los movimientos sociales (Cunill, 2009; Delamaza, Fernández y Navarro, 2004). Se entendía entonces que las nuevas democracias debían contar con un rostro descentralizado (Mascareño, 2008), puesto que mejoraría la asignación de bienes y servicios públicos, potenciaría los mecanismos de rendición de cuentas y fomentaría la participación ciudadana (Daughters & Harper, 2006), al mismo tiempo que se abriría a un abanico más amplio de pluralidad y representatividad territorial (Restrepo, 2006).

Por otro lado, desde una perspectiva más enfocada hacia el desarrollo económico y la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas, se entendió la descentralización como un mecanismo esencial para desmontar los grandes aparatos burocráticos del llamado “Estado desarrollista”, muy cercana a las reformas de la Nueva Gestión Pública (Montecinos, 2005b). Chile y Argentina pertenecen a este grupo de países (Rojas, 1999).

Ahora bien, ¿cómo han funcionado estas reformas? Al analizar la literatura que evalúa el proceso de descentralización en América Latina, se observa una tendencia generalizada a relativizar los resultados obtenidos, que suelen ser contradictorios. Finot (2001) muestra un primer balance sobre las promesas incumplidas de la descentralización, señalando que en ocasiones la transferencia de competencias se ha transformado en una carga fiscal importante para los gobiernos centrales, que existen casos donde se ha desarrollado una participación reducida o directamente capturada por intereses privados, además de un incremento de la brecha de desigualdad entre los distintos territorios. Selee (2004) menciona en su estudio comparado de cinco países latinoamericanos (México, Venezuela, Brasil, Argentina y Guatemala) que dada la heterogeneidad de los resultados de la descentralización, su relación con la mejora de la democracia es muy tenue, por lo que otras variables entrarían en juego al momento de impulsar la democracia y

sus instituciones políticas en los niveles locales latinoamericanos, señalando en especial el arraigo histórico del centralismo en cada país. A la misma conclusión llega Mascareño (2008) cuando menciona que en América Latina la descentralización es necesaria, pero insuficiente, para frenar las bases antidemocráticas observadas en la región. Lindert y Verkoren (2010) subrayan las grandes diferencias que existen entre los centros urbanos que han sabido aprovechar la descentralización para su desarrollo territorial (Bogotá, Monterrey, Montevideo, Buenos Aires y Curitiba, entre otros) y los territorios periféricos y rurales, donde se han mantenido esquemas poco claros de transferencia de competencias y recursos. En cuanto a la descentralización fiscal, si bien existe evidencia empírica que usualmente confirma la hipótesis de que la descentralización fiscal contribuye positivamente al bienestar de la población (Letelier, 2012; Voigt y Blume, 2012), una serie de estudios empíricos llama a ser cautos al respecto (entre ellos, Bonet, 2006; Rodríguez-Pose y Ezcurra, 2009).

Vemos entonces, a modo general, que los resultados son tan amplios y controvertidos como la cantidad de casos y metodologías utilizados para su investigación. Por esta razón, encontrar evidencia clara y contundente sobre su impacto en lo político, lo económico y lo administrativo es una tarea compleja. Ello hace especialmente relevante estudiar el caso chileno, que carece de investigaciones en la materia.

En Chile, el actual proceso de descentralización se basó en la desconcentración y la delegación, impulsadas poco tiempo después del golpe de Estado de 1973. Este proceso tuvo un doble sustento: por un lado, se inspiró en la reducción del tamaño, gasto y funciones del Estado, abriendo espacios a la competencia por recursos limitados y a las iniciativas privadas (Angell, Lowden y Thorp, 2001; Hernández y Parro, 2008); y, por otro, se amparó en la doctrina geopolítica de la seguridad nacional, fortaleciendo la presencia del gobierno central y su jerarquía militar en todo el territorio nacional, ante posibles conflictos internos y externos (Boisier, 2007; Valenzuela, 1999). La descentralización encontró parcial cobijo tras la reestructuración democrática, gracias a la redemocratización local y al proceso de modernización del Estado, donde se impulsó de manera sistemática un cambio en la gestión de la administración pública, orientada a resultados, reforzada hacia la eficiencia y atención al ciudadano (Bresser-Pereira y Cunill, 1998; Delamaza, Cunill y Joignant, 2012).

Pese a la creación de los GORE en 1992, la descentralización a nivel regional en Chile ha experimentado un limitado avance, caracterizado entre otros factores por la profundización de reformas y políticas en materias financieras y administrativas, pero no en aspectos propios de la autonomía política subnacional, a cau-

sa de la prevalencia de la agenda del gobierno central por sobre las regionales y del fortalecimiento de la estructura desconcentrada por sobre la descentralizada (Boisier, 2007; Mardones, 2008; Montecinos, 2005; Navarrete e Higuera, 2014; Raczyński y Serrano, 2001; Valenzuela, 2015). Sin embargo, en la actualidad parece haber atisbos de cambio tras la elección democrática de Consejeros Regionales y el ya mencionado surgimiento de los gobernadores regionales.

Volvemos entonces a nuestra pregunta inicial, aunque ahora integramos otro elemento: ¿para qué descentralizar, si las llamadas “promesas de la descentralización” no son tan evidentes ni tan automáticas como se pensaba? Intentando esclarecer un poco más esta pregunta, particularmente relevante en este momento de cambios institucionales, solicitamos a expertos académicos de distintas áreas del conocimiento que compartiesen su visión sobre las ventajas -y, evidentemente, las desventajas- que podría conllevar la descentralización en diversos ámbitos de acción del Estado. En este libro recogemos entonces las visiones de dieciocho investigadores de siete universidades chilenas-tanto de Santiago como de regiones quienes desde sus áreas de experticia abordan distintas temáticas de la descentralización y su potencial impacto en las políticas públicas a nivel nacional.

En el primer capítulo, Bernardo Navarrete de la Universidad Santiago de Chile analiza la descentralización desde el sector de la educación, tan en boga en los últimos años a raíz de la reciente -y vigente- discusión de su desmunicipalización. El autor sostiene que en lugar de resolver las problemáticas de la educación pública, la política estaría orientada a recentralizar el modelo, basándose en el supuesto de que así administración del Estado sería más eficaz, lo que a juicio del autor es desacertado. Por el contrario, él es enfático en argumentar que la recentralización va en contra de la teoría actual y la amplia evidencia internacional.

Cristián Henríquez, Nicolás Borchers y Federico Arenas de la Pontificia Universidad Católica de Chile abordan el ámbito medioambiental en el segundo capítulo. Ellos destacan no solo la importancia de la descentralización, sino que además de la construcción de capacidades en el nivel territorial y la coordinación de acciones entre los distintos niveles de gobierno. Los autores plantean que la participación ciudadana podría ser una gran ventaja, especialmente en la generación de mecanismos de evaluación social de aquellos proyectos que impacten el territorio.

Gonzalo Delamaza de la Universidad de Los Lagos aborda elocuentemente la estrecha relación entre participación ciudadana y descentralización en el tercer capítulo. El autor sostiene que se requiere un avance conjunto de la descentralización y la participación institucionalizada, pues sería difícil que la participación ciudadana se desarrolle adecuadamente sin su garantía

como derecho exigible a nivel territorial, lo que supone un decidido avance descentralizador.

En el cuarto capítulo, Eduardo Thayer y Fernanda Stang de la Universidad Central analizan la política de migración y su implementación en los territorios. Los autores subrayan la necesidad de una mayor descentralización (tanto en lo político como en lo fiscal y lo administrativo) para enfrentar el alto nivel de desigualdad territorial en la implementación de dichas políticas. Se trata de un llamado a revisar esta legislación ante el nuevo contexto internacional y migratorio que actualmente experimenta Chile.

Sergio Moffat y Magaly Mella de la Universidad del Bío-Bío abordan en el quinto capítulo las políticas culturales del país, destacando la gran dependencia que el desarrollo cultural de las regiones tiene ante los lineamientos centrales, además de la falta de continuidad y el centralismo de los recursos. Los autores abogan por un mayor traspaso al territorio tanto de la capacidad de tomar decisiones como de los presupuestos para desarrollar políticas de acuerdo a las características locales.

¿Se reduce el riesgo de desastres en Chile con una institucionalidad descentralizada? Esta crucial pregunta, del todo vigente para nuestro país, es la que Carolina Martínez, Loreto Tamburini y Roberto Moris de la Pontificia Universidad Católica de Chile abordan en el sexto capítulo. Los autores manifiestan la necesidad de una mayor coordinación entre los distintos niveles y un mejoramiento de las capacidades locales para enfrentar situaciones de desastre en poblaciones vulnerables, dando un especial énfasis a que el exceso de centralización puede actuar en contra de las políticas de riesgo.

El séptimo capítulo está enfocado hacia el ordenamiento territorial. Francisco Maturana, Manuel Fuenzalida, Federico Arenas y Cristián Henríquez de las universidades Alberto Hurtado y Católica de Chile subrayan la necesidad de planes nacionales y de planes territoriales para complementar los esfuerzos nacionales en lugar de un traspaso total y autónomo de las competencias a los territorios.

En el octavo capítulo, Arturo Orellana de la Pontificia Universidad Católica de Chile habla de la necesidad de problematizar y acercarnos a las áreas metropolitanas de Chile. Más que un traspaso de competencias, el autor argumenta que es fundamental la coordinación de políticas públicas en estos territorios tan complejos como relevantes para una gran mayoría de chilenos. En esta línea, él propone la creación de una “agencia metropolitana” que se encargue de coordinar las acciones y el desarrollo de las grandes ciu-

dades, promoviendo una visión de ajuste más que de cambio institucional.

¿Cuál es el nivel de centralismo financiero en Chile y cómo impacta en el país? Esta pregunta guía la línea argumentativa del noveno capítulo, elaborado por Antonio Daher de la Pontificia Universidad Católica de Chile. El autor menciona que si bien el ámbito financiero es un sector generalmente centralizado en varios países, el exceso de éste -como es la realidad chilena- genera de manera inevitable una mayor desigualdad entre los territorios. En efecto, revisando lo que denomina “una historia bancaria regresiva”, verifica la absoluta concentración bancaria en Santiago, la concentración socioeconómica y socioterritorial del endeudamiento, y la segregación e hiperconcentración comunal en las captaciones y colocaciones, confirmando la relación entre centralismo financiero y desigualdad.

¿Puede la descentralización contribuir a los procesos de superación de desigualdades en Chile? Es la pregunta central que Ismael Toloza de la Universidad de La Frontera trabaja en el décimo capítulo. El autor analiza los aportes que la descentralización puede ofrecer a uno de los mayores desafíos que hoy enfrenta el país: avanzar hacia la superación de las brechas distributivas, sociales y territoriales.

Para finalizar, Esteban Valenzuela de la Universidad Alberto Hurtado se enfoca en otro de los temas centrales de la descentralización: la representación política. En este capítulo, el autor analiza cuestiones centrales de la política nacional y su impacto territorial, relevando no solo la idea clásica de cómo la descentralización política conlleva una mayor representatividad de los intereses territoriales (y, por ende, una mayor legitimidad de las decisiones públicas), sino que además pone especial énfasis en la construcción de redes de gobernanza multinivel que permitan una toma de decisiones cada vez más cercana, coherente e informada sobre los territorios.

Después de un trabajo exhaustivo de edición y coordinación de los capítulos ya mencionados, es preciso relevar cuatro áreas fundamentales que desde distintas perspectivas de análisis convergen en todos los capítulos del presente libro:

- En primer lugar, todas las aportaciones coinciden y refuerzan la idea del hipercentralismo chileno, e identifican la descentralización como una herramienta que puede mejorar la gestión del sector analizado. Sin perjuicio de esto, también se observa que una minoría de aportaciones adopta completamente el discurso tradicional de la descentralización y mencionan otros factores que pueden influir sobre la eficacia y eficiencia de una política sectorial.

- En segundo lugar, existe un consenso sobre la necesidad de una mejor articulación de las acciones entre el nivel central y el territorial, ya sea a través de agencias, del traspaso de competencias o de la creación de políticas estatales (migraciones y cultura). De la mano con esto, se observa la necesidad de contar con reglas claras y mecanismos de articulación institucional para sacar el mayor provecho posible a la descentralización.
- En tercer lugar, la participación ciudadana y el control público se perciben, en general, como herramientas que mejoran no solo la democracia sino que también la gestión pública. Algunos autores señalan su importancia en cuanto a la legitimidad de las decisiones, mientras que los otros subrayan la importancia de involucrar a la ciudadanía para mejorar la eficiencia de las políticas públicas, al tener un mayor conocimiento del contexto-entorno y, por ende, contar con una mayor fiscalización.
- Por último, todos los autores mencionan como un punto fundamental la creación y consolidación de capacidades administrativas a nivel local, ya que es esencial para la articulación de las acciones entre niveles de gobierno.

Vemos entonces que existen diversas razones para descentralizar, tanto para mejorar la gestión como para potenciar las ventajas de la participación y la proximidad ciudadana. Sin embargo, también observamos que el discurso tradicional de la descentralización latinoamericana de los años 80 (donde el solo hecho de descentralizar sería positivo por sí mismo) se hace cada vez más relativo.

La construcción y desarrollo de la presente publicación nos permite definir la descentralización como una herramienta de gestión cuyos beneficios dependen tanto de las capacidades territoriales como de la coordinación de acciones entre niveles de gobierno. Este aporte nos resulta fundamental para el Chile actual y para las líneas que se desee marcar hacia el futuro. Esperamos que todas estas lecciones puedan ayudar a construir un país para todos y todas sin importar el lugar donde se nace.

REFERENCIAS

- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la Cepal*, 82 (pp. 157-171).
- Angell, A., Lowden, P., & Thorp, R. (2001). Decentralizing development. *The political economy of institutional change in Colombia and Chile*. Londres: Oxford University Press.
- Blanco, I., & Gomà, R. (2002). Proximidad y Participación: marco conceptual y presentación de experiencias. In I. Blanco, & R. Gomà, *Gobiernos locales y redes participativas* (pp. 21-42). Barcelona: Ariel Social.
- Boisier, S. (2007). *Territorio, Estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad*. (Memoria para optar al grado de doctor), Universidad Alcalá de Henares, Alcalá de Henares.
- Bonet, J. (2006). Fiscal decentralization and regional income disparities: evidence from Colombian experience. *Annals of Regional Science*, 40, 3.
- Borja, J. (1987). Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado. In J. Borja (Ed.), *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*. Santiago: FLACSO.
- Bresser-Pereira, L., & Cunill, N. (1998). *Lo público no estatal en la modernización del estado*. Buenos Aires: Paidós.
- Campbell, T., Peterson, G., & Brakarz, J. (1991). *Decentralization to local government in LAC: National strategies and local response in planning, spending and management*. Washington: World Bank, Latin America and the Caribbean Technical Department, Report N°5.
- Cunill, N. (2009). La modernización de la gestión pública en Chile y su impacto en el proceso de descentralización. In FLACSO (Ed.), *Diálogos para la descentralización. Fomentando la cooperación entre Bolivia, Chile y Perú*. Santiago: FLACSO.
- Dahl, R. (1986). *Democracy, liberty, and equality*. Oslo: Norwegian University Press.
- Daughters, R., & Harper, L. (2006). Fiscal and political decentralization reforms. In E. Lora (Ed.), *The state of State reform in Latin America*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo; Stanford University Press.
- de Mattos, C. (1990). La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? *Estudios Regionales*, 26.
- Delamaza, G., Cunill, G., & Joignant, A. (2012). *Nueva Agenda de la Descentralización en Chile: Sentando más actores a la mesa*. Santiago.: Universidad de Los Lagos / RIL Editores.
- Delamaza, G., Fernández, M., & Navarro, I. (2004). *Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: el rol de los municipios*. Santiago: programa de Innovación y Ciudadanía.
- Elazar, D. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

- Falleti, T. G. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in a comparative perspective. *American Political Science Review*, 99, N° 3.
- Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina: Teoría y práctica. *Serie Gestión Pública, ILPES*, 12.
- Grindle, M. S. (2007). *Going Local. Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Hernández, L., & Parro, F. (2008). Economics reforms, financial development and growth: lessons from the Chilean experience. *Cuadernos de Economía* 45. Mayo.
- Letelier, L. (2012). Teoría y práctica de la descentralización fiscal. Santiago: Ediciones UC.
- Lindert, P. v., & Verkoren, O. (2010). *Decentralized Development in Latin America: experiences in local governance and local development*. New York: Springer.
- Mardones, R. (2008). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). *EURE*, XXXIV. N° 102.
- Mascareño, C. (2008). Descentralización y democracia en América Latina: ¿Una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio. Latin American Studies Center. *University of Maryland, College Park, Working Paper N° 23*.
- Montecinos, E. (2005). Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile. *Revista Venezolana de Gerencia*, Año 10. N° 31.
- Montecinos, E. (2005b). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista Eure* Vol. XXXI, N° 939 (pp. 73-88).
- Mueller, D. (1984). *Public Choice II, a revised edition of Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Navarrete, B., & Higuera, V. (2014). Chile desde la teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 21, N° 66, septiembre-diciembre.
- Oates, W. (1972). *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- OCDE. (2009). *Estudios territoriales de la OCDE: Chile*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior.
- Palma, E., & Rufián, D. (1989). Las nociones de centralización y descentralización. *ILPES*, Documento CPS-48.
- Raczynski, D., & Serrano, C. (2001). *Descentralización: nudos críticos*. Santiago de Chile: CIE-PLAN.
- Reilly, C. (1994). *Nuevas políticas urbanas. Las ONG y los gobiernos municipales en la descentralización latinoamericana*. Arlington, Virginia: Fundación Interamericana.

- Restrepo, D. (2006). Historias comparadas. Las fracturas del estado en América Latina. In D. Restrepo (Ed.), *Historias de la descentralización. Transformaciones del régimen político y cambio en el modelo económico. América Latina, Europa y EUA*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.
- Riker, W. (1975). Federalism. In F. I. Greenstein & N. W. Polsby (Eds.), *Handbook of Political Science*. Reading: Addison-Wesley.
- Rodden, J. (2004). Comparative federalism and decentralization. One meaning and measurement. *Comparative Politics*, 36, 4.
- Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2009). Does decentralization matter for regional disparities? A cross country analysis. *Journal of Economic Geography*, 10, 5.
- Rojas, F. (1999). The political context of decentralization in Latin America: Accounting for the particular demands of decentralization in the region. In S. J. Burki & G. Perry (Eds.), *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank.
- Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., & Cheema, G. S. (1983). Decentralization in developing countries: a review of recent experience *World Bank Staff Working Papers*, 581. Washington: World Bank.
- Samuelson, P. (1954). The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*, XXXVI, N°4.
- Selee, A. (2004). Exploring the link between decentralization and democratic governance. En J. Tulchin, & A. Selee, *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson Center Report for the Americas.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2009). *Descentralización en América Latina: un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of public expenditure. *Journal of Political Economy*, 64.
- Valenzuela, E. (1999). *Alegato histórico regionalista*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Valenzuela, E. (2015). *descentralización ya*. Santiago: RIL Editores.
- Vial, C. (2013). Political and fiscal and fiscal decentralization in South America: a comparative analysis of Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador and Peru. In J. R. Cuadrado-Roura & P. Aroca (Eds.), *Regional problems and policies in Latin America*. Berlin: Springer-Verlag.
- Voigt, S., & Blume, L. (2012). The economic effects of federalism and decentralization; a cross-country assesment. *Public Choice*, 151 (1-2).

CUANDO LAS POLÍTICAS VAN EN CONTRA DE LA TEORÍA Y LA EVIDENCIA: LA EDUCACIÓN MUNICIPAL DE CHILE Y LOS ESFUERZOS DE RECENTRALIZACIÓN

BERNARDO NAVARRETE

Universidad de Santiago de Chile.

INTRODUCCIÓN

La administración de la educación desde los gobiernos locales es un tema recurrente y en expansión. Cada día son más los países que desconcentran el servicio de educación en los subniveles de gobierno (Marcel, 2009; Busemeyer y Vossiek, 2015; Agasisti y Zoido, 2015; OCDE, 2013; Albaiges, 2013; Muñoz Moreno, 2013). La “municipalización” de la educación ha demostrado ser eficaz e innovadora, puesto que permite adaptar mejor las estructuras y respuestas públicas a las necesidades contextuales de cada comuna (Busemeyer y Vossiek, 2015; Muñoz Moreno, 2013; Agasisti y Zoido, 2015; Subirats, 2007). En este sentido, los rendimientos de cualquier modelo educativo responderán a los niveles relativos de descentralización, es decir, la transferencia de una parte del poder y de recursos entre niveles de gobierno (Busemeyer y Vossiek, 2015; Agasisti y Zoido, 2015). Así, los resultados de las políticas educacionales a través de estrategias bottom up han incentivado que otros países repliquen la municipalización y desconcentren en administraciones locales.

En el contexto latinoamericano se evidencia desde hace décadas una “insatisfacción popular con la educación pública” y existe un acuerdo sobre la necesidad de reformarla entre quienes elaboran las políticas respectivas (Nickson, 2001: 2). En los años ´70 y ´80, los expertos en educación fundamentaron esta necesidad por

“la organización altamente centralizada del sistema educativo”, pero en la práctica -y con la notable excepción de Chile- “las políticas que traspasaban la toma de decisiones a entidades autónomas públicas, al gobierno local o al sector privado fueron notorias por su ausencia” (Nickson, 2001: 3).

No extraña entonces que el sistema educacional chileno se reconozca como uno de los más descentralizados del mundo. Ello porque al momento de su traspaso, en el año 1981, tenía el 80% de la matrícula total. Sin embargo, en la actualidad -y tras treinta y cinco años-, solo el 40% de la matrícula estudiantil es administrada por los municipios (Quiroga, 2016); es decir, disminuyó a la mitad y las causas son múltiples.

¿Por qué llegamos a estas cifras? Básicamente, porque no se asumió desde el inicio que si bien la experiencia comparada muestra que la escuela se constituye como el espacio educacional donde se discuten, se diagnostican y se implementan distintos cambios relacionados al desarrollo de programas curriculares (Busemeyer y Vossiek, 2015; Brown Ruzy, 2005; Gripenberg y Lizarte, 2012), el modelo chileno se resistió a aquello (Marcel, 2009), sumando una serie de déficits en la prestación del servicio educacional, lo que ha generado una creciente demanda por cambios en o de modelo.

El Consejo Asesor para la Calidad de la Educación declaraba en el año 2006 que las principales dificultades de las administraciones locales era que tenían “un financiamiento insuficiente para enfrentar las obligaciones que poseen, la disolución de responsabilidades entre el Ministerio y los municipios por la dicotomía entre la orientación pedagógica que ofrece el Ministerio y la gestión administrativa en manos municipales, la escasa transferencia de competencias a las escuelas, la relación desigual entre el sector municipal y el particular subvencionado” (CEPPE, 2011: 3). En este sentido, a pesar de que la educación está en manos de los municipios, el modelo chileno tiene una característica distinta del resto de los países OCDE: depende curricularmente del Ministerio de Educación, es decir, de la centralidad del Estado. Por consiguiente, el sistema educacional chileno “se dice descentralizado, pero su motor es centralizado y obedece a prácticas centralistas de antaño” (Raczynski y Salinas, 2007: 206).

Esto resulta paradójico porque Chile lleva más de 35 años de municipalización de su educación pública y, en vez de consolidar un “municipio educador”, avanza hacia una recentralización a través de un proyecto de ley conocido como “desmunicipalización”.

Explicar cómo y por qué se llega a esta situación es el objetivo de este capítulo.

Para abordar este desafío presento, en primer lugar, el origen del sistema de educación municipal que impone el régimen autoritario (1973-1990) y que continúa con el regreso de la democracia y los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990-2010), Derecha (2010-2014) y Nueva Mayoría (2014-2018), para luego pasar a explicar las desventajas que se fueron acumulando en el tiempo y que afectan a los alumnos y la legitimidad del sistema educacional municipal en nuestro país. Lo anterior, me permite abordar el proceso de recentralización de la educación municipal y la discusión que genera y, posteriormente, paso a la parte final donde planteo conclusiones a modo de recomendaciones o lecciones aprendidas para un proceso incierto.

EL ROL DEL GOBIERNO LOCAL EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN

En primer lugar, hay que entender que el nivel local se constituye como el espacio de gobierno donde se ponen en marcha las políticas públicas más representativas y eficaces en torno a la educación pública (Davis, 2012). En esta línea, las políticas de educación a nivel municipal están asociadas al ejercicio y desarrollo de la buena gobernanza local (Hoxby, 2002; Moe, 2001; Wong, 1992; CEPAL, 2009). La gobernanza aquí se entiende como la capacidad de liderazgo y gobierno subnacional para proveer a la sociedad una dirección coherente de desarrollo comunitario (Whittingham, 2002). Así, el municipio puede llegar a convertirse en un articulador del desarrollo comunitario a nivel local, por medio de políticas educacionales autónomas (Davis, 2012; IULA/CELCADEL, 1993; Ebert et al., 2006).

Las políticas educacionales emanadas del gobierno local se muestran más eficaces cuando los tomadores de decisiones poseen un diseño de plan estratégico adecuado y están en correlato con las necesidades del estudiantado ubicado en la comuna (Busemeyer y Vossiek, 2015; Clement, 2002). En este sentido, existen hallazgos respecto del rol del alcalde y las condiciones particulares de cada gobierno local, donde se comprueba el teorema de Andrew Nickson (2000): el liderazgo del alcalde es fundamental para el proceso de diseño e implementación de toda política educacional, más allá de toda norma existente (Busemeyer y Vossiek, 2015).

Con respecto a los estándares de calidad elaborados por la OCDE a través de su programa internacional para la evaluación de los estudiantes (PISA), se ha enfatizado cada vez más la desconcentración de funciones educacionales por parte del Estado, a la vez que también se recomienda fortalecer la administración de la educación en los subniveles de gobierno (Agasisti y Zoido, 2015; Johnes, 2004;

Worthington, 2001; OCDE, 2013). En consecuencia, los informes de la OCDE, basados en un diseño comparado, revelan que los Estados que contienen de forma centralizada la educación -al presentar déficits de estatalidad porque el territorio no es homogéneo (en sus versiones administrativas, fiscales y políticas)- presentan menores niveles de eficacia en la prestación del servicio educacional (Agasisti y Zoido, 2015; OCDE, 2013). De tal modo, el desafío de la municipalización de la educación está en convertir los elementos que operan como recursos en resultados que se cristalizan en los índices de eficacia educacional (Hanushek y Woëbmann, 2010).

Por lo anterior, los esfuerzos de centralización de la educación van en contra de la evidencia disponible (y por cierto de la teoría), toda vez que los estudios científicos demuestran que “las buenas experiencias de la educación se asocian a prácticas de descentralización sustentadas desde y en las capacidades de los gobiernos locales” (Davis, 2012: 317). Finalmente, la importancia de la gestión local estriba en la conservación de “valores y objetivos que deben ser preservados en cualquier sistema educativo que valore la diversidad, reconozca las diferencias, respete los derechos de los alumnos y sus familias y persiga la excelencia” (Marcel y Raczynski, 2009: 16).

UNA MIRADA A LOS ORÍGENES: LA EDUCACIÓN MUNICIPAL EN CHILE

A comienzo de los años 80, el gobierno militar introdujo cinco cambios radicales al sistema escolar: 1) Traspasó la administración de los establecimientos educacionales y de su personal desde el Ministerio de Educación a los municipios; 2) Modificó el sistema de financiamiento, basado en criterios de asignación histórica a otro basado en la asistencia diaria y mensual de los estudiantes; 3) Cambió el estatuto de los docentes, quienes perdieron su condición de funcionarios públicos y pasaron a ser profesionales regidos por las normas del Código del Trabajo, instrumento jurídico que regula las relaciones laborales entre privados; 4) Creó condiciones legales e incentivos económicos que promovieron el desarrollo de una oferta educativa privada subvencionada por el Estado; y 5) Se instaló el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) para medir los logros de aprendizaje de los estudiantes y hacer públicos los resultados.

El Ministerio de Educación fue definido básicamente como un ente que fijaba las reglas del sistema, supervisaba su cumplimiento y aportaba los recursos para el funcionamiento de los establecimientos educacionales.

En conjunto, la herencia institucional y la introducción de un sistema de copago resultaron en un sistema educacional con tres categorías administrativas (Donoso, 2011):

- 1. Colegios municipales:** financiados en base al voucher individual y administrados por las municipalidades. El 53% de los estudiantes asiste a este tipo de colegios;
- 2. Colegios particular-subsencionados:** también financiados a través del voucher, pero administrados por entidades privadas. Tienen la posibilidad de ser instituciones con fines de lucro. Entre los que no son instituciones con fines de lucro están los colegios administrados por la Iglesia o fundaciones privadas. En su conjunto, esta categoría recibe al 38% de los estudiantes;
- 3. Colegios privados:** no reciben el subsidio estatal y son financiados enteramente a través del aporte de los padres. Aproximadamente, el 9% de los estudiantes asiste a este tipo de colegios.

Ahora bien, el diseño de este sistema educacional sufre de lo que se conoce como la paradoja entre agente y estructura, dado que se establece como un modelo altamente descentralizado, de administración municipal, con la distorsión de que cada contenido dependerá de la estructura de gobierno y, por tanto, del Ministerio de Educación. Al contrario de la versión de la literatura comparada que nos dice que la escuela emerge como un elemento básico de toda comunidad, orientada a la adecuación de intereses y necesidades locales. En consecuencia, los colegios municipales en Chile están determinados por esta paradoja (Marcel, 2009).

La prioridad educacional desde el retorno a la democracia estuvo puesta en mejorar la calidad de la educación de los establecimientos con subvención estatal, además de expandir la cobertura de esta (Cox, 2003). Por un lado, se buscó reconstituir la relación profesorado-Estado por medio de la creación del Estatuto de Profesión Docente, que estableció las reglas del juego para el desarrollo de la carrera docente. Luego, existió la preocupación por apoyar a los establecimientos educacionales con más bajos resultados y que cubrían la matrícula de los sectores más pobres. En esta línea, se crearon los Programas de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad en la Educación. Por otro lado, se trabajó en mejorar los contenidos y condiciones de enseñanza por medio de la creación de la Jornada Escolar Completa, lo que implicó una mejora de la infraestructura de los colegios, además de la creación del Programa Enlaces, el cual contempló la integración

de la informática y el uso de tecnologías de la información en la educación. En este sentido, se agregaron bibliotecas al interior de los establecimientos, textos de estudio según asignatura, y la renovación completa del currículo educativo. Lo anterior, en el marco de un aumento sostenido de las subvenciones y de los beneficios a los estudiantes (alimentación, enfermería, útiles escolares, becas, entre otros).

Desde los años noventa, el gasto público en educación se ha cuadruplicado, ocupando una mayor cuota del PIB nacional, lo que representa desde 1990 a 2007 un 15% del gasto público total (Marcel, 2009). Sin embargo, a pesar del aumento de los recursos en el gasto público -y de ser el país latinoamericano que más ha reducido las brechas socioeconómicas entre los estudiantes-, no sólo se presenta una realidad donde no existen avances significativos en las mediciones del rendimiento escolar, sino que también diversos estudios internacionales indican que existe un déficit de desempeño en los estudiantes chilenos en comparación con los países miembros de la OCDE (Marcel, 2009; OCDE, 2013).

En esta línea, las políticas diseñadas en pos del mejoramiento de la educación, aunque han buscado corregir externalidades del modelo original, no han logrado modificar su carácter distorsionado y, en cambio, han profundizado esta distorsión (Concha, 2011).

RADIOGRAFÍA SIMCE A LA REALIDAD ESTUDIANTIL MUNICIPAL

El uso de indicadores con miras a la medición de la calidad en la educación es necesario para la identificación de brechas y desafíos particulares en la gestión educacional. En este sentido, la evaluación de logros de aprendizaje (en contraste con los contenidos curriculares) es un factor clave (Bravo, 2011). En consideración de lo anterior, los sistemas nacionales de evaluación constituyen una instancia característica de sistemas educativos con alto desempeño (OCDE, 2004; Barber y Mourshed, 2007).

En Latinoamérica, Chile ha sido pionero en la construcción de un indicador que mida los progresos de aprendizaje en los estudiantes; de hecho, fue uno de los primeros en el mundo (Nickson, 2001). El Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) existe desde 1988 y consiste en un conjunto de pruebas que evalúan el cumplimiento del currículo nacional escolar. Se aplica tanto a los estudiantes de 2.º, 4.º y 6.º básico como a los de 2.º y 3.º medio, y consideran aquellos aprendizajes que pueden ser evaluados mediante una prueba de papel

y lápiz. Este sistema ha ayudado a sistematizar una serie de datos que permiten trazar una radiografía de la calidad de la educación en Chile. De acuerdo a Bravo (2011), los principales objetivos de la prueba SIMCE son: 1. Monitorear los resultados de aprendizaje del sistema escolar tanto a nivel nacional como internacional de forma comparada; 2. Orientar los estudios a decisiones de política pública; 3. Mejorar el proceso de enseñanza, retroalimentar la gestión directiva y las prácticas pedagógicas con base en los resultados; 4. Promover la rendición de cuentas de los docentes, directivos y sostenedores, además de los padres y apoderados.

No obstante, más allá de la arquitectura de evaluación instalada, los resultados no indican una tendencia a la mejora y, de forma comparada, nos ubica por debajo de otros países en materia de calidad de educación (OCDE, 2013). Por consiguiente, si los instrumentos de medición no están bien articulados en términos de impacto en el aprendizaje de los estudiantes, sus alcances son marginales (Hopkins, 2007).

Analizando más en detalle los resultados de la prueba SIMCE, en más de una década no arrojan mejorías significativas en términos del aprendizaje y manejo de contenidos en las pruebas de Lenguaje y Matemática. En el caso de los estudiantes de 4.o básico, en un registro estadístico desde 2005 hasta 2013 (ver Cuadro 1), es posible vislumbrar una leve mejora de nueve puntos promedio en la muestra nacional, siendo el año 2010 donde se alcanza el máximo rendimiento en la prueba de Lenguaje (271), mientras que el máximo promedio en Matemáticas (261) se consigue en el año 2012.

En el mismo nivel estudiantil, pero en establecimientos municipales, la realidad es opuesta (ver Cuadro 2). Con puntos por debajo del promedio nacional, el máximo conseguido en Lenguaje (262) y en Matemáticas (257) corresponden al año 2012. Las cifras son críticas, teniendo presente que los colegios de administración local tienden a albergar a la población más vulnerable, produciéndose un correlato entre grupo socioeconómico y rendimiento estudiantil. En este sentido, si cruzamos la variable Grupo Socioeconómico (GSE) con los puntajes obtenidos, nos daremos cuenta que si bien el GSE bajo se mantiene en paralelo a la realidad nacional, es en el GSE medio y medio-alto donde se producen las brechas entre los puntajes municipales y los de la realidad nacional. Así, el promedio municipal se encuentra 13 puntos por debajo del puntaje nacional en la prueba de Lenguaje, misma cifra para la prueba de Matemáticas.

La medición para 8.o básico, nivel de transición entre la educación básica y la educación media, brinda resultados similares (ver Cuadro 3). El año de mejor

resultado en la prueba de Lenguaje (255) es el 2013, mismo para la prueba de Matemáticas (262). No obstante, el año de mayor variación porcentual (con respecto a la evaluación SIMCE anterior) corresponde al 2009 para Matemáticas y 2011 para Lenguaje. El caso de los establecimientos municipales (ver Cuadro 4), los mayores puntajes se dan en 2013, donde para Lenguaje fue de 244 y Matemáticas de 246. No obstante, la brecha entre la realidad municipal y la realidad nacional sigue siendo importante: 11 puntos promedio en Lenguaje y 16 en el caso de Matemáticas.

Finalmente, la medición para la educación media (ver Cuadro 5) indica que las brechas aumentan de cara a la Prueba de Selección Universitaria (PSU), concentrándose los déficits en Lenguaje. Así, la distancia entre la realidad municipal y la nacional se consolida en un promedio de 15 puntos para Lenguaje y 22 puntos para Matemáticas.

En líneas generales, es posible establecer como regla que los GSE más vulnerables obtienen menos puntaje en el SIMCE, tendencia que se reafirma en los establecimientos municipales, donde los problemas se concentran en la comprensión lectora y las operaciones básicas matemáticas. El impacto de los GSE bajos y medios es directo a la educación municipal, en tanto la mayor parte de la matrícula local se concentra en estos grupos.

Con respecto a los resultados del SIMCE aplicado en 2015, que no están disponibles en la base de datos de la Agencia de la Calidad de la Educación¹, la visión es crítica. Ellos mostraron que “a este ritmo de crecimiento tardaremos más de 40 años en lograr que los estudiantes de orígenes más pobres alcancen el puntaje obtenido por los colegios de resultados más altos” (Educación 2020, 2016:2). En cifras, podemos señalar que existen alrededor de 48 mil estudiantes que no leen comprensivamente, la mayoría pobres (SIMCE, 2015). Disminuir esta cifra se ha vuelto una prioridad para revertir las poco auspiciosas predicciones de la Agencia de la Calidad de la Educación (ACE).

1. Sitio web de la Agencia de la Calidad de la Educación (<http://www.agenciaeducacion.cl>)

CUADRO 1. RESULTADOS NACIONALES SIMCE 4.0 BÁSICO, 2005-2013

GSE	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	Leng	Mat	Leng	Mat	Leng	Mat	Leng	Mat	Leng	Mat	Leng	Mat	Leng	Mat	Leng	Mat	Leng	Mat
Bajo	231	220	235 (+4)	220	237 (+2)	221 (+1)	240 (+3)	220 (-1)	240	224 (+4)	250 (+10)	225 (+1)	249 (-1)	235 (+10)	248 (-1)	238 (+3)	245 (-3)	234 (-4)
Medio Bajo	236	228	235 (-1)	227	237 (+2)	226 (-1)	242 (+5)	226	246 (+4)	234 (+8)	256 (+10)	235 (+1)	253 (-3)	243 (+8)	254 (+1)	247 (+4)	250 (-4)	242 (-5)
Medio	253	245	252 (-1)	248	254 (+2)	246 (-2)	260 (+6)	246	263 (+3)	255 (+9)	272 (+9)	254 (-1)	267 (-5)	259 (+5)	268 (+1)	262 (+3)	264 (-4)	256 (-8)
Medio Alto	278	271	275 (-3)	272	277 (+2)	272 (+4)	281 (+4)	272	284 (+3)	279 (+7)	290 (+6)	277 (-2)	284 (-6)	278 (+1)	284 (+1)	279 (+1)	281 (-3)	273 (-6)
Alto	300	297	297 (-3)	297	299 (+2)	298 (+4)	303 (+4)	300	302 (-1)	304 (+4)	304 (+2)	300 (-4)	299 (-5)	301 (+1)	301 (+2)	299 (-2)	298 (-3)	297 (-1)
Promedio	255	248	253 (-2)	248	254 (+1)	246 (-2)	260 (+6)	247	262 (+2)	253 (+6)	271 (+9)	253 (+9)	267 (-4)	259 (+6)	267 (+2)	261 (-3)	264 (-3)	256 (-5)

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LOS RESULTADOS DEL SIMCE.

CUADRO 2. RESULTADOS MUNICIPALES SIMCE 4.0 BÁSICO, 2005-2013

GSE	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	Leng	Mat	Leng	Mat	Leng	Mat	Leng	Mat	Leng	Mat	Leng	Mat	Leng	Mat	Leng	Mat	Leng	Mat
Bajo	236	224	238 (-2)	224	239 (+1)	224 (+1)	242 (+3)	222 (-2)	241 (-1)	226 (+4)	251 (+10)	227 (+1)	250 (-1)	237 (+10)	249 (-1)	241 (+4)	245 (-4)	236 (-5)
Medio Bajo	237	228	235 (-2)	227	236 (+1)	225 (-2)	242 (+6)	226 (+1)	245 (+3)	233 (+7)	255 (+10)	234 (+1)	252 (-3)	243 (+9)	252 (+2)	245 (+2)	249 (-3)	240 (-5)
Medio	249	242	248 (-1)	243	248 (+3)	240 (+7)	255 (+7)	241 (+1)	257 (+2)	247 (+6)	267 (+10)	248 (+1)	264 (-3)	256 (+8)	264 (+1)	257 (+4)	260 (-7)	250 (-5)
Medio Alto	274	267	271 (-3)	268	274 (+3)	269 (+1)	276 (+2)	266 (-3)	282 (+6)	278 (+12)	287 (+5)	275 (-3)	286 (-1)	281 (+6)	285 (-1)	284 (+3)	282 (-3)	277 (-5)
Promedio	243	235	241 (-2)	241	241 (+3)	231 (-3)	247 (+6)	231	248 (+1)	236 (+5)	258 (+10)	237 (+1)	255 (-3)	246 (+9)	262 (+7)	257 (+11)	251 (-11)	243 (-14)

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LOS RESULTADOS DEL SIMCE.

CUADRO 3. RESULTADOS NACIONALES SIMCE 8.0 BÁSICO, 2004 – 2013

GSE	2004		2007		2009		2011		2013	
	Leng	Mat	Leng	Mat	Leng	Mat	Leng	Mat	Leng	Mat
Bajo	229	232	231 (+2)	232	231	234 (+3)	235 (+4)	236 (+2)	237 (+2)	236
Medio Bajo	234	235	235 (+1)	237 (+2)	234 (-1)	239 (+2)	238 (+4)	241 (+2)	241 (+3)	244 (+3)
Medio	253	253	253	254 (+1)	252 (-1)	259 (+5)	255 (+3)	258 (-1)	258 (+3)	265 (+7)
Medio Alto	280	282	279 (-1)	284 (+2)	275 (-4)	288 (+4)	275	282 (-6)	275	287 (-1)
Alto	301	311	301	314 (+3)	296 (-5)	317 (+3)	293 (-3)	311 (-6)	288 (-5)	311
Promedio	251	253	253 (+2)	256 (+3)	252 (-1)	260 (+4)	254 (+2)	259 (-1)	255 (+1)	262 (+3)

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LOS RESULTADOS DEL SIMCE.

CUADRO 4. RESULTADOS MUNICIPALES SIMCE 8.0 BÁSICO

GSE	2004		2007		2009		2011		2013	
	Leng	Mat	Leng	Mat	Leng	Mat	Leng	Mat	Leng	Mat
Bajo	231	234	233 (+2)	234	232 (-1)	235 (+1)	236 (+4)	237 (+2)	237 (+1)	236 (-1)
Medio Bajo	233	235	235 (+2)	236 (+1)	233 (-2)	237 (+1)	236 (+3)	239 (+2)	238 (+2)	241 (+2)
Medio	248	248	246 (-2)	248	247 (+1)	251 (+3)	250 (+3)	251	256 (+6)	261 (+10)
Medio Alto	290	296	292 (+2)	299 (+3)	290 (-2)	305 (+6)	273 (-17)	282 (-23)	287 (+14)	300 (+18)
Promedio			241	242	239 (-2)	244 (+2)	241 (+2)	243	244	246

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LOS RESULTADOS DEL SIMCE.

CUADRO 5. RESULTADOS NACIONALES SIMCE SEGUNDO MEDIO 2001 – 2013

GSE	2001		2003		2006		2008		2010		2012		2013	
	Leng	Mat	Leng	Mat	Leng	Mat	Leng	Mat	Leng	Mat	Leng	Mat	Leng	Mat
Bajo	228	220	227 (-1)	216 (-4)	228 (+1)	218 (+2)	225 (-3)	210 (-8)	228 (+3)	215 (+5)	230 (+2)	225 (+10)	225 (-5)	222 (-3)
Medio Bajo	241	233	241	228 (-5)	241 (+6)	234 (+6)	239 (-2)	229 (+1)	246 (+7)	238 (+9)	248 (+2)	249 (+11)	239 (-8)	244 (-5)
Medio	273	269	271 (-2)	267 (-2)	267 (-4)	267 (-4)	265 (-2)	261 (-5)	274 (+9)	273 (+12)	278 (+4)	288 (+15)	268 (-10)	285 (-3)
Medio Alto	297	309	297	310 (+1)	290 (-7)	302 (-8)	288 (-2)	296 (-6)	295 (+7)	305 (+9)	292 (-3)	313 (+8)	284 (-8)	313
Alto					306	327	307 (+1)	325 (-2)	311 (+4)	329 (+4)	304 (-7)	336 (+7)	297 (-7)	338 (+2)
Promedio	252	248	253 (+1)	246 (-2)	254 (+1)	252 (+6)	255 (+1)	250 (-2)	259 (+4)	256 (+6)	259	265 (+9)	254 (-5)	267 (+2)

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LOS RESULTADOS DEL SIMCE.

CUADRO 6. RESULTADOS MUNICIPALES SIMCE SEGUNDO MEDIO, 2001 – 2013

GSE	2001		2003		2006		2008		2010		2012		2013	
	Leng	Mat	Leng	Mat	Leng	Mat	Leng	Mat	Leng	Mat	Leng	Mat	Leng	Mat
Bajo	228	220	226 (-2)	215 (-5)	228 (+2)	218 (+3)	224 (-4)	209 (-9)	226 (-2)	213 (+4)	228 (+2)	221 (+8)	222 (-6)	219 (-3)
Medio Bajo	237	229	238 (+1)	223 (-6)	237 (-1)	228 (+5)	236 (-1)	223 (-5)	243 (+7)	232 (+9)	246 (+3)	242 (+10)	238 (-12)	241 (-1)
Medio	274	272	273 (-1)	270 (-2)	274 (+1)	277 (+7)	271 (-3)	267 (-3)	280 (+9)	280 (+13)	293 (+13)	304 (+24)	274 (-19)	289 (-15)
Medio Alto			317	347	312 (-5)	335 (-8)	314 (+2)	330 (-5)	321 (+7)	336 (+6)			305	336
Promedio	240	233	241 (+1)	230 (-3)	242 (+1)	236 (+6)	242 (+1)	231 (-5)	244 (+2)	235 (+4)	255 (+11)	255 (+20)	239 (-16)	242 (-13)

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LOS RESULTADOS DEL SIMCE..

UN TEMA NUEVO. LA INMIGRACIÓN AUMENTA LA MATRÍCULA MUNICIPAL

En varias comunas de la Región Metropolitana, el aumento de la inmigración hacia Chile ha generado que, en algunas de ellas, aumente la matrícula en todos los niveles de la educación municipal, revirtiendo en parte la baja sostenida en el estudiantado de estos establecimientos. Tal es el caso de la comuna de Independencia, que ha tenido un crecimiento de un 8,3% (384 alumnos), “donde el 50% de los alumnos provienen de otros países” (alcalde Gonzalo Durán, 2016:4). En Recoleta (municipalidad colindante con la anterior), la matrícula municipal aumentó un 6,1% (535 alumnos) (alcalde Daniel Jadue, 2016:4). Para ambos jefes comunales, las razones van desde una mejora en la infraestructura hasta un proyecto participativo que consideró, en el caso de la última, implementar “directorios colegiados que incluyen a alumnos, apoderados, profesores, asistentes de la educación y al director, (quienes) se preocupan de elaborar un proyecto educativo participativo en función de la comuna”.

¿POR QUÉ RECENTRALIZAR LA EDUCACIÓN MUNICIPAL?: PROYECTO DE “DESMUNICIPALIZACIÓN”

La primera característica del modelo educacional chileno está dada por la heterogeneidad de sus administradores, es decir, de los municipios. Existen pesos relativos en tamaño, población, estructura productiva, riquezas, niveles de pobreza, entre otros indicadores. En este sentido, la literatura muestra que las comunas más pequeñas del país albergan a la población más pobre, mientras que las comunas más grandes concentran a los grupos socioeconómicos de nivel medio y alto (Concha, 2011; Marcel y Raczynski, 2009). Así, las comunas más pequeñas, además de poseer menos ingresos, prestan una cobertura educativa mayor en relación a su población: el 82% de los niños y jóvenes asiste a establecimientos municipales (Concha, 2011). Por otro lado, el promedio es de 59% en comunas medianas y no supera el 44% en comunas grandes, tanto en educación básica como en media (Concha, 2011). Por consiguiente, aquellos municipios de mayor envergadura fiscal y administrativa implementarán eficazmente el sistema, mientras que las municipalidades más pequeñas presentarán déficits en la implementación. Lo anterior demuestra que la calidad de la educación a nivel local depende fuertemente de la autonomía de ingresos que posea el municipio, así como también de las condiciones socioeconómicas de los habitantes (Busemeyer y Vossiek, 2015; Afonso y Aubyn, 2006), cuestión que encuentra un correlato en el sistema de medición SIMCE.

Con respecto a la administración, el municipio gestiona la educación a través de corporaciones o departamentos de administración de la educación municipal. En los recursos humanos, los municipios poseen un estrecho margen de autonomía, dado que los profesionales, docentes y paradocentes están regulados por estatutos legales propios. En este sentido, la relación entre el recurso humano y la institucionalidad está dada por los diálogos emprendidos por los diversos gremios y el Estado, donde el municipio queda aislado de la toma de decisiones en relación a las distintas demandas de los grupos de presión. Con base en lo anterior, las reglas del juego se instalan desde el nivel central, por lo que el municipio carece de autonomía en la mayoría de las materias.

Con respecto a la distribución de recursos, la subvención estatal se transfiere según la asistencia diaria y mensual de los estudiantes matriculados. Estos recursos contemplan el financiamiento de toda la administración del servicio. Así, mientras los municipios más grandes pueden aportar e invertir más en educación por medio de recursos propios, los municipios pequeños caen en déficits contables². A continuación, se presentan los aspectos críticos de la administración municipal en educación.

2. Para más información, véase el Sistema Nacional de Información Municipal

CUADRO 7. ASPECTOS CRÍTICOS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN

Ámbito	Aspecto Crítico	Análisis
Institucional	- Los municipios dependen administrativamente del Ministerio del Interior y en lo que respecta a la educación del Ministerio de Educación.	Los municipios junto con prestar el servicio de educación poseen otras demandas locales.
Recursos Humanos	- Las condiciones contractuales y salariales del personal docente y directivo están establecidas en el Estatuto Docente y sus ajustes son negociados entre el gremio y el Ministerio, sin participación del municipio.	El estatuto restringe la autonomía del municipio. Además, contribuye a incrementar los déficits financieros, puesto que el ministerio no cubre todos los gastos.
Financiamiento	- El monto de la subvención no es suficiente. - El cálculo de subvención fue realizado en base a un ideal de 45 estudiantes por sala, y en los municipios pequeños no se alcanza a superar los 30 alumnos promedio. - El pago por asistencia diaria disminuye en zonas rurales, extremas y aisladas, dada la inasistencia de los estudiantes.	El sistema de pago por asistencia, aunque transparenta la asignación, no discriminaba entre quienes requieren mayores recursos para una buena gestión de las escuelas hasta la introducción del Pago de Subvención Diferencial.
Político	- Los alcaldes no siempre cuentan con la educación como prioridad en la agenda. - Los alcaldes son electos por periodos de cuatro años, por lo que no se mantienen políticas locales de mediano o largo plazo. - La educación es un factor político susceptible de clientelismo al interior del municipio.	El municipio no logra ser el espacio de diseño de políticas educativas a nivel local que tiendan a la adecuación de intereses y necesidad de la población comunal.
Gestión administrativa	- Alta precariedad en comunas pequeñas, rurales, indígenas y con población más vulnerable. - Los mejores resultados se ubican en comunas grandes.	Incapacidad de corregir las distorsiones en la gestión del sistema, dadas las características de la administración local en Chile.

FUENTE: ELABORACIÓN EN BASE A CONCHA (2011).

Otro aspecto crítico que se ha ido instalando en la opinión pública es la “dinámica de tomas y de conflictividad” en la educación municipal. El ejemplo más conocido es el Instituto Nacional, liceo emblemático que perdió no sólo su calidad de colegio de excelencia, sino que también un bono especial dirigido a los maestros y asistentes de la educación. Este centenario establecimiento, ubicado en la comuna de Santiago, es uno de los 44 colegios que administra esta municipalidad y sería uno de los 6 que (en palabras de la exalcaldesa Carolina Tohá) están “sumergidos en esta dinámica de tomas y de conflictividad”, mostrando ultrismos de izquierda que “son los colectivos fuera de los partidos, ajenos al sistema político. Y el ultrismo de derecha aquí lo ha representado el grupo que se ha nucleado en torno al diputado Felipe Kast” (Tohá, 2016: 12).

Esta realidad ha llevado al Colegio de Profesores y a la Coordinadora Nacional de Estudiantes (Cones) a sostener que la baja de matrícula no es por los llamados

“paros y tomas”, sino más bien por el “sistema de financiamiento” (El Mercurio 19/08/2016: 4). El problema es que actualmente la educación municipal “carga con el estigma de ser donde van los más pobres, los que no pueden”, y al sumar “ya no sólo los paros de los estudiantes, sino que también los de los profesores” se termina afectando la “valoración que tienen los apoderados de esta educación” (Treviño, 2016:6. Entrevista El Mercurio). Este último punto es clave para entender que los profesores no sólo son parte de la solución, sino que también del problema. Ejemplo de ello es el 44% de docentes de colegios municipales que dejó la docencia cinco años después de ingresar al sistema (CIAE, 2016).

La Presidenta Michelle Bachelet, a dos días de haber asumido su segundo mandato (2014-2018), declaró que realizaría una reforma educacional que “va a terminar con el lucro y pondrá reglas claras para que nadie se beneficie de nuestros niños y niñas. Vamos a generar un Servicio Nacional de Educación que garantice una buena administración y que permita asegurar que nadie se quede sin lo que necesita” (El Dinamo, 26/03/2014). El mensaje emitido por la Presidenta alude al fracaso del modelo de redistribución de recursos que ofrece el sistema de educación municipal.

El proyecto de ley contempla el aumento de recursos para el financiamiento de la nueva educación pública. Sin embargo, no erradica el sistema de voucher originario del sistema municipal. En este sentido, la Ministra de Educación, Sra. Adriana Delpiano, presentó una proyección presupuestaria que aumentará en un 65% el financiamiento a la educación en un periodo de nueve años, pasando de US\$2.460 millones a US\$4.034 millones para el año 2025 (La Tercera, 19/08/2016).

Asimismo, el Ministerio de Educación firmó un Convenio de Colaboración con la Asociación Chilena de Municipalidades en junio de 2016 que permitiría un trabajo coordinado con los municipios para generar un buen tránsito hacia el nuevo Sistema de Educación Pública, que daría lugar a un plan de apoyo a la gestión municipal con acciones de difusión, investigación, asesoría y seguimiento al proceso de transición, focalizado en mejorar la calidad y el carácter inclusivo del servicio educativo; aumentar la matrícula; apoyar la elaboración del Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM), entre otras materias. Esto surge además de los recursos que este Ministerio entrega a través del programa Fortalecimiento de la Educación Pública (FAEP) para las 345 comunas del país, a objeto de financiar proyectos presentados en convenio por cada municipalidad para mejorar la calidad y fortalecer la educación pública, lo que representa 254 mil millones de pesos destinados a este fin (Publimetro, 26/08/2016:10).

A pesar de lo anterior y al hecho de que algunos alcaldes que estaban a favor de

“devolver” la educación pública al Ministerio de Educación fueron cambiando de opinión, el debate sobre desmunicipalización parece concentrarse en el financiamiento del modelo. Cristian Vittori (IND), ex alcalde de Maipú, en el momento en que presidió la ACHM expresó que “el gran problema para los municipios tiene que ver con los endeudamientos producto de un sistema que no fue capaz de financiar el modelo” (El Dinamo, 26/03/2014). No obstante, parafraseando al alcalde de Lo Prado, Gonzalo Navarrete (PPD), quien fuera presidente de la Comisión de Educación de la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) en 2014, existen elementos aún más profundos, como el desarrollo de un concepto de calidad integral, que no sólo sea medido de forma estandarizada por mecanismos como el SIMCE y la PSU (El Dinamo, 26/03/2014).

Por su parte, frente al proyecto de ley que busca crear el Servicio Nacional de Educación que traspasa 5.279 colegios a 68 servicios locales, Ignacio Walker (PDC), Presidente de la Comisión de Educación del Senado, se mostró contrario al desarrollo de una institucionalidad centralista y vertical. No obstante, reconoció las desventajas del actual sistema, sobre todo en el orden de la heterogeneidad y capacidad de los municipios (La Tercera, 19/08/2016). En esta misma línea, el senador Jaime Quintana (PPD) señaló que si bien se muestra a favor de la idea de legislar, no comparte el arraigo centralista del proyecto de ley, dado que sería un retroceso en materia de descentralización. Además, propuso “que los 68 servicios locales se transformen en oficinas y que existan 15 servicios regionales que dirijan la educación” (La Tercera, 19/08/2016). A su vez, el senador Carlos Montes (PS) se mostró crítico a la redacción del proyecto, destacando que existen reparos en los que trabajar, especialmente para no arruinar un proceso de descentralización necesario, y señala que “es importante un modelo territorial que combine la autonomía de las escuelas con una instancia intermedia” (La Tercera, 19/08/2016).

La subsecretaria de Educación, Valentina Quiroga, expuso las dos áreas que deben replantearse para avanzar en el proyecto que se discute en el Senado: “las comunidades escolares y las atribuciones de los directores”. En el caso de las comunidades escolares, en la discusión realizada en la Cámara de Diputados “se mejoraron las atribuciones de las comunidades y del consejo local” y se espera que se perfeccionen en la Cámara Alta; en el caso de las atribuciones de los directores que han ingresado por concurso público, estos no tienen “autonomía y atribuciones para realizar su gestión, o para armar sus equipos” por lo que dependen “excesivamente de los gobiernos de turno” (Quiroga, 2016:6).

Y no solo el oficialismo presenta reparos frente al proyecto de ley. También lo hace la oposición: El senador Andrés Allamand (RN) ha manifestado que “hay una

evidencia sólida de que la mayoría de los países del mundo gestiona la educación pública a través de los municipios -más del 60%- , y aquí hay un intento por dar por fracasada la gestión municipal de los colegios, en lugar de ver cómo podría superarse” (Senado Noticias, 12/08/2016).

Así, la nueva arquitectura institucional dejaría de lado la autonomía de las escuelas y, en consecuencia, la posibilidad de adecuarse a las necesidades de los estudiantes locales. El Presidente de la Comisión de Educación del Senado argumenta que “esto (el proyecto de ley) se empieza a alejar, asignándole al establecimiento educacional un rol residual, y donde esta estructura vertical y burocrática termina ahogando lo local y el aula” (El Mercurio, 19/08/2016).

Cristopher Day, experto en educación y académico de la Universidad de Nottingham (Reino Unido), invitado por el gobierno para colaborar en la reforma educacional, expresó que es “muy inusual que un país tenga una reforma nacional con este nivel de complejidad y de ambición en el proceso de descentralización y reestructuración de la gobernanza en la educación, en el que el país pasará de tener 345 centros (comunas) responsables por la educación escolar pública a tener 68 servicios locales de educación” (El Mercurio de Valparaíso, 09/08/2016). Lo anterior se suma a la opinión de los alcaldes de la Nueva Mayoría, quienes sostienen que el proyecto de desmunicipalización “tiene tres falencias importantes: los servicios locales no aseguran la calidad de la educación pública, consideran que el sistema crea mayor burocracia y rechazan que el financiamiento siga centrado en la asistencia de los alumnos y no en la matrícula” (El Mercurio, 31/07/2016). En esta dirección, los alcaldes miran con recelo el proyecto, en tanto aseguran que ellos serán los que asuman los costos políticos de una mala gestión en el nuevo modelo.

Las principales críticas al proyecto se pueden resumir en 10 puntos (La Tercera 7/9/2016: 7, Editorial):

1. Se podrían diluir aún más las responsabilidades en la gestión educacional, lo que va en detrimento de los alumnos.
2. El reparo más recurrente del proyecto guarda relación con su excesivo centralismo.
3. La creación del Servicio Local de Educación (SLE) concentraría en cinco veces la cantidad de escuelas y alumnos atendidos, alejando a las familias de quienes administran los establecimientos.

4. Si bien se podrían generar ciertas economías de escala, en principio no parecen compensar las ventajas que significa tomar decisiones localmente y los costos asociados a manejar cientos de establecimientos.
5. El proyecto profundiza la discriminación al entregar recursos exclusivos a la educación municipal, perjudicando a alumnos vulnerables que eligen la educación particular subvencionada.
6. Se asume que la crisis de la educación municipal tiene relación con el desinterés que mostrarían los alcaldes por hacerse cargo de la educación. Sin embargo, es erróneo juzgar de manera uniforme a todas las autoridades municipales, porque en los hechos existen varios municipios que han logrado buenos desempeños, incluso atendiendo alumnos vulnerables.
7. Se desconoce el profundo cambio regulatorio que obligará a administradores -públicos y privados- a profesionalizar la labor educativa, al tener que rendir cuentas periódicamente a la Superintendencia y la Agencia de Calidad -que inexplicablemente aún no entra totalmente en régimen-, lo que se verá reforzado por la elección de los jefes de educación comunal que se realiza a través de la Alta Dirección Pública (ADP).
8. La principal falla del proyecto es la dispersión de atribuciones y responsabilidades entre la nueva Dirección de Educación Pública que el proyecto crea, los SLE y las escuelas. Esta falla en el diseño, que impide la rendición de cuentas, ya había sido advertida en un proyecto similar enviado en la primera administración de la Presidenta Bachelet, el cual no tuvo mayor éxito en el Congreso.
9. Al desmunicipalizar la gestión de los colegios no se logrará hacer crecer la matrícula municipal, debido a que este proyecto no considera ningún cambio que sugiera que las variables más valoradas por los apoderados (tales como formación, calidad académica y disciplina) puedan ser modificadas como resultado de este cambio legal.
10. "Actualmente, la innovación en la educación pública está totalmente detenida. Esto, porque ya van cerca de seis años amenazando con la desmunicipalización de los colegios. Entonces, ¿quién va a querer invertir en algo que te van a quitar?" Alcalde de Lo Barnechea,

Felipe Guevara (RN). En el 2016, esta comuna urbana de alto ingreso fue la que más aumentó la matrícula en colegios municipales a nivel nacional, con un crecimiento de 14,43%, lo que se tradujo en 264 estudiantes más que el año 2015. (Guevara, 2016:4)

CONCLUSIONES

La literatura nos muestra que existen distorsiones en el sistema educacional chileno, toda vez que existen grados de dependencia a nivel central que no contribuyen a una autonomía del municipio con respecto al diseño e implementación de políticas educacionales (Davis, 2012). Así, los sistemas educativos municipales estarían supeditados de forma normativa e institucional al modelo de desarrollo, sistema de gobierno y diseño institucional del sistema educacional a nivel nacional. Las distorsiones señaladas en este capítulo han generado descontento e insatisfacción frente a los resultados del modelo municipal. No obstante, estos efectos negativos responden a una causa (si se quiere) no natural de la descentralización en la educación. En esta dirección, pensar en la recentralización es ir en el sentido contrario a la tendencia internacional.

Los esfuerzos a nivel central por legislar un proyecto que desarme la municipalización para concentrarla en 68 servicios locales dependientes de la administración central, echa por tierra los avances de un municipio educador, que en palabras de Subirats (2007), debe reforzar los poderes y recursos educativos de forma integradora a los usuarios de este servicio, sean niños, jóvenes o adultos. En consecuencia, la educación no sólo se erige como un servicio prestado, sino que también como un mecanismo de vinculación de la ciudadanía con el gobierno local. Y en tal sentido, la literatura ha identificado a la educación como una arista de fortalecimiento de la democracia local (Carneiro, 1999; Subirats, 2007; Muñoz Moreno, 2013; Ergazakis, Metaxiotis, Psarras y Askounis, 2006).

Ya que el cómo está resuelto, a continuación se responderá el porqué. Los argumentos para cambiar el modelo educacional son robustos: mala administración educacional, fungibilidad de los recursos brindados por el Estado, retroceso en la calidad de la educación, resultados marginales en términos de aprendizaje, entre otros. No obstante, no se ha pensado en resolver aquellas coyunturas destrabando la distorsión existente, sino más bien se ha buscado recentralizar el modelo, pensando a priori que la administración del Estado será más eficaz.

En la actualidad, el proyecto de desmunicipalización parece más criticado que celebrado, dado que resulta anacrónico frente a la realidad internacional, asumiendo una postura contra teórica que -de materializarse- podría consolidarse en la marcha de la estupidez (Tuchman, 2013) o en la fracasomanía (Hirschman, 1975) de una política pública.

BIBLIOGRAFÍA

CIAE, (2016) "Sólo el 60% de los 126 mil profesores que ingresaron a la docencia en los 2000 seguía en la profesión al finalizar la década". http://www.ciae.uchile.cl/index.php?page=view_noticias&langSite=es&id=848. Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE). Universidad de Chile,

Afonso, A. and M. StAubyn (2006), "Cross-country efficiency of secondary education provision: A semiparametric analysis with non-discretionary inputs", *Economic Modelling*, Vol 23 (3), pp. 476-491.

Agasisti, T. and P. Zoido (2015), "The Efficiency of Secondary Schools in an International Perspective: Preliminary Results from PISA 2012", *OECD Education Working Papers*, No. 117, OECD Publishing, Paris.

Albaigés, B. (2013). *Descentralització de la política educativa: consolidació, debilitats i crisi*. Barcelona: Diputació de Barcelona, Fundació Pi i Sunyer, Fundació Jaume Bofill.

Albaigés, B. (2013). *Descentralización de la política educativa: consolidación, debilidades y crisis*. <http://www.fbofill.cat/publicacions/descentralitzacio-de-la-politica-educativa-consolidacio-debilitats-i-crisi>

Barber, M. & M. Mourshed (2007). *How the World's Best-Performing School Systems Come Out On Top*. Londres, Inglaterra: McKinsey & Company.

Bravo, J. (2011). "SIMCE. Pasado, presente y futuro del sistema nacional de evaluación". *Estudios Públicos*. N°123: 189-211.

Brown Ruzy, B. (2005). "Finland education report". National Center on Education and the Economy. New Commission on the Skills of the American Work force.

Busemeyer, M and Vossiek, J. (2015). "Reforming education governance through local capacity-building: A Case Study of the "Learning Locally" Programme in Germany". *OECD Education Working Papers*, No. 113, OECD Publishing.

Carneiro, R. (1999). *Educación para el siglo XXI. Hacia un nuevo contrato social de ciudad*. En *Educació i Canvi social. Cicle de Conferències realitzades en el marc del Projecte Educatiu de Sabadell*. Sabadell: Ajuntament de Sabadell.

CEPAL. (2009). *Panorama Social de América Latina 2009*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPPE, (2011) *¿Qué hacer con la educación municipal? recomendaciones y desafíos para un nuevo sistema*. Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación. Pontificia Universidad Católica.

Clement, B. (2002), "How efficient is education pending in Europe?" *European Review of Economics and Finance*, Vol. 1 (1), pp. 3-26.

Concha, C. (2011). "Chile, cerrando el ciclo de la administración municipal". Ponencia presentada en el Seminario Regional Descentralización de la Educación en Centroamérica: Mejora de la Eficiencia y la Participación. GIZ, ICAP y Ministerio de Educación de Guatemala. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 26 al 28 de julio de 2011.

Cox, C. (2003). Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile. Editorial Universitaria.

Davis, G. (2012). Organizational conflicts in the implementation of educational reforms in the city hall: The Chilean Situation. *Estudios pedagógicos*. N°1: 311-331.

Donoso, Sofía (2011) "Auge y caída del movimiento Pingüino del año 2006". Documento de Trabajo N°14. Facultad de Gobierno. Universidad del Desarrollo.

El Dinamo. "La pelea que se viene en torno a la desmunicipalización". Publicado el 26.03.2016.

El Mercurio de Valparaíso. "La reforma escolar y carrera docente bajo la mirada inglesa". Publicado el 09.08.2016.

El Mercurio. "Alcaldes de la Nueva Mayoría se rebelan contra los servicios locales del proyecto de desmunicipalización". Publicado el 31.07.2016.

El Mercurio. "Walker y Nueva Educación Pública: "Tal como está el proyecto, me inclino a votar en contra de la idea de legislar"". Publicado el 19.08.2016.

Ergazakis, K.; Metaxiotis, K.; Psarras, J. y Askounis, D. (2006). A unified methodologic approach for the development of knowledge cities. *Journal of Knowledge Management*, Vol. 10, N° 5, 65-78.

Flake, C. L., Kuhs, T., Donnelly, A., & Ebert, C. (1995). Teacher as researcher: Reinventing the role of teacher. *Phi Delta Kappan*, 76(5), 405.

Gripenberg, M. y Lizarte, E. J. (2012). El sistema educativo de Finlandia y su éxito en la prueba PISA. *Journal for Educators, Teachers and Trainers*, vol. 3, 14-24.

Guevara, Felipe (2016) "Las comunas lucen sus resultados". La Tercera 6 Septiembre, pp. 4, Temas de hoy. Sistema escolar en Chile. Alcalde Comuna Lo Barnechea.

Hanushek, E. A. and L. Woëlmann (2010), "The economics of international differences in educational achievement", National Bureau of Economic Research, (No. w15949)

Hirschman, A. (1975). "Policy making and policy analysis in Latin America. A return Journey". *Policy Sciences*. Vol. 6: 385-402.

Hopkins, D. (2007). *Every School a Great School*. Open University Press. UK: Berkshire

Hoxby, C. (2002). Would School Choice Change the Teaching Profession? *The Journal of Human Resources*, n. 37, 846-891.

IULA/CELCADEL, (1993). Municipio y desarrollo local: La administración municipal del territorio. International Union of Local Authorities, Centro de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales (Quito, Ecuador)

Johnes, J. (2004), "16 Efficiency measurement" International Handbook on the Economics of Education, pp. 613.

Marcel, M. (2010). ¿Por qué la educación municipal. La asignatura pendiente: claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile. Santiago: Uqbar, 33-48.

Marcel, M. y Raczynski, D. (2009). "La asignatura pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile". Santiago: CIEPLAN.

Moe, T. (2001). Schools, Vouchers, and the American Public. Washington D.C.: The Brookings Institution Press.

Muñoz Moreno, J. (2013). "Educación y municipio: la importancia de los servicios municipales de educación". Ensayos: revista de educación de Albacete. N°28: 43-60.

Nickson, Andrew (2000) Los retos de los gobiernos locales en América Latina. Síntesis: Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas, N°. 33-34, pp. 41-59.

Nickson, Andrew (2001) Reforma Educativa en América Latina: Descentralización o re-estructuración? Documento presentado en la Conferencia sobre Exclusión e Inserción: Política Social en América Latina. Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres, 22-23 de marzo.

OCDE (2004). "What Makes Schools System Perform? Seeing School System Through the Prism of PISA". París: OCDE.

OCDE (2013), PISA 2012 Results: What makes school successful (Volume IV): Resources, Policies and Practices, PISA, OECD Publishing Paris.

Publímetro. "La Reforma". Publicado el 26 Agosto 2016; p. 10

Quiroga, Valentina (2016) "Educación pública: indicaciones les darán más atribuciones a las comunidades escolares". El Mercurio 9 Septiembre. Cuerpo C, pp. 6, Política. Subsecretaría de Educación.

Raczynski, D. y Salinas, D. (2007). La Educación en el Nivel Local: ¿Cómo manejar la Tensión entre lo Técnico y lo Político?, Santiago de Chile: CIEPLAN/Asesorías para el desarrollo. n. 3.

Senado Noticias, (2016) "Expertos abordan proyecto sobre nueva educación pública". Valparaíso | Departamento de Prensa | Boletín N° 10368-04. http://www.senado.cl/expertos-abordan-proyecto-sobre-nueva-educacion-publica/prontus_senado/2016-08-11/180821.html

Subirats, J. (2007). ¿Una ciudad educadora? El País, jueves 17 de mayo, Edición Cataluña.

Tohá, Carolina (2016) "Y las tomas: es tan brutal que se dan hasta dinámicas de ame-

nazas". La Segunda. Publicado el 26 Agosto, pp. 12. Crónica. Alcaldesa de Santiago.

Treviño, Ernesto (2016) "Colegios municipales pierden 16 mil alumnos este año y Biobío es la región más afectada". Entrevista en El Mercurio, 17 Agosto, Cuerpo C, pp. 6 Nacional.

Tuchman, B. (2013). "La marcha de la locura, de Troya a Vietnam". España: RBA.

Whittingham, M. V. (2002). "Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza." VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 oct.

Wong, K. (1992). Choice in Public Schools: Their Institutional Functions and Distributive Consequences. Research in Urban Policy, vol. 4, 175-98.

Worthington, A. C. (2001). An empirical survey of frontier efficiency measurement techniques in education. Education economics, 9(3), 245-268.

SUSTENTABILIDAD Y MEDIO AMBIENTE

AVANCES IMPULSADOS POR EL SISTEMA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL CHILENO¹

CRISTIÁN HENRÍQUEZ

Instituto de Geografía,
Pontificia Universidad Católica de Chile
Investigador asociado, Programa FONDAP
CEDEUS N° 15110020

NICOLÁS BORCHERS

Ingeniero Civil de Industrias,
Pontificia Universidad Católica de Chile

FEDERICO ARENAS

Instituto de Geografía,
Pontificia Universidad Católica de Chile

1. INTRODUCCIÓN

La incorporación de la sustentabilidad ambiental en el proceso de desarrollo económico corresponde a uno de los desafíos más relevantes para el futuro del país y en especial para las regiones. Es en ellas donde se realiza gran parte de la inversión privada, se producen gran parte de los recursos que exporta el país, donde se encuentran las áreas con mayor valor ecológico y patrimonial y, muchas veces, las que reciben los mayores impactos en el medio ambiente.

Por otro lado, la estructura centralista de funcionamiento del Estado chileno no ha contribuido a la tarea de incorporar la diversidad geográfica del país en las políticas públicas, ni menos al surgimiento de exigencias más acordes a la realidad de cada región o macroregión. El establecimiento de normas específicas en materia de emisiones o de exigencias ambientales diferenciadas sigue siendo un desafío para un Estado unitario como Chile, que presenta bajos niveles de descentralización y que tiende a estandarizar las respuestas frente a los desafíos del desarrollo y, en particular, respecto de aquellos ligados a la sustentabilidad del mismo.

1. Los resultados de este capítulo forman parte del proyecto Pastoral-VRI UC "Sistema de evaluación ambiental bajo los principios de la encíclica Laudato Si' ¿Avances o retrocesos en la evaluación de proyectos e instrumentos de planificación territorial en Chile?" a cargo del primer autor.

Para enfrentar estos desafíos, uno de los primeros hitos en la inclusión de la variable ambiental en la política de Estado ocurre en la década de 1990 con la entrada en vigencia de la ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente², mediante una de las garantías constitucionales declaradas por la Constitución de 1980, específicamente, el artículo 19 N°8 referido al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y defender la preservación de la naturaleza. En concordancia con este mandato, y con el regreso a la democracia, se crea la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) que coordina una serie de actividades en materia ambiental e impulsa fuertes cambios a la regulación ambiental del país. Uno de estos corresponde a la implementación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) en el año 1997, que obliga a una serie de proyectos y actividades a someterse a un proceso de evaluación de sus impactos ambientales. Sin duda, la aplicación de este instrumento de gestión ambiental y sus mejoras ha representado uno de los grandes avances en materia ambiental y, en cierta forma, ha actuado en la praxis como una suerte de instrumento de ordenamiento territorial -especialmente en el medio rural-, ya que ha sido el principal mecanismo para autorizar o denegar la operación de proyectos en las regiones.

El impacto de estos proyectos (aprobados o rechazados) ha tenido una fuerte incidencia en la sustentabilidad del territorio, entendida como el mejoramiento sustantivo y progresivo de la calidad de vida, la protección del capital natural y el crecimiento económico basado en una actividad productiva diversificada. Sin embargo, emergen algunos cuestionamientos: ¿se han logrado estos objetivos de manera integral en los ámbitos regionales? ¿qué regiones concentran mayormente la inversión?, ¿se reparten equitativamente los beneficios sociales y económicos?, ¿las regiones participan de manera significativa a través de la ciudadanía en la aprobación de proyectos?, entre otros.

Por otro lado, el creciente aumento de zonas declaradas latentes y saturadas (especialmente en conglomerados urbanos), la sobreexplotación de recursos naturales, el incumplimiento de normas ambientales de calidad y emisión, las sanciones y multas por transgresión de normas y compromisos ambientales, la judicialización de conflictos ambientales, entre otros aspectos, demuestran que también falta mucho por avanzar, especialmente en la descentralización del Estado, incluyendo el tema ambiental.

2. La Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente fue publicada el 9 de marzo de 1994 y modificada el 2010 a través de la Ley 20.417, mientras que el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) comenzó a regir el 3 de abril de 1997 mediante el D.S. N°30 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fue modificado y publicado el 7 de diciembre de 2002 (D.S. N° 95/01). El 2012 se promulgó el D.S. 40 que define el nuevo Reglamento del SEIA y que comenzó a operar el 24 de diciembre de 2013.

A la luz de estas interrogantes se ha detectado adicionalmente la enorme injerencia de los instrumentos de planificación territorial (IPT) en la sustentabilidad del desarrollo, por su carácter estratégico e integrado. En este sentido, la incorporación de la nueva herramienta de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de políticas, planes e IPT, el 2010 –año en que se produce un gran cambio en la institucionalidad ambiental chilena–, ha implicado un importante y expectante avance en la gestión ambiental del país. Al respecto cabe preguntarse, ¿están preparadas las regiones y los gobiernos locales para aplicar este tipo de instrumentos?

Tomando en consideración estos antecedentes, el presente capítulo tiene como propósito principal examinar cómo las regiones, a través de la implementación de este tipo de instrumentos de gestión ambiental, se han visto beneficiadas o no en términos de lograr una genuina sustentabilidad. Para ello, el trabajo se estructura en tres partes principales. En la primera parte, se realiza una breve revisión de los principales hitos en materia ambiental y se repasan los principales cambios y desafíos de la institucionalidad ambiental chilena. En la segunda parte, se abordan las dimensiones económicas, ambientales y sociales de proyectos evaluados en el SEIA para los periodos 1997-2010 y 2010-2016. Con este fin, se revisan las tendencias de los proyectos evaluados según su tipo, montos, mano de obra y tasa de participación de la comunidad en los procesos de evaluación de proyectos. Posteriormente, se discuten los alcances de la EAE como una nueva herramienta de evaluación de la sustentabilidad, especialmente de los instrumentos de planificación territorial para el periodo 2010-2016. Como cierre en este punto, se discuten algunos puntos críticos del sistema de evaluación en su conjunto y su repercusión en la descentralización de las decisiones ambientales. Finalmente, en la tercera parte, se plantean las principales conclusiones para enfrentar los desafíos ambientales, normativos e institucionales desde una perspectiva regional.

2. DIAGNÓSTICO: HITOS RELEVANTES EN MATERIA AMBIENTAL Y DE DESARROLLO SUSTENTABLE

La sensibilización ambiental de la política pública ha surgido fundamentalmente de los acuerdos internacionales que el país ha asumido como propios. Dentro de los hitos más importantes destaca la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, que tuvo lugar en Estocolmo (1972), donde se realizó la primera declaración global sobre las relaciones entre medioambiente y desarrollo. En este encuentro se cuestionó que el crecimiento económico fuera un fin en sí mismo, y se sentaron las bases para futuras reflexiones ambientales, dentro de

las que destaca el Informe Brundtland, elaborado en 1987, que acuña el adjetivo sostenible para acompañar al sustantivo desarrollo. Éste se entiende como la capacidad de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer a las generaciones futuras, en el marco de un triángulo virtuoso que relaciona crecimiento económico, protección ambiental e inclusión social.

En la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, denominada también Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro (Brasil), en 1992, los 178 países firmantes se comprometieron en la consecución de un modelo de desarrollo sustentable, que se plasmó en un programa de acción llamado Agenda 21. Si bien el mencionado programa no posee un peso legal para los países firmantes, son numerosas las acciones mundiales que se han llevado a cabo bajo este enfoque (Henríquez, 2014).

Muchos de los principios y objetivos de esta cumbre se recogen en la mencionada ley 19.300 (1994) y en las directrices llevadas a cabo por la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), organismo creado para encargarse, en ese entonces, de la gestión ambiental en el reciente gobierno democrático de Patricio Aylwin. Dentro de los principios e instrumentos que inspiraron este proyecto de ley destacaban los siguientes (Biblioteca del Congreso Nacional, 1994):

- 1) **Principio preventivo:** educación ambiental, sistema de impacto ambiental, planes preventivos de descontaminación y normas sobre responsabilidad.
- 2) **Principio quien contamina paga:** fiscalización ambiental.
- 3) **Principio de gradualismo:** capacitación.
- 4) **Principio de responsabilidad:** infracción de normas y sanciones pecuniarias.
- 5) **Principio de participación:** información de organizaciones locales, consejo consultivo, descentralización, educación y normas de calidad ambiental.
- 6) **Principio de eficiencia:** instrumentos que permitan la adecuada flexibilidad en la asignación de recursos.

Dentro de la discusión sobre sustentabilidad y regionalización destaca el quinto principio de participación, ya que el proyecto de ley consideraba como un elemento clave la descentralización del problema ambiental, “para que de ese modo sean las propias regiones, las que decidan sobre los proyectos que puedan tener impacto ambiental. Por otra parte, los Gobiernos Regionales deberán buscar los mecanismos de participación de los municipios” (Biblioteca del Congreso Nacional, 1994, p. 17). En la práctica, se produjo un rechazo de proyectos considerados

como perjudiciales para la región en muchos casos, más allá de la opinión de las autoridades centrales sobre el mismo. De alguna forma, se constituyó una visión regional sobre ciertos proyectos, que no siempre concordaba con la visión que se tenía desde el Estado central.

A partir del espíritu de los encuentros y acuerdos internacionales en materia ambiental (fundamentalmente la Cumbre de Río de 1992³), un avance significativo en nuestro país fue la “Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable” de 1998, propuesta por la CONAMA. En ella se realizó un diagnóstico de la situación nacional y se propusieron fundamentos y principios, así como objetivos, líneas de acción y un plan de trabajo para las grandes tareas ambientales a nivel país. Uno de los aspectos más importante es que esta política estaba inspirada en los principios de las conferencias internacionales, enfatizando que el problema ambiental es parte de la sustentabilidad y no se puede abordar sin considerar la sustentabilidad económica y social (Henríquez, 2014).

Uno de los productos concretos de esta política fue la Agenda Ambiental País 2002-2006. En esta se plantearon cuatro líneas de acción: la recuperación ambiental de las grandes ciudades, la protección del patrimonio natural, la modernización y agilización de la gestión ambiental y la cultura ambiental (CONAMA, 2002). Lamentablemente, esta política y agenda no se han actualizado.

Muchos de los programas y proyectos derivados se materializaron y se han mantenido con éxito, como el Sistema Nacional de Certificación Ambiental de Establecimientos (SNCAE), a los que se han agregado otros nuevos como el Sistema de Certificación Ambiental Municipal (SCAM), este último con gran incidencia en el mejoramiento de la gestión ambiental local y la descentralización.

Posteriormente y como resultado de la evaluación a la institucionalidad ambiental chilena realizada por la OCDE el año 2005, se identificaron una serie de debilidades y deficiencias (Barton et al., 2007). Estas indicaciones fueron recogidas por el primer gobierno de Michelle Bachelet y permitieron iniciar un proyecto de reestructuración de la CONAMA, que se materializa el año 2010 con la promulgación de la ley 20.417 (2010) que funda las bases de la nueva institucionalidad ambiental chilena. Dentro de las principales propuestas, que incluyen la modificación de ley 19.300, se encuentra la creación del Ministerio del Medio Ambiente, la Superintendencia de Medio Ambiente (SMA), el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP, aún en proceso de

3. Luego se realizó el encuentro de Johannesburgo en 2002 y Río+20 el 2012.

implementación), los Tribunales Ambientales y la incorporación de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)⁴ de las políticas y planes de carácter normativo general, así como sus modificaciones sustanciales, que tengan impacto sobre el medioambiente o la sustentabilidad, incluyendo los planes de ordenamiento territorial en todos sus niveles⁵.

Otra modificación importante introducida a la ley, que impacta a nivel municipal, corresponde al cambio de nombre y funciones de las “unidades de Aseo y Ornato”, por “unidades de Medio Ambiente, Aseo y Ornato”. En este ámbito, el cambio de la Ley 20.417, que se refiere a la modificación del artículo 25 del DFL 1 de 2006 del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 18.695 (Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, 1988), plantea agregar a las funciones tradicionales –velar por el aseo de los bienes públicos, mantener un sistema de extracción de basura y mantener las áreas verdes del espacio comunal– las siguientes nuevas tareas (Henríquez y Barton, 2013):

- proponer y ejecutar medidas tendientes a materializar acciones y programas relacionados con medio ambiente;
- aplicar las normas ambientales a ejecutarse en la comuna que sean de su competencia; y
- elaborar el anteproyecto de ordenanza ambiental.

Estas nuevas tareas son una gran oportunidad para la gestión ambiental municipal, centrada mayoritariamente en las labores de ejecución y operación, para pasar a un nivel más estratégico y de planificación que permita abordar aspectos como: política ambiental, ordenanzas ambientales, participación ciudadana, SEIA, certificación ambiental, educación ambiental, conservación e higiene ambiental. Esto implica un gran desafío para la gestión ambiental local, aunque falta avanzar aún más en el fortalecimiento y descentralización. Una propuesta en este sentido sería crear un cargo de gestor ambiental local que lidere todo tipo de iniciativas ambientales desde una perspectiva local⁶.

4. La Evaluación Ambiental Estratégica se entiende como “El procedimiento realizado por el Ministerio sectorial respectivo, para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable, al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medioambiente o la sustentabilidad, de manera que ellas sean integradas en la dictación de la respectiva política y plan, y sus modificaciones sustanciales” (Artículo 2°) (Ley 20.417, 2010).

5. La Ley 20.417 indica: “Deberán someterse a evaluación ambiental estratégica los planes regionales de ordenamiento territorial, planes reguladores intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales, planes regionales de desarrollo urbano y zonificaciones del borde costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen” (Artículo 7° bis) (Ley 20.417).

6. Para un mayor desarrollo de este nuevo cargo propuesto y responsabilidades asociadas consultar el texto de Henríquez y Barton (2013).

De manera adicional, y en el contexto del desarrollo sustentable para Chile, es posible destacar otros hitos, especialmente en relación a los vínculos que ha ido construyendo el país con el mundo globalizado. El 17 de diciembre de 2009, la entonces Ministra de Medio Ambiente, Ana Lya Uriarte, compromete a Chile a una desviación (reducción) del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) con respecto a su línea base (Uriarte, 2009). Este compromiso se materializaría con diversas acciones como la implementación de programas de eficiencia energética, el impulso a las energías renovables, un manejo más sustentable de los bosques, entre otros.

Cinco años después, el 17 de diciembre de 2014, el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) presenta ante la ciudadanía el anteproyecto de contribución nacional tentativa de Chile (INDC, por sus siglas en inglés) en el contexto del Tratado de Cambio Climático 2015 finalizado en la vigésima primera Conferencia de las Partes (COP21) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (MMA, 2014b). En ese documento se detalla una propuesta de compromiso en términos de mitigación y adaptación. En el primer caso, con metas claras para el sector energético (reducción de emisiones de carbono por PIB) y forestal (restauración de tierras degradadas y aumento del bosque nativo). En el segundo, la implementación de planes estratégicos que se traduzcan en acciones concretas para incrementar la resiliencia en el país.

Por otro lado, el 11 de enero de 2010 (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2010), se materializa el ingreso de Chile a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Como parte de la pertenencia a este grupo de países hay una serie de compromisos vinculantes y voluntarios, dentro de los que destaca el compromiso a reportar de forma periódica los indicadores ambientales. Esto se realiza bajo un marco conceptual conocido como Crecimiento Verde (*Green Growth*), donde se pretende fomentar el crecimiento económico, al mismo tiempo que se garantiza que los ecosistemas continúen proporcionando en el tiempo los servicios de los que el bienestar social depende (OCDE, 2011).

En 2014, y como parte de los compromisos ligados al ingreso de Chile a la OCDE, se publica el estudio *Chile's Pathway to Green Growth: Measuring Progress at Local Level*, donde se expone el estado actual del país en materia de crecimiento verde. En este documento, se resaltan tres pilares fundamentales que permitirán lograr una exitosa estrategia de crecimiento verde y reducir las brechas de distribución inequitativa de los recursos a nivel nacional:

- 1) sostenibilidad en estrategias sectoriales;
- 2) instrumentos económicos y otros mecanismos complementarios;
- 3) innovación.

En la misma línea de crecimiento verde y compromisos internacionales, Chile toma parte del marco decenal de programas de Consumo y Producción Sustentable a través del MMA en 2012. Con esto, el sector público pretende realizar un esfuerzo de forma coordinada con el sector privado donde se impulse el desarrollo de una economía competitiva que combine, por una parte, la protección del medio ambiente y el uso eficiente de los recursos y, por otra, la calidad de vida, la equidad social y ambiental. Para lograr estos objetivos, en septiembre de 2014 se crea el Comité de Consumo y Producción Sustentables (CCPS)⁷, órgano compuesto por 18 ministerios e instituciones públicas, cuyo principal objetivo es el desarrollo de un Programa de Consumo y Producción Sustentables para poder transitar hacia una economía más verde (MMA, 2014b). A la fecha, el CCPS ha determinado un programa compuesto por 12 líneas de acción (8 principales y 4 transversales). En todas las líneas de acción destacan iniciativas vinculadas al desarrollo regional para lograr un exitoso cumplimiento de los objetivos del programa, por ejemplo: el establecimiento de representantes locales para el apoyo del cumplimiento de la Estrategia Nacional de Construcción Sustentable; el fomento al desarrollo de actividades de turismo de intereses especiales (particularmente en áreas protegidas) en conjunto con las comunidades locales, bajo la forma de turismo sustentable; el apoyo a la intersectorialidad en el territorio para incorporar la temática de “prácticas y estilo de vida sustentables”, a partir de proyectos sociales; estrategias energéticas locales (ciudades sustentables), entre otros aspectos (GreenLab UC, 2015).

Si bien los hitos presentados corresponden a políticas de nivel nacional, al implementarse a nivel regional, dan cuenta del camino que ha tomado el desarrollo del país. De esta manera, se han identificado ciertos desafíos que involucran de forma inequívoca una distribución más equitativa de los recursos, la que permite a su vez alcanzar un avance más justo a nivel regional y local, junto con una mejor calidad de vida.

7. Mayor detalle consultar: <http://portal.mma.gob.cl/comite-de-consumo-y-produccion-sustentable/>

3. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN

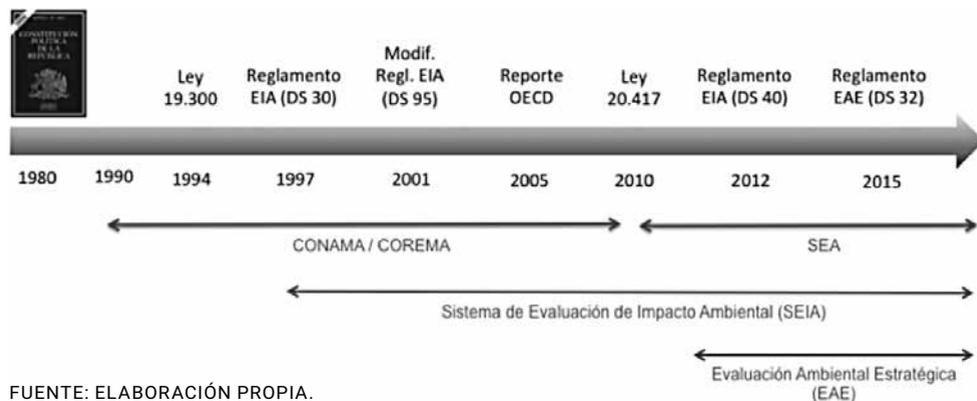
3.1. Avances y retrocesos del Sistema de Evaluación de Ambiental en Chile

Como se ha expresado, el SEIA operó en “marcha blanca” desde el año 1994 con la promulgación de la ley 19.300 y de manera obligatoria desde 1997 para proyectos que voluntariamente se sometieron al sistema. Hasta el año 2010, la CONAMA estaba encargada de administrarlo a nivel central y las COREMA (Comisiones Regionales de Medio Ambiente) a nivel regional, destinando casi la totalidad de sus esfuerzos y recursos a esta labor.

A partir de 2010, el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) es el organismo encargado de evaluar los proyectos, para cumplir este objetivo se dictó en 2012 un nuevo reglamento (Decreto Supremo N° 40, 2013) que define los procedimientos y exigencias del sistema. Uno de los principales cambios introducidos fue que los instrumentos de planificación territorial, fundamentalmente planes reguladores se retiran del listado de proyectos obligatorios a evaluar (letra h del artículo 10 de la Ley⁸) y se cambia por el nuevo sistema de evaluación ambiental estratégica (EAE). En este marco, los organismos descentralizados tienen poca injerencia en la evaluación ambiental, como se explicará más adelante.

Los principales cambios al sistema de evaluación ambiental y su normativa asociada se aprecian en el siguiente esquema (Figura 1).

FIGURA 1. PRINCIPALES HITOS EN LA EVALUACIÓN AMBIENTAL EN CHILE



De esta forma, dentro del principal cambio normativo e institucional a través de la ley 20.417 de 2010, se pueden establecer una serie de avances reglamentarios

8. h) Planes regionales de desarrollo urbano, planes intercomunales, planes reguladores comunales, planes seccionales, proyectos industriales o inmobiliarios que los modifiquen o que se ejecuten en zonas declaradas latentes o saturadas (Ley 19.300).

y de mejoramientos de los mecanismos del sistema de evaluación ambiental, con repercusiones directas sobre la sustentabilidad regional y comunal. Sin embargo, también se observan algunos puntos deficitarios y otros que plantean interrogantes para el logro de regiones más sustentables. A continuación, se revisan algunos puntos que los autores consideran relevantes.

a) Estudios de compatibilidad territorial y ajuste a políticas y planes

Un aspecto positivo del nuevo reglamento del SEIA es la exigencia de un análisis de compatibilidad territorial del proyecto con su territorio a los titulares de proyectos. Para ello, se solicita una revisión de consistencia entre la ubicación del proyecto y las disposiciones de los instrumentos de planificación territorial vigentes. Básicamente, se solicita que los municipios y gobiernos regionales (GORES), así como también las gobernaciones marítimas, verifiquen que el titular haya considerado las condiciones normativas y zonificaciones que definen sus respectivos planes reguladores (intercomunales, comunales y seccionales), planes regionales de ordenamiento territorial (PROT) o zonificaciones de borde costero, de acuerdo a las características y ubicación del proyecto, para que no se contravengan las disposiciones o condiciones normativas que inviabilicen la ejecución del proyecto. Si bien algunos instrumentos son de alcance indicativo (por ejemplo, las zonificaciones de borde costero), esto corresponde a una clara señal para lograr una mayor armonía de usos, conciliando los intereses del proyecto con la vocación territorial de la región representada en los mencionados instrumentos.

Además, se debe dar cuenta de la adecuación del proyecto con los planes de desarrollo local y regional (PLADECOS y Estrategias de Desarrollo Regional), de competencia de municipal y de los GORE, respectivamente. Esto es significativo para los PROT, nuevos instrumentos aún en proceso de formulación o revisión, donde se expresan las aspiraciones, visiones e imagen objetivo de la región desde el punto de vista de su desarrollo territorial. Más allá de las dificultades con respecto al carácter vinculante o no de estos instrumentos y de la escala de análisis de los mismos, ellos representan un avance en términos de las discusiones estratégicas sobre la cuestión territorial, que ha estado ausente en una parte importante de la historia reciente del país.

De una u otra forma, es importante mencionar que esta participación de los GORE y los municipios no está al nivel de los Organismos Administrativos del Estado con Competencia Ambiental (OAECA), pues no otorgan ningún permiso ambiental sectorial, lo que limita su influencia y poder dentro del SEIA, a pesar de tratarse de estructuras responsables del desarrollo territorial de los espacios bajo su jurisdicción.

b) Pérdida de representatividad regional en la evaluación ambiental

Siguiendo con el punto anterior, si bien se observa un avance en la incorporación de los GORE y los municipios en la revisión de la compatibilidad territorial y pronunciamiento sobre políticas, planes y programas de desarrollo regional y planes de desarrollo comunal, dicha incorporación es de carácter técnico y no político como ocurría antes del 2010. Al respecto, es necesario recordar que en el periodo CONAMA existía una evaluación técnica (Comité Técnico donde participaban los OAECA) y una política compuesta por la Comisión de Evaluación, integrada por el Intendente Regional (quien la presidia), los SEREMI, los Gobernadores Provinciales, cuatro Consejeros Regionales y el Director Regional de CONAMA (secretario, sin derecho a voto). Sin embargo, con el nuevo cambio normativo, se mantiene la Comisión de Evaluación presidida por el Intendente, pero se ha reducido el número de integrantes, eliminándose la representación regional (consejeros regionales) y del nivel provincial (los gobernadores provinciales), y algunas SEREMIS (Ministerio de Educación y Bienes Nacionales) (Tabla 1).

TABLA 1. INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE EVALUACIÓN DURANTE LA ADMINISTRACIÓN CONAMA Y SEA

COREMAS	COMISIÓN DE EVALUACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> •Intendente, preside •SEREMI de Salud •SEREMI de Economía, Fomento y Reconstrucción •SEREMI de Agricultura •SEREMI de Vivienda y Urbanismo •SEREMI de Transporte y Telecomunicaciones •SEREMI de Minería •SEREMI de Planificación •SEREMI de Educación •SEREMI de Bienes Nacionales •Gobernadores Provinciales •Cuatro Consejeros Regionales 	<ul style="list-style-type: none"> •Intendente, preside •SEREMI de Salud •SEREMI de Economía, Fomento y Reconstrucción •SEREMI Obras Públicas •SEREMI de Agricultura •SEREMI de Vivienda y Urbanismo •SEREMI de Transporte y Telecomunicaciones •SEREMI de Minería •SEREMI de Planificación (Desarrollo Social) •SEREMI de Energía •SEREMI del Medio Ambiente
<p>* Director Regional de CONAMA como secretario</p>	<p>* Director Regional del SEA como secretario</p>

FUENTE: REGLAMENTO DS 95/2002 Y DS 40/2013.

Por su parte, los consejos consultivos regionales de medio ambiente han mantenido su estructura original: dos científicos, dos representantes de organizaciones no gubernamentales, dos representantes del empresariado, dos representantes de los trabajadores y un representante del Ministro del Medio Ambiente que antes era un representante del Intendente regional.

Si bien esta medida se puede entender como una forma de reducir la burocracia del sistema y de agilización del proceso de evaluación de proyectos, en la práctica representa un serio retroceso para la descentralización y la democratización de la decisión de aprobación o rechazo de los proyectos. Esto cobra mayor relevancia en el escenario actual, donde los consejeros regionales son elegidos democráticamente y, por lo tanto, tienen una base de representatividad mucho mayor. Otro elemento a destacar es que el Estado central y quienes toman las decisiones de creación/modificación de las estructuras institucionales chilenas no despliegan ningún esfuerzo por dar cuenta de la diversidad de situaciones existentes en el país y construyen respuestas estandarizadas que, por ejemplo, dejan fuera de toda decisión regional en estos temas al SEREMI de Bienes Nacionales en una región como la de Aysén, donde más de la mitad de la tierra es de propiedad fiscal y está bajo la responsabilidad del mencionado SEREMI. Esto recuerda la fallida creación de una región robusta, distinta, en el caso de Arica y Parinacota, por tratarse de un territorio especial, donde la apuesta del Estado central debió dar cuenta de dicha condición.

c) Análisis de alternativas de proyectos

Un punto que se dejó fuera del reglamento del SEIA, pero que inicialmente estaba propuesto para los Estudios de Impacto Ambiental, corresponde a la exigencia de incluir en la descripción del proyecto o actividad un estudio que justifique la alternativa escogida⁹. Esto es de gran importancia para justificar la opción más adecuada, considerando las vocaciones y restricciones que impone el territorio. Muchos de los problemas que presentan los proyectos rechazados (o incluso aprobados) pasan por una discusión sobre su localización, la que de considerarse adecuadamente, puede reducir de manera significativa los impactos y el rechazo de las comunidades locales.

Un ejemplo emblemático y controversial es el del proyecto termoeléctrico Barrancónes en la Región de Coquimbo, donde el clamor de la comunidad local y regional obligó al Presidente de la República de la época a llamar a la empresa para que desistiese del proyecto. Esta situación se puede considerar como un hecho positivo, sin embargo, pasó por encima de la institucionalidad ambiental a nivel regional, lo que demostró la debilidad de la misma.

9. Artículo 18, letra c.8. La descripción de las alternativas consideradas en el proyecto o actividad, incluyendo alternativas tecnológicas, de localización, de métodos de construcción, operación o cierre u otras alternativas que podrían tener impactos distintos al del proyecto o actividad, indicando someramente la razón por la que fueron desechadas" (Acuerdo N°8/2012, Consejo de ministros para la Sustentabilidad, Ministerio de Medio Ambiente, 22 de mayo 2012). El subrayado es de los autores.

La falta de estudios de alternativas de proyecto constituye uno de los retrocesos más significativos, particularmente desde el punto de vista geográfico, ya que podría ser la instancia ideal para incluir criterios de sustentabilidad económica, social y ambiental especialmente explícitos, que aseguren una elección de la alternativa más robusta y sustantiva para avanzar hacia un genuino desarrollo sustentable, incluso considerando criterios políticos. Esto se hace especialmente patente ante la ausencia de instrumentos normativos vinculantes que regulen el espacio rural en las regiones.

d) La participación ciudadana

Este es uno de los aspectos donde indudablemente se ha mejorado, pero donde aún queda mucho por avanzar. En la actualidad, se ha ampliado la participación a las personas naturales en los Estudios de Impacto Ambiental y también en algunas Declaraciones de Impacto Ambiental que generan carga ambiental. Otro aspecto positivo se refiere a la posibilidad de abrir un nuevo proceso de consulta ciudadana en caso de haber modificaciones sustantivas al proyecto.

Sin embargo, se debe recordar que esta participación se limita a la posibilidad de informarse, de hacer observaciones y recibir respuestas, lo que de acuerdo a la escala de participación de Arnstein (1969) corresponde a los niveles de fachada o niveles más básicos de participación.

Esto se ve expresado de manera elocuente en la participación de comunidades indígenas, amparada por el Convenio 169 de la OIT firmado por el gobierno de Chile (Decreto Supremo N° 236, 1998) donde si bien se presentan mecanismos de participación más avanzados (como la intención de llegar a un acuerdo entre las partes), aún siguen siendo insuficiente. Las negociaciones y acuerdos en igualdad de condiciones y un mayor control ciudadano parecen ser los pasos a seguir, especialmente si se considera la voz de la región, como lo han hecho en otros países como Australia y Nueva Zelandia (Fidler, 2010; Jollands & Harmsworth, 2007).

Dejando de lado las limitaciones inherentes al sistema, se puede observar que el nivel de participación ciudadana no se correlaciona con la importancia de ciertos proyectos. Se observa una muy alta participación en la Región Metropolitana, lo que responde principalmente a la densidad poblacional de la zona. Por otro lado, algunos proyectos de gran envergadura (como los grandes proyectos mineros o energéticos de la zona norte del país) concentran una baja participación, a pesar de influir fuertemente en términos de inversión y potencial degradación ambiental.

El empoderamiento de la población para incidir en lo que desea para su región y la búsqueda de mecanismos de gobernanza entre los ámbitos público, privado y comunitario parecen ser los retos de mayor trascendencia para el SEIA y la SMA en los próximos años.

e) La participación del municipio

En comparación con el periodo anterior, los municipios han ido adquiriendo una participación importante en el SEIA. Esta participación no solo se refleja básicamente en la revisión de los IPT y PLADECOS (como se vio en el punto a), sino que además en la asignación actual de una labor especial en la fase final del proceso evaluación, pues son los órganos encargados de fiscalizar que una obra no se ejecute hasta que obtenga una Resolución de Calificación Ambiental (RCA) favorable (Art. 72 del Reglamento Decreto Supremo N° 40) a través de la Dirección de Obras Municipales. Esto es un gran avance, ya que se descentraliza una autorización clave para la aprobación ambiental, a pesar de que no es un permiso ambiental sectorial.

El municipio juega un rol relevante en la información ciudadana de proyectos en proceso de evaluación en el SEIA, en la canalización de denuncias ambientales y como titular de planes reguladores y su respectiva EAE. Todo esto debiese ir acompañado de un fortalecimiento de sus capacidades profesionales y presupuestarias.

Otro punto importante, aunque fuera del contexto del SEIA, corresponde a las nuevas funciones otorgadas por la ley 20.417 a las unidades de medio ambiente, aseo y ornato, que incluye la elaboración de medidas ambientales y de la ordenanza ambiental, entre otras competencias antes mencionadas y que aportan a la bajada local del tema ambiental.

f) Judicialización de proyectos

Finalmente, un punto relevante es que los proyectos aprobados o rechazados tienen la posibilidad de que tanto la comunidad como el proponente puedan elevar un reclamo ante el SEA, lo que también ocurría en el sistema de CONAMA. Sin embargo, una de las diferencias de la nueva normativa es que ahora los recursos de reclamación sí se pueden direccionar a un Comité de Ministros¹⁰(Art. 20, Ley

10. Ministro del Medio Ambiente, quien lo presidirá, y los Ministros de Salud; de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Agricultura; de Energía, y de Minería.

19.300) en el caso particular de los Estudios de Impacto Ambiental. Luego de esta instancia pueden pasar a los Tribunales Ambientales, solo dos de los tres propuestos en el país están constituidos (norte y centro).

También en el caso de proyectos en funcionamiento o incumplimiento de normas ambientales, las sanciones y multas son procesadas por la Superintendencia de Medio Ambiente; en caso de discrepancia, igualmente deben ser dirimidas en los Tribunales Ambientales. En el sistema antiguo, pasaban directamente a los tribunales ordinarios y en última instancia a la Corte Suprema.

A la fecha, en el SNIFA se registra un total de 355 procedimientos sancionatorios a lo largo del país, concentrados principalmente en la Región Metropolitana y la Región de la Araucanía. En ambos casos, destacan los procedimientos en los sectores de agroindustrias, equipamiento, industrias fabriles y viviendas. Este último principalmente en el contexto de los planes de prevención y descontaminación atmosférica (PPDA). Cabe destacar que la SMA no puede iniciar actividades de fiscalización y menos aún procedimientos sancionatorios, a menos que existan potenciales infracciones que caigan dentro de los ámbitos de competencia del servicio.

Todo este proceso ha implicado que muchos de los conflictos ambientales se hayan judicializado (Reyes, 2014). Esto conlleva enormes costos por la dilación de procesos, costos y trabas en la resolución de conflictos. Lo óptimo es que todo se resuelva en los ámbitos administrativos previstos. En este escenario, nuevamente las regiones se ven perjudicadas por el centralismo, dado que deben tramitar todos los procedimientos legales y administrativos en Santiago a la espera de los tres tribunales previstos, lo que de todas formas deja a un número importante de regiones con la dificultad de desplazarse para tramitar sus recursos.

3.2 EL SEIA COMO EXPRESIÓN DE SUSTENTABILIDAD EN LAS REGIONES

A modo de panorama general, se revisa a continuación una serie de indicadores para los proyectos evaluados en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y su impactos en las regiones para los periodos: enero de 1997 a diciembre de 2009 y enero de 2010 a marzo de 2016. En este período se observa un predominio de proyectos evaluados bajo la forma de Declaraciones de Impacto Ambiental: a la fecha se registran 21.558 proyectos (95,6%), versus los casi mil proyectos sometidos como Estudio de Impacto Ambiental (5%).

a) Tipos de proyectos

En primer lugar, se puede observar que la mayor cantidad de proyectos ingresados al SEIA para el periodo 1997-2009, ya sea bajo la forma de Declaraciones de Impacto Ambiental o como de Estudios de Impacto Ambiental, corresponde a proyectos del sector pesca y acuicultura, con una concentración mayor de este tipo de proyectos en la Región de los Lagos y la Región de Aysén. En el siguiente periodo, los proyectos de pesca y acuicultura siguen siendo los protagonistas; sin embargo, aparecen con importancia algunos proyectos energéticos en la Región Metropolitana y proyectos mineros en la Región de Magallanes y la Antártica Chilena (Figura 2). Destacan también en ambos períodos de análisis los proyectos asociados al saneamiento ambiental, los que por su naturaleza tienden a generarse de forma proporcional a la densidad poblacional de las regiones.

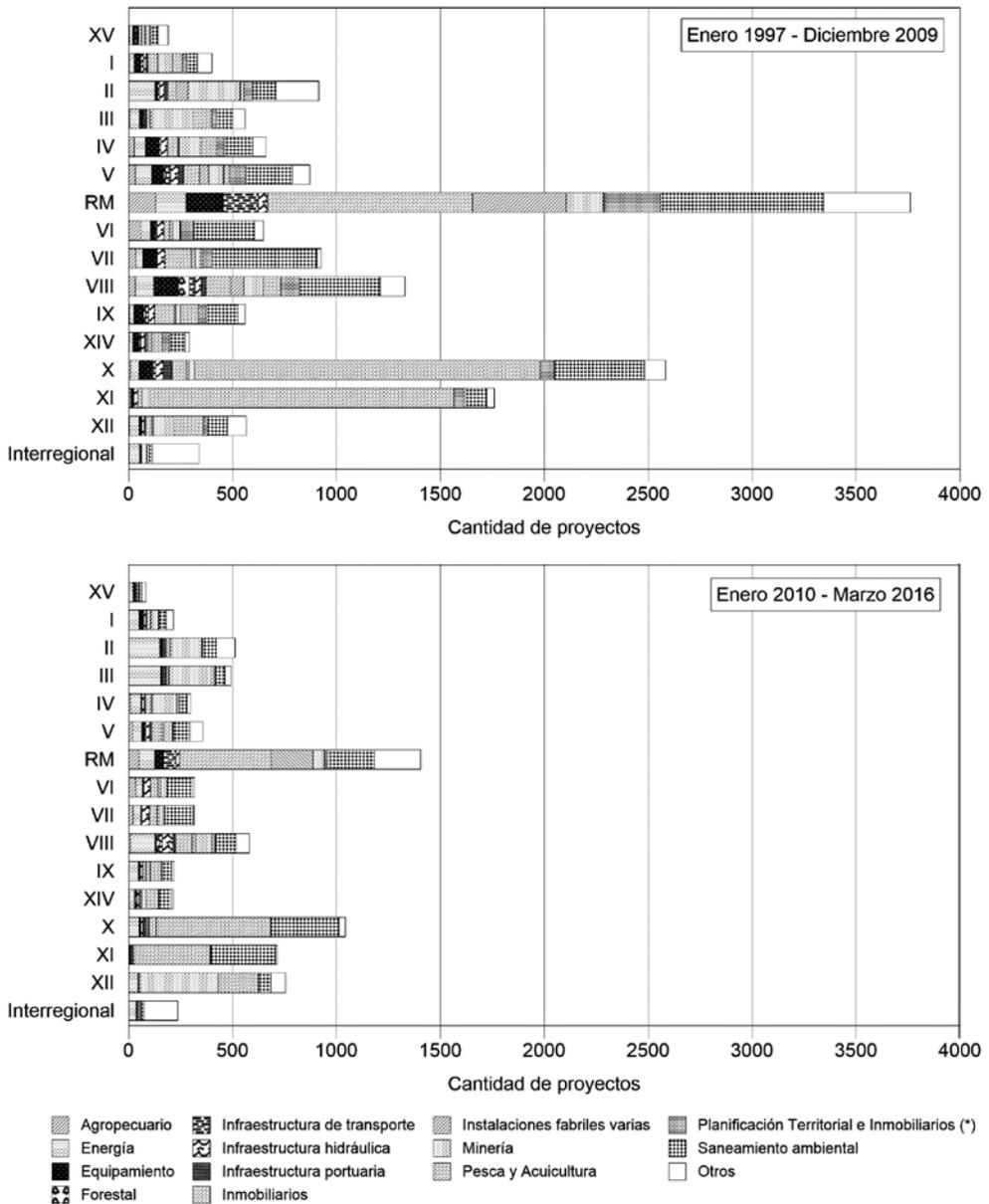
Para el periodo 2010-2015 se puede resaltar que la mayor cantidad de proyectos ingresados al SEIA se concentra en la Región Metropolitana, lo que se puede interpretar como una demostración de la concentración de actividades en Santiago. Posteriormente, se encuentran las Regiones de Los Lagos, Magallanes y Aysén en el sur de Chile, luego la del Biobío en la zona centro-sur, y un poco más atrás, las de Antofagasta y de Atacama, que corresponden al principal foco de desarrollo minero del país. En el caso de la Región Metropolitana, es importante destacar el rol de los proyectos inmobiliarios, explicado por la influencia de la macrocefalia urbana representada por el peso de Santiago en el conjunto del sistema urbano nacional.

b) Montos de inversión de proyectos

A diferencia de lo observado anteriormente, las inversiones se concentran de distinta forma a nivel regional y por tipos de proyecto. En ambos períodos destacan las inversiones por región en el siguiente orden: 1) Región de Antofagasta, 2) Región de Atacama y 3) Región Metropolitana. En términos de tipos de proyectos, durante el período 1997-2009, destacan principalmente los proyectos mineros en la zona norte, seguidos de grandes proyectos energéticos, los que probablemente abastecen los anteriores. En la Región Metropolitana, a pesar de ser un poco más heterogénea, se observa un gran crecimiento en los proyectos inmobiliarios, asociados al importante crecimiento demográfico y a la concentración de capital que experimentó la región.

Al observar lo sucedido después del año 2010 se constata que, más allá del hecho que el período de análisis es más corto y que la cantidad de proyectos ingresados al SEIA es sustancialmente menor (Figura 3), los montos de inversión principalmente en proyectos mineros y energéticos en la zona norte del país se disparan considerablemente, mientras que la inversión en proyectos mineros

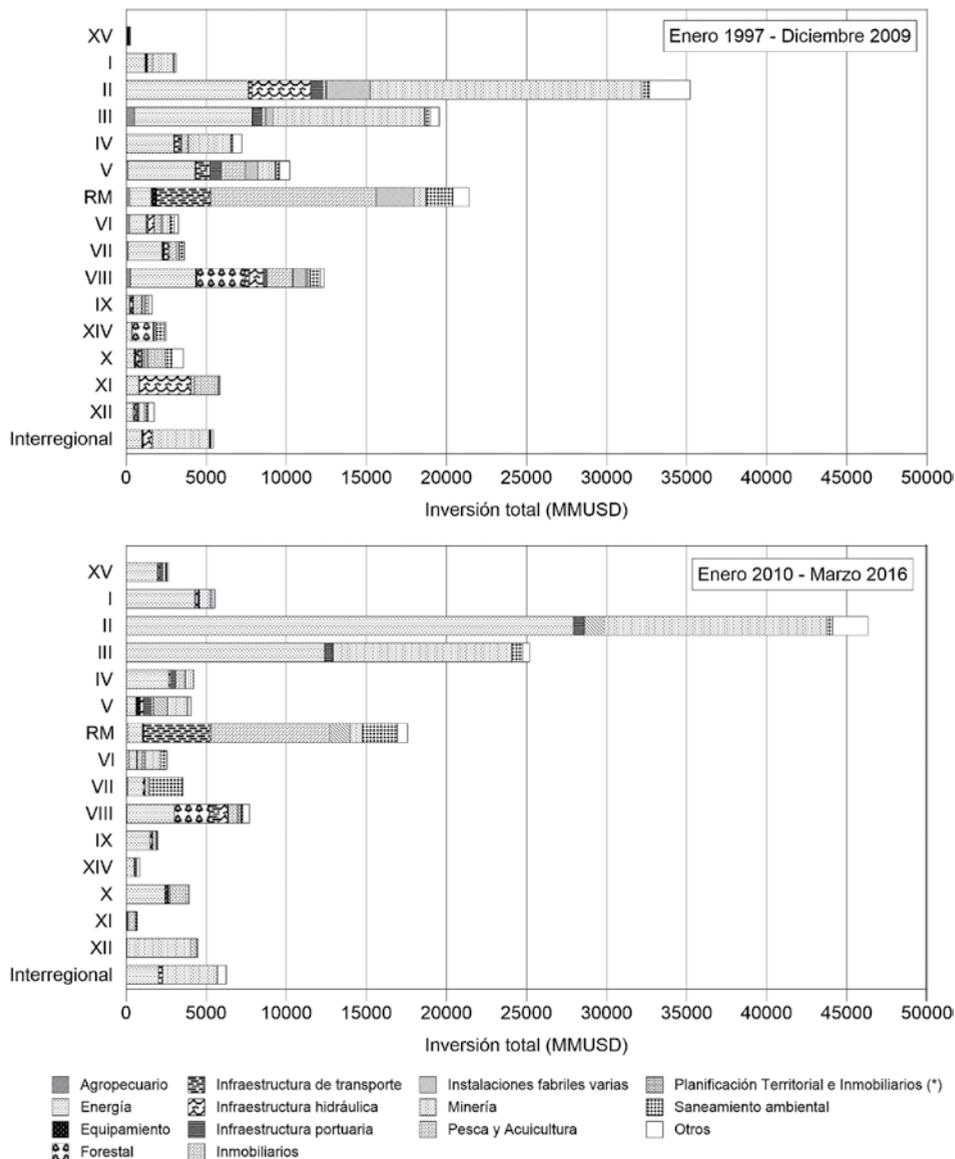
FIGURA 2. PROYECTOS INGRESADOS AL SEIA PARA LOS PERIODOS 1997-2009 Y 2010-2016



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE DATOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL. *LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DESDE EL AÑO 2011 SE EVALÚAN A TRAVÉS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA.

sigue jugando un rol protagónico. Para tener un valor de referencia de los montos que se evalúan en el SEIA, se puede mencionar que para el año 2015 la inversión anual de los proyectos aprobados en el SEIA equivalía a un 2,6% del PIB nacional.

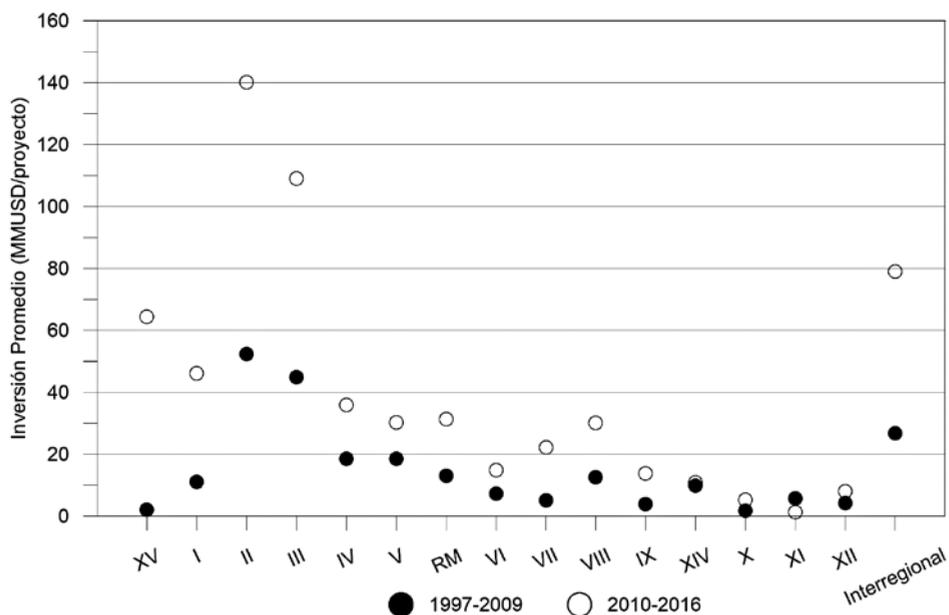
FIGURA 3. MONTOS DE INVERSIÓN APROBADOS EN MILLONES DE DÓLARES PARA LOS PERIODOS 1997-2009 Y 2010-2016



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL. * LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DESDE EL AÑO 2011 SE EVALÚAN A TRAVÉS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA.

Un análisis de la inversión promedio en ambos períodos permite observar que los montos de inversión luego del año 2010 se multiplicaron en promedio más de tres veces, principalmente asociados a proyectos en la regiones del norte del país (minería y energía) y proyectos interregionales, que muchas veces están asociados a obras de infraestructura de transporte y otras al abastecimiento de los grandes proyectos mineros y energéticos (Figura 4). Por otro lado, se observa que la zona sur del país, a pesar de concentrar una cantidad de proyectos (principalmente de pesca y acuicultura), obtiene montos de inversión promedio muy bajos (en comparación con las demás regiones) y estos no varían de forma importante entre los períodos de análisis.

FIGURA 4. INVERSIÓN PROMEDIO (MMUSD) POR PROYECTO PARA LOS PERIODOS 1997-2009 Y 2010-2016



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

c) Empleos

A modo de contextualización del impacto de los proyectos en la sustentabilidad de las regiones, se analizó el comportamiento del empleo declarado por los Estudios de Impacto Ambiental aprobados en los casi 20 años de funcionamiento del SEIA. En términos generales, la región que genera más empleo en el país corresponde, por lejos, a la Región de Antofagasta, le sigue la Región de Atacama. En la

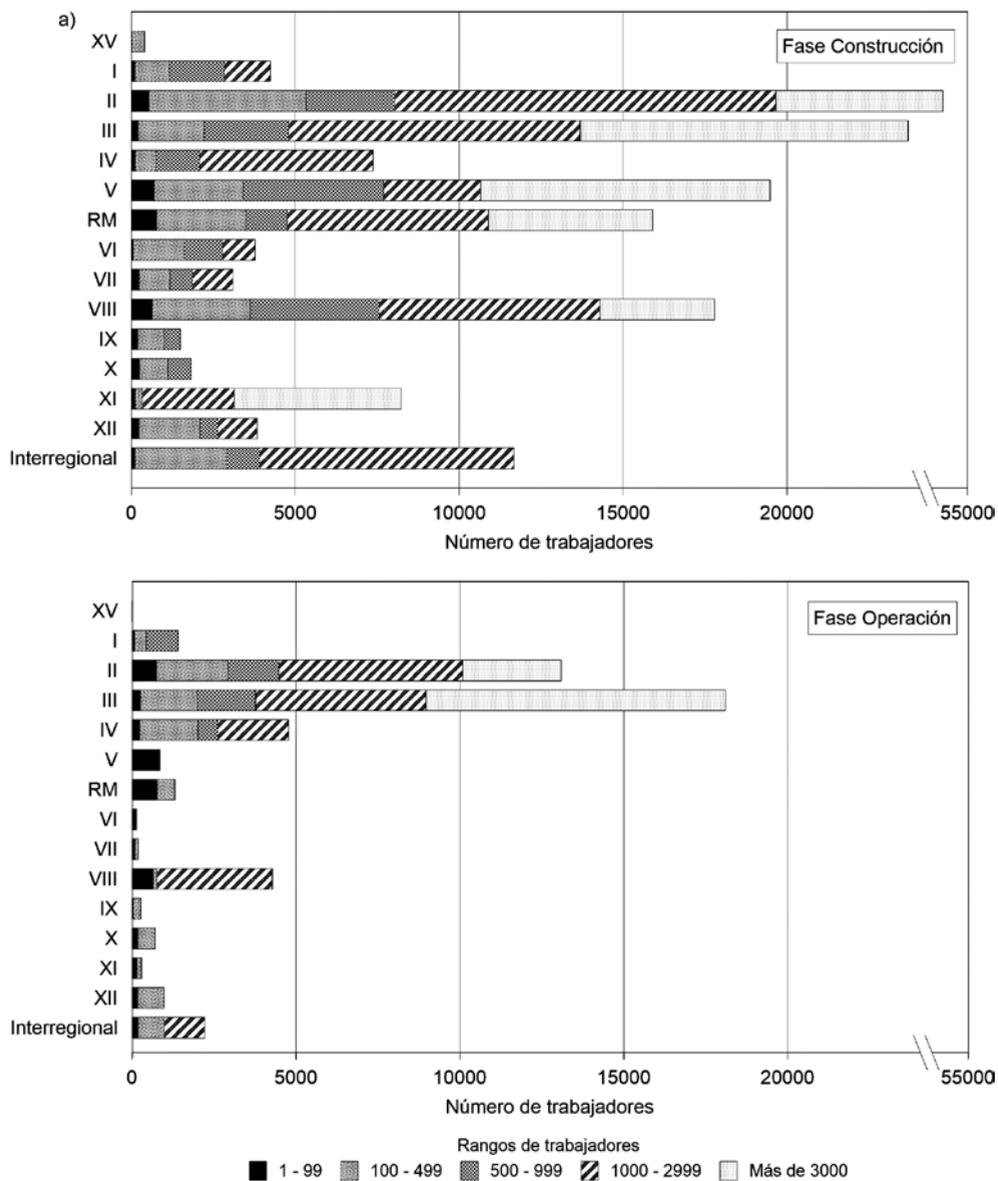
fase de construcción, la II Región generó 50.255 empleos para el periodo 1997-2009 y 29.926 entre 2010-2016; mientras que la III Región aportó respectivamente con 23.692 y 20.239 puestos de trabajo. Sin embargo, la situación se invierte en la fase de operación, ya que la Región de Atacama contribuye con 18.099 y 8.068 puestos, respectivamente, mientras que la Región de Antofagasta lo hace con 13.090 empleos y 5.803, respectivamente. También destacan los proyectos Interregionales con más 36.000 empleos en la fase de construcción y casi 5.000 empleos en la fase de operación entre 1997 y 2016.

Estos valores son muy importantes para los índices de empleo en la región y, por ende, para la sustentabilidad social. No obstante, se debe tener en cuenta que hay una variación significativa de la cantidad de empleos entre la fase de construcción y de operación: mientras la primera presenta un promedio de alrededor de 573 trabajadores por proyecto, la segunda se reduce a 192 personas por proyecto en el periodo 1997-2009. A pesar de esto, la fase de operación es la más relevante en términos de estabilidad del empleo en el tiempo, ya que la fase de construcción es una actividad acotada en la trayectoria del proyecto, generalmente asociada a mano de obra menos calificada, que desempeña labores propias de la faena constructiva e instalaciones de redes e infraestructura.

Esta tendencia se mantiene para el período siguiente (2010-2016), pero con valores superiores: la fase de construcción registra un promedio de 883 empleos por proyecto, mientras que la fase de operación bordea los 250 empleos por proyecto. Esto es un 20% superior al periodo precedente, pero en solo 6 años; es decir, en menos de la mitad del periodo de tiempo (Figura 5).

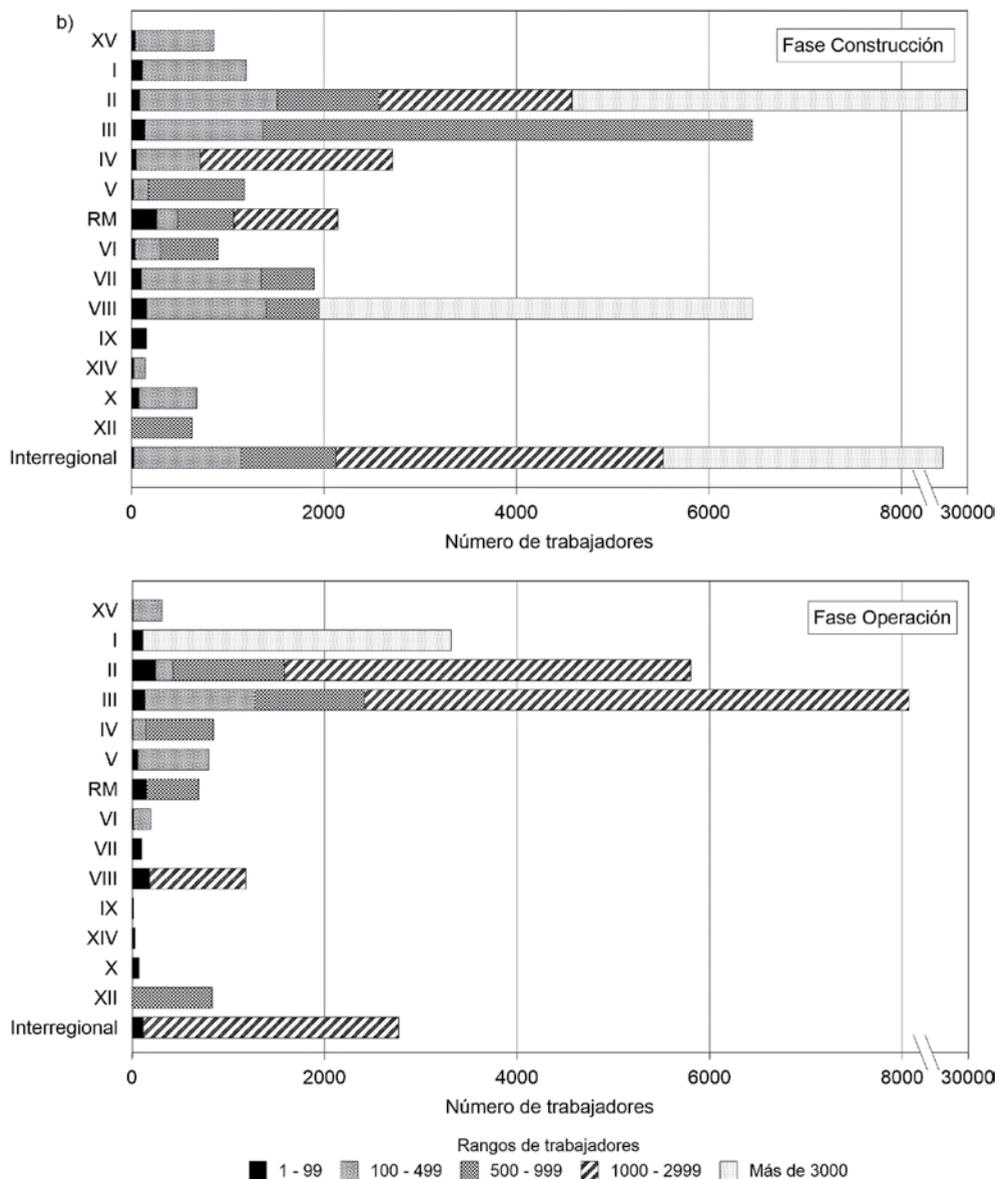
La mano de obra en la fase de cierre no se ha considerado relevante para el análisis por su baja incidencia en el mercado laboral y, por ende, en la proyección de la sustentabilidad.

FIGURA 5. NÚMERO DE TRABAJADORES SEGÚN RANGOS PARA LAS FASES DE CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN PARA LOS PERÍODOS A) 1997-2009 Y B) 2010-2016



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.

FIGURA 5. NÚMERO DE TRABAJADORES SEGÚN RANGOS PARA LAS FASES DE CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN PARA LOS PERÍODOS A) 1997-2009 Y B) 2010-2016



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.

d) Participación ciudadana ¹¹

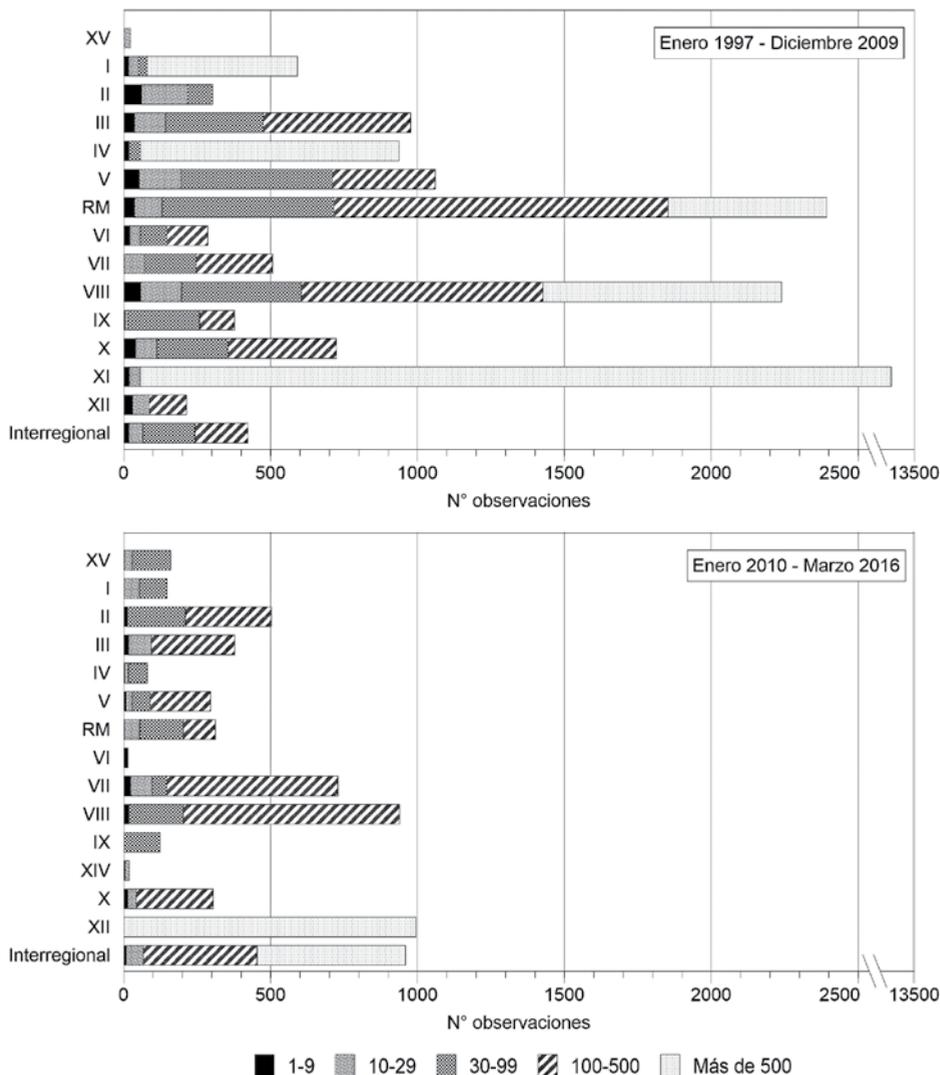
Respecto a la participación ciudadana (personas naturales) en el proceso de evaluación de proyectos aprobados, se aprecia que la mayor cantidad de observaciones que realiza la comunidad a los Estudios de Impacto Ambiental se presenta en regiones. Destaca en primer lugar la Región de Aysén, con más de 13.000 observaciones de personas naturales, lo que se explica fundamentalmente por el proceso de evaluación del mediático proyecto Hidroaysén (agosto de 2008 a mayo de 2011). Por su parte, en el último periodo se observa una mayor cantidad de participación en la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena, con casi 1.000 observaciones asociado al proyecto Mina Invierno en la comuna de Río Verde. Con todo, se puede destacar el bajo nivel de participación regional: alrededor de siete regiones tienen menos de 700 observaciones para el total del periodo inicial (Figura 6).

Destaca también la participación en proyectos Interregionales, con sobre 1.000 observaciones entre 2010-2016, probablemente asociada al nuevo cambio normativo que abre el derecho a plantear observaciones de cualquier persona jurídica o natural en cualquier parte del territorio.

Por su parte, la participación de organizaciones jurídicas es mucho más importante en la Región Metropolitana (1.081 observaciones) durante el primer periodo, aunque en el último periodo la Región de Atacama pasa a ser más preponderante (603 observaciones) respecto al resto de las regiones (Figura 7), fundamentalmente asociada al proyecto "Optimización Proyecto Minero Cerro Casale" con 402 observaciones jurídicas y con un tiempo de aprobación de 523 días (SEIA, 2016). Se debe señalar que la forma de medir la participación se basa en la capacidad de hacer observaciones a los Estudios de Impacto Ambiental y, ahora, a ciertas Declaraciones de Impacto Ambiental con carga ambiental.

11. Se consideraron los Estudios de Impacto Ambiental en estado aprobado según búsquedas en el sitio web del Servicio de Evaluación Ambiental (<http://www.sea.gob.cl>). Dentro del proceso metodológico es importante aclarar que se contabilizó el número de observaciones, según su naturaleza (natural o jurídica), y no la cantidad de personas que las emitieron. El universo correspondió al total de observaciones recibidas, es decir, se incluyeron aquellas observaciones inadmisibles, no pertinentes, no ponderables y recibidas fuera de plazo. Para ello fueron revisadas todas las observaciones incluidas en la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) de cada proyecto.

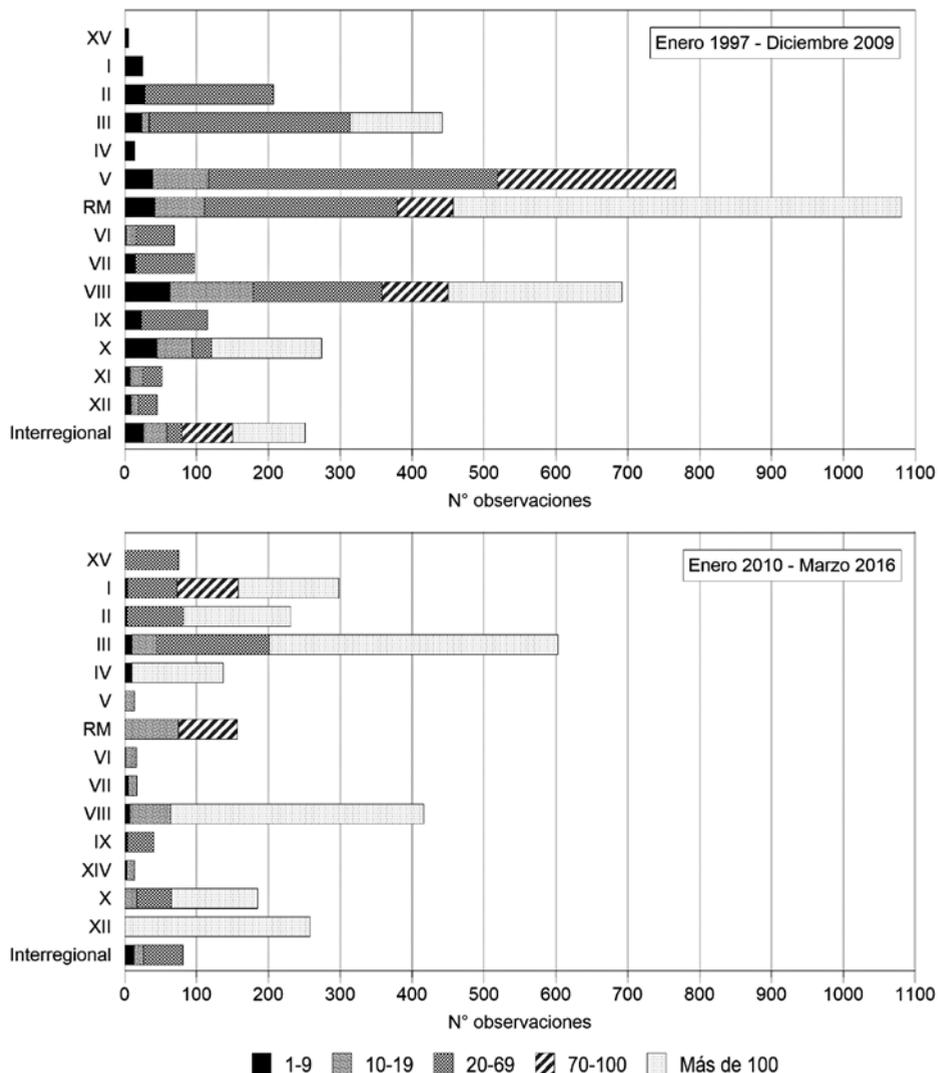
FIGURA 6. PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE PERSONAS NATURALES EN ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL PARA LOS PERIODOS 1997-2009 Y 2010-2016



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Los proyectos rechazados (no incluidos en la estadística y gráficos anteriores) que han tenido mayor participación corresponden al Relleno Sanitario Santa Marta, Región Metropolitana, que tuvo casi 600 observaciones el año 1998, pero luego se aprobó en un tercer ingreso, y en el periodo reciente destaca la Central Hidroeléctrica Doña Alicia con 227 observaciones en la comuna de Curacautín, IX Región de la Araucanía (SEIA, 2016).

FIGURA 7. PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE PERSONAS JURÍDICAS EN ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL PARA LOS PERIODOS 1997-2009 Y 2010-2016



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

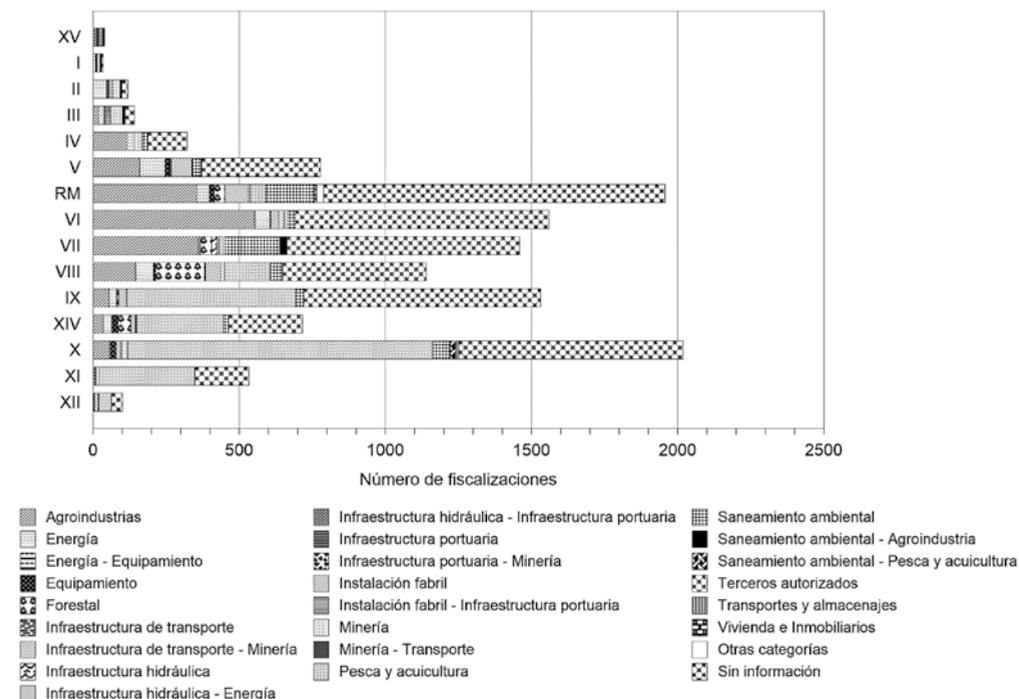
Un aspecto relacionado con este punto se refiere a que la gran cantidad de observaciones pueden llevar evidentemente a retrasar el proceso de evaluación de los proyectos. Al respecto, es importante mencionar que el 83% de los Estudios de Impacto Ambiental aprobados se han demorado de 500 a 999 días entre 1997-2009, mientras que algunos proyectos más complejos (como ya se mencionó)

pueden demorar varios años. Con la nueva institucionalidad se ha producido un cambio importante, ya que ahora el 60% de los proyectos se aprueban dentro de 100 a 499 días, cifra que se encuentra dentro de lo estipulado por la ley.

e) Fiscalización ambiental

Entre los años 2013 y 2015 (inclusive), el Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental (SNIFA) registra que la Superintendencia del Medio Ambiente en conjunto con otros servicios fiscalizadores como la Red Nacional de Fiscalización Ambiental (RENFA) han realizado un total de 12.458 fiscalizaciones, las cuales han ido en aumento año a año (SNIFA, 2016). Destaca en las regiones de la zona centro-sur del país una gran cantidad de fiscalizaciones a establecimientos pertenecientes al sector de las agroindustrias, mientras que en la zona sur (y de forma concordante con la cantidad de proyectos existentes) la cantidad de fiscalizaciones se concentra en el sector de pesca y acuicultura. Saneamiento ambiental es otro sector relevante en todas las regiones, debido a su prestación de servicios a la población en general (Figura 8).

FIGURA 8. NÚMERO DE FISCALIZACIONES AMBIENTALES 2013-2015



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

3.3 EL ROL DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

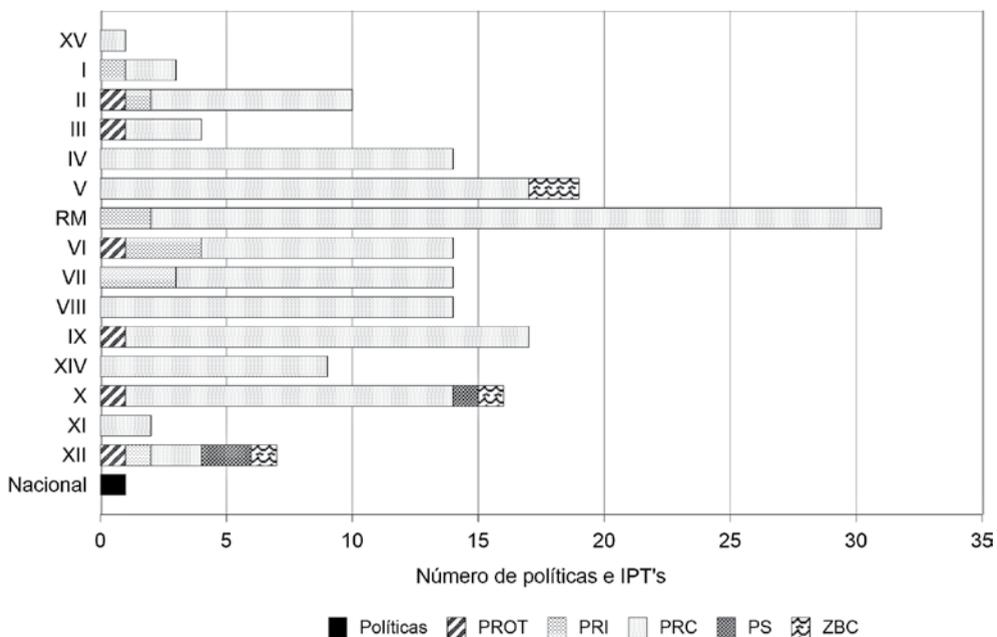
Como se mencionó anteriormente, el nuevo Reglamento de EAE fue promulgado en noviembre de 2015 (Decreto Supremo N° 32, 2015), pero comenzó a operar desde 2010 con la modificación de la Ley 19.300. Se trata de un instrumento centrado en el concepto de desarrollo sustentable, donde los municipios y gobiernos regionales cumplen un rol central en su implementación. Algunos autores advierten que esta nueva forma de evaluación exige una gran voluntad política de las autoridades y de los tomadores de decisión, así como de la capacidad estratégica de las políticas y planes de desarrollo territorial contra las cuales se puedan contrastar los resultados de la evaluación ambiental estratégica (Rodrigo, 2013). Esta nueva herramienta constituye un gran desafío para la gestión ambiental y debe contar con un gran compromiso de los actores involucrados; en caso contrario, los resultados serán limitados (Henríquez, 2014).

Esta nueva forma de evaluar constituye esencialmente un cambio de paradigma, representado por el desafío de incluir el pensamiento estratégico en la evaluación de las PPP (Políticas, Planes y Programas), mediante un enfoque integrado, pensamiento estratégico e inclusivo (Partidario, 2012), que en el caso de Chile incluye solo las Políticas, Planes e Instrumentos de Planificación Territorial (IPT). En términos de aprobación, en un universo de 166 planes e instrumentos evaluados a la fecha, se observa que un 95% corresponde a IPTs y de estos la mayor parte se concentra en la Región Metropolitana, seguida por las regiones de Valparaíso y de la Araucanía (SIEAE, 2016). A nivel de planes, se han evaluado solo tres, al igual que las Zonificaciones de Borde Costero, todos ellos en distintas regiones (Figura 9). Por su parte, no se ha evaluado ninguna Política, pero en estos últimos seis años se han aprobado importantes políticas de componente ambiental, como la Política Nacional de Desarrollo Urbano del año 2013.

Este nuevo instrumento ha enfrentado diversas dificultades: falta de experiencia de los titulares y consultores para aplicar la EAE, cambio de enfoques en la metodología de evaluación, y desconocimiento del instrumento por parte de actores relevantes y de la comunidad, lo que hace que el éxito sea aún incierto. En este contexto, los Municipios y GORES cumplen un rol fundamental en llevar adelante este nuevo sistema. En primer lugar porque son los titulares de gran parte de los IPT que se deben evaluar obligatoriamente: Planes Reguladores Comunales y Planes Seccionales, en el primer caso; y Planes Regionales de Ordenamiento Territorial, en el segundo. A esto también se pueden añadir las Zonificaciones de Borde Costero, cuyo órgano encargado es la Comisión Regional de Uso del Borde Costero (CRUBC). Y en segundo lugar, porque representan a la comunidad de manera descentralizada y directa.

Sin duda, es claro que una mejor aplicación de este instrumento, junto con el SEIA y los sistemas de fiscalización y certificación ambiental, permitirá asegurar mayores niveles de protección y calidad ambiental en el país.

FIGURA 9. POLÍTICAS, PLANES E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EVALUADOS CON EAE DURANTE 2010-2016



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (2016).

4. CONCLUSIONES: NUEVOS DESAFÍOS PARA LA SUSTENTABILIDAD REGIONAL

En términos de distribución regional, se observa una disparidad entre el número de proyectos aprobados (DIA y EIA), representados por las regiones del extremo sur, versus la inversión y la mano de obra en el extremo norte. En esta línea, se puede concluir que existiría un desbalance en la sustentabilidad de la matriz productiva: mientras la primera zona se asocia a recursos renovables (pesca y acuicultura), la segunda zona basa su crecimiento en la explotación de recursos no renovables (minería del cobre principalmente) y con ello una serie de encadenamientos productivos. Al respecto, cabe preguntarse, ¿qué pasará con la inversión, el empleo y la calidad ambiental cuando se agote el recurso no solo de esta zona, sino que en todo país?

La participación ciudadana cada vez pasa a ser un elemento más gravitante para el desarrollo regional. Se puede concluir que se requieren niveles más avanzados de participación, por lo tanto, se podría pensar a futuro en un nuevo sistema de evaluación social de proyectos donde se le dé especial atención a las comunidades vulnerables, con menos poder de decisión y a las comunidades indígenas.

Con respecto a las modificaciones normativas, se puede concluir que éstas han sido en general positivas, sin embargo, es urgente prestar mayor atención y cooperaciones a las regiones y comunas para implementar estas nuevas disposiciones. Esto es particularmente relevante para enfrentar los nuevos desafíos (la reducción de gases invernadero, la eficiencia energética y la producción limpia), especialmente a propósito de los convenios y acuerdos internacionales firmados por el país.

Se puede concluir que los instrumentos de gestión ambiental preventivos -SEIA y EAE- son cruciales para lograr un desarrollo sustentable a nivel regional. Sin embargo, faltan mecanismos novedosos para enfrentar desafíos ambientales complejos como el cambio climático en las regiones y comunas, especialmente en las más aisladas y con menos recursos. En el marco del cambio climático, es clave evaluar sectores como el turismo, la extracción de recursos naturales renovables y la producción de energía. En este sentido se estima que el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad debería tener un papel más activo en la proposición de lineamientos y políticas para abordar estas materias y otras que fomenten el desarrollo sustentable de las regiones.

Finalmente, es evidente que un avance en materia de descentralización en el país, por modesto que sea, tendrá repercusiones también en el tema ambiental, ya que el solo traspaso de una capacidad efectiva de decidir hacia las regiones o hacia el nivel local permitirá dar mejor cuenta de la diversidad natural y cultural que caracteriza a nuestra geografía y que marca, para bien o para mal, a nuestras regiones.

AGRADECIMIENTOS

Se agradece el financiamiento del proyecto de Pastoral VRI UC *“Sistema de evaluación ambiental bajo los principios de la encíclica Laudato Si’ ¿Avances o retrocesos en la evaluación de proyectos e instrumentos de planificación territorial en Chile?”*, así como al Proyecto FONDECYT N° 1130307 y al Programa CONICYT/FONDAP CEDEUS N° 15110020. Un especial reconocimiento a las ayudantes Gabriela Bastías y Paulina Torres en el procesamiento de la información y la confección de tablas y gráficos, y también al profesor Jorge Qüense del Instituto de Geografía por el soporte en el diseño de gráficos.

REFERENCIAS

Arnstein, S.R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.

Barton, J., Reyes, F., Galilea, S., Prieto, M., & Alamos, P. (2007). El nuevo diseño de la institucionalidad ambiental en Chile. En Centro de Políticas Públicas UC (Ed.), *Camino al Bicentenario Propuestas para Chile. Concurso Políticas Públicas / 2007*. Santiago: Centro Políticas Públicas UC, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Biblioteca del Congreso Nacional (1994). *Historia de la Ley No 19.300 Bases del Medio Ambiente*. [7 marzo 2015] Disponible en: <https://www.leychile.cl/>

Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) (2002). *Agenda Ambiental País 2002-2006. Por un desarrollo limpio y sustentable*. Santiago: Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA).

Decreto Supremo N° 30 (1997) aprueba *Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental*. Diario Oficial de la República de Chile Fecha de publicación 3 de abril de 1997.

Decreto Supremo N° 95 (2002) modifica *Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental*. Diario Oficial de la República de Chile Fecha de publicación 7 de diciembre de 2002.

Decreto Supremo N° 40 (2013) aprueba *Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental*. Diario Oficial de la República de Chile Fecha de publicación 12 de agosto de 2013.

Decreto Supremo N° 32 (2015) aprueba *Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica*. Diario Oficial de la República de Chile Fecha de publicación 4 de noviembre de 2015.

Decreto Supremo N° 236 (2008) que promulga el Convenio N°169 sobre *Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo*. Fecha publicación 14 de octubre de 2008.

Fidler, C. (2010). Increasing the sustainability of a resource development: Aboriginal engagement and negotiated agreements. *Environment, Development and Sustainability* (12), 233-244.

GreenLab UC. (2015). *Propuesta y Elaboración de Indicadores Ambientales para Apoyar Programas e Iniciativas sobre: Crecimiento Verde; Consumo y Producción Sustentables; Desempeño Ambientales o Sustentabilidad de Sectores Productivos; y de Coyuntura Ambiental*. Estudio elaborado para la Subsecretaría del Medio Ambiente, Ministerio del Medio Ambiente.

Henríquez, C. (2014). *Modelando el crecimiento de ciudades medias. Hacia un desarrollo urbano sustentable*. Santiago: Ediciones UC, Colección Textos Universitarios.

Henríquez, C. & Barton, J. (2013). Fortalecimiento de la Gestión Ambiental Municipal. En: Centro de Políticas Públicas UC (Ed.), *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas / 2012*. Santiago: Centro Políticas Públicas UC, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Jollands, N. & Harmsworth, G. (2007). Participation of indigenous groups in sustainable development monitoring: Rationale and examples from New Zealand. *Ecological Economics* (62), 716-726.

Ley 18.695 (1988) *Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades*. Diario Oficial de la República de Chile. Fecha de publicación 31 de marzo de 1988.

Ley 19.300 (1994) *sobre Bases Generales del Medio Ambiente*. Diario Oficial de la República de Chile. Fecha de publicación 9 de marzo de 1994.

Ley 20.417 (2010) *que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente*. Diario Oficial de la República de Chile. Fecha de publicación 26 de enero de 2010.

Ministerio de Medio Ambiente (MMA) (2014a). *Consulta Pública. Contribución Nacional Tentativa*. [8 agosto 2015] Disponible en: <http://portal.mma.gob.cl/consultacontribucion/>

Ministerio de Medio Ambiente (MMA) (2014b). *Propuesta para un Programa de Consumo y Producción Sustentables*. Santiago: Ministerio de Medio Ambiente.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2010). Chile formalizó oficialmente su ingreso a la OCDE. [10 abril 2015] Disponible en: <http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20100507/pags/20100507170016.html>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2011). *Towards Green Growth Monitoring Progress - OECD Indicators*. Paris: OCDE.

Partidario, M. R. (2012). *Guía de Mejores Prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica: Orientaciones metodológicas para un pensamiento estratégico en EAE*. Lisboa: Agencia Portuguesa de Ambiente (APA) y Redes Energéticas Nacionales (REN), SA.

Reyes, F. (2014). *Las cortes y los conflictos socio ambientales: ¿quo vadis poder judicial?* Anuario de Derecho Público, 1: 293-316.

Rodrigo, P. (2013). Evaluación ambiental estratégica, Territorio y Política Urbana: Estado actual y desafíos pendientes. En E. López, C. Arriagada, P. Jirón, & H. Eliash (Eds.). *Chile urbano hacia el siglo XXI. Investigaciones y reflexiones de política urbana desde la Universidad de Chile* (pp. 178-185). Santiago: Editorial Universitaria.

Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) (2016). [2 mayo 2016] Disponible en: <http://www.sea.gob.cl>

Sistema de Información de Evaluación Ambiental Estratégica (SIEAE) (2016). [22 abril 2016] Disponible en: <http://eae.mma.gob.cl/index.php/ficha>

Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental (SNIFA) (2016). [30 marzo 2016] Disponible en: <http://snifa.sma.gob.cl/v2/>

Uriarte, A. L. (2009). *Discurso de Chile ante el plenario de la XV Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Cambio Climático y de la V Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto*. [16 diciembre 2015] Disponible en: http://www.sinia.cl/1292/articles-47189_recurso_1.pdf

¿PARTICIPAR PARA DESCENTRALIZAR O DESCENTRALIZAR PARA PARTICIPAR?

GONZALO DELAMAZA
Investigador CEDER
Universidad de Los Lagos

Los debates sobre descentralización en sus diversas variantes y los relativos a participación ciudadana en Chile comparten entre sí el haber sufrido de falta de prioridad política en el período de la democratización posterior a 1989, lo que se ha traducido en lentos y limitados avances normativos. Además de ello, ambos asuntos han corrido por carriles muy separados, con escasos esfuerzos por establecer vinculaciones entre ellos. Los avances legislativos en cada una de las materias parecen confirmar esta separación. Así, cuando en 1993 se aprobó la Ley de Gobiernos Regionales, no sólo no se consideró ninguna instancia de participación ciudadana en el diseño institucional, sino que además se estableció un extraño sistema de elección indirecta de los consejeros regionales junto a los intendentes designados por el ejecutivo. Dieciocho años después, la promulgación de la Ley 20.500 de Asociatividad y Participación Ciudadana en la Gestión Pública incluyó reformas en el ámbito local, pero simplemente omitió los nuevos mecanismos de participación que incluía en el ámbito regional, lo que por consiguiente generó un vacío legal.

En este capítulo se plantea que participar y descentralizar son procesos que se encuentran íntimamente vinculados, puesto que dependen mutuamente entre sí. La participación ciudadana se debería fortalecer con un proceso efectivo

de descentralización, pues este permite acercar e incrementar el ámbito de decisiones a las ciudadanas y ciudadanos de los respectivos territorios. Desde este punto de vista se puede responder afirmativamente a la pregunta que organiza este volumen: descentralizar es necesario para producir un proceso efectivo y genuino de participación. Sin embargo, la vinculación tiene también otra arista: el proceso de descentralización tendrá un carácter muy diferente según incluya o no mecanismos que posibiliten la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Así, la participación no es un requisito para descentralizar y la descentralización no necesariamente amplía las oportunidades para participar, como lo demuestran tanto la municipalización de servicios públicos en 1981 como la mencionada creación de los gobiernos regionales en 1993. La relación entre ambos procesos solo podrá establecerse en el marco de una democratización sustantiva, que logre superar las limitaciones del diseño institucional que surgió a fines de los años ochenta, además de otros rasgos de la política chilena presentes desde mucho antes.

La participación es un dato presente en toda política pública y, por lo tanto, la cuestión no es si se debe incorporar participación o no (esta ya existe, pues no hay políticas desarrolladas por una sola persona), sino más bien qué tipo de participación se plantea. En otras palabras, es necesario fijar ciertos estándares de participación, que asociaremos a profundizar la democracia, y que permiten relacionarla con el proceso de descentralización. En particular, si se plantea la descentralización como una transferencia de poder, es decir como un componente de la política democrática, es necesario plantearse una participación que empodera a los ciudadanos.

Señalamos que los avances del proceso descentralizador pueden fortalecer la participación en la medida que, por una parte, acerquen las decisiones a los ciudadanos, que estos tengan oportunidades para tomar decisiones en los territorios y; por otra parte, que asuntos relevantes se decidan a el nivel local o regional, es decir, que se pueda decidir sobre algo relevante. En esta medida, la participación ciudadana es también un resultado esperable de una descentralización democratizadora.

El presente capítulo inicia con un diagnóstico de la trayectoria de la participación ciudadana en la democracia chilena post '90, con énfasis en los espacios locales y regionales, a partir de los instrumentos normativos y políticos que han existido. Allí se plantea que ha existido una débil voluntad política para fortalecer los espacios territoriales de participación, como resultado de un enfoque centralista y de democracia elitista. Posteriormente, se exponen los avances normativos en participación producidos desde 2007 en adelante, examinando sus consecuencias

para los niveles subnacionales. Se abordan con mayor detalle los antecedentes de la Ley 20.500 de Asociatividad y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, y cómo se considera en ella el espacio local y la exclusión del nivel regional. En la siguiente sección se presentan algunas de las características más importantes de la actual participación ciudadana. En la sección final se exponen las principales propuestas de descentralización que son necesarias para fortalecer la participación en los territorios.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEMOCRACIA CHILENA

Hemos planteado en otros trabajos que el “modelo de gobernabilidad” que ha orientado el sistema político democrático en Chile tenía como propósito garantizar la continuidad del crecimiento económico (basado en la explotación intensiva de los recursos naturales, la concentración económica y la apertura al exterior por medio de la producción privada), la estabilidad política (basada en la continuidad constitucional, el elitismo democrático y el equilibrio de los dos grandes bloques políticos) y la activación de las políticas sociales compensatorias destinadas a reducir la pobreza (posteriormente se agregó el objetivo de protección social) (Delamaza, 2015). No había en ese modelo ningún espacio específico para incluir objetivos sustantivos de participación: aquellos relativos a las decisiones u orientaciones de política. Al contrario, el modelo estaba basado en la subordinación política de las expresiones sociales y ciudadanas, las que debían encuadrarse en los marcos de la política social¹. Algo equivalente sucedió con la descentralización, la cual tampoco formó parte del diseño de gobernabilidad, por lo que su avance chocó de manera permanente con algunos de los rasgos fuertes del mismo, principalmente el control centralizado del presupuesto, la inflación y otras variables macroeconómicas, el equilibrio político de los dos grandes bloques partidarios y la Constitución de 1980².

De acuerdo a lo anterior, a pesar de que la participación era indudablemente una aspiración de las luchas democráticas de los años ochenta, esta no tuvo una expresión político-institucional en la democracia inaugurada en marzo de 1990. Se

1. La política social proveía tres formas de acceso a bienes y servicios públicos: individual (subsidios, bonos, acceso garantizado), familiar (sistema de protección social) y a través de organizaciones comunitarias para la ejecución de pequeños proyectos de infraestructura comunitaria o gestión de algunos programas sociales. Solo en este último caso se consideran formas de participación organizada, pero solo a pequeña escala y con objetivos de implementación, mas no de decisión, coproducción de políticas o modificación de reglas del juego, ni siquiera a nivel local.

2. En el caso de la descentralización existen hasta hoy otras dos barreras no suficientemente modificadas: el diseño de regionalización de fines de los años '70 -alterado sólo con la creación de dos nuevas regiones en 2007- y la cultura política centralista del país.

restablecieron los procedimientos electorales para la presidencia y el parlamento (1989) y, posteriormente, los municipios (1992) y un sistema de elección indirecta de los Consejos Regionales (1993)³. Pero la participación autónoma de los movimientos sociales comenzó a ser vista más como una amenaza a la gobernabilidad democrática que como una contribución a ella. Y en el campo institucional se modificó solo parcialmente la estructura local establecida por la dictadura (los Consejos de Desarrollo Comunal - CODECO) a través de los Consejos Económico Sociales Comunales (CESCO), cuya función fue más que nada decorativa, sin lograr adhesión por parte de la población, ni tampoco por parte de los alcaldes o de sus propios integrantes⁴.

La otra vía utilizada para la participación social fueron los mecanismos ad hoc diseñados por algunos programas gubernamentales de aplicación local. El más continuo de ellos ha sido el de pavimentos participativos (luego pavimentación participativa) mediante el cual los ciudadanos de comunidades pobres cofinanciaban la pavimentación de sus calles y pasajes, subsidiando así al Estado, cuyos recursos eran insuficientes (Valenzuela et al., 2000). Sin embargo, las características de dicha participación son debatibles y, en cualquier caso, sólo se refieren a la implementación de proyectos. De este modo, un informe gubernamental sobre el tema expresaba a comienzos de la década del 2000 que “el Programa de Pavimentación Participativa es una iniciativa del gobierno nacional comenzada en 1995, que sustituyó un programa anterior de ‘Pavimentos Participativos’ del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) que, a pesar de su nombre, no consideraba la participación de los vecinos” (Valenzuela et al., 2000: 158).

Ni el recién mencionado ni otros programas ejecutados a través de pequeños proyectos competitivos incluyeron objetivos de participación en decisiones u orientaciones de la política y los programas sociales. Tampoco se institucionalizaron como un derecho ciudadano, pues siempre dependían de la voluntad de la autoridad. En el caso de algunas modificaciones programáticas interesantes, como el programa “Quiero mi Barrio”, a partir de 2006, se incluyó una planificación participativa local a través de un consejo ad hoc que se coordina con el Ministerio de Vivienda, pero sin la suficiente participación ni articulación con el municipio,

3. Mucho más recientemente se aprobó la elección directa de los consejeros regionales (2012), mientras que la elección directa de la autoridad regional (gobernadores) se encuentra en avanzado trámite legislativo a fines de 2016.

4. En 2005, una encuesta realizada en seis regiones estableció que apenas el 19% de los encuestados conocía la existencia de los CESCO, a pesar de que llevaban ya 13 años de funcionamiento (Recabarren y Aubry, 2005).

ni tampoco con una institucionalización en el territorio (a través de las Juntas de Vecinos u otra instancia permanente)⁵.

En 1999 se modificó la Ley Orgánica Municipal, introduciendo en ella tres mecanismos de participación: la audiencia pública, las ordenanzas municipales de participación ciudadana y los plebiscitos comunales. Mediante la primera, un número determinado de vecinos puede solicitar la presencia del concejo municipal para tratar un problema específico (influencia en la agenda municipal). Las ordenanzas norman la participación de manera diferente en cada comuna. Los plebiscitos pueden ser convocados por el alcalde o por los ciudadanos, previa reunión de un número de firmas, en torno a materias muy precisas de inversión municipal. Los resultados de dichas modificaciones fueron magros, puesto que las ordenanzas se establecieron en la mayor parte sin deliberación ciudadana y siguiendo un modelo estándar propuesto por la Asociación Chilena de Municipalidades, sin flexibilización local. Los plebiscitos tienen un alto costo y altas barreras de entrada difíciles de superar, lo que ha significado que en más de una década y media apenas se han realizado cuatro de ellos, en comunas de altos ingresos, y solo uno de origen ciudadano (Vitacura) (PNUD, 2013)⁶.

A comienzos del gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) se inició la discusión de una ley de participación, que garantizara el derecho a la misma en la gestión de los asuntos públicos. Era una forma de reaccionar a la crisis política del conglomerado en el poder -que había perdido gran cantidad de votantes- a través de medidas de modernización del Estado que no alteraran la estructura política existente. Ello dio lugar a la dictación sucesiva de Instructivos Presidenciales de Participación Ciudadana, uno en cada período presidencial, destinados a la administración ejecutiva; la creación del Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil (posteriormente llamado Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones de Interés Público); y la discusión legislativa del proyecto de ley de Asociatividad y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que llevaría a su promulgación en febrero de 2011 (reglamentada y comenzada a aplicar en febrero de 2012).

5. Un caso excepcional con una expresión más institucionalizada de la participación, aunque con muchas limitaciones, fue la incorporación de un período de participación ciudadana para los proyectos de inversión que presentaran Estudios de Impacto Ambiental, incluido en la Ley de Bases del Medio Ambiente, de 1993 (Rivera et al., 2012).

6. La demanda ciudadana debe contar con las firmas ante notario del 10% de los ciudadanos(as) inscritos en el padrón electoral de la comuna. Aparte de Vitacura, sólo en las comunas de La Serena y Peñalolén se logró juntar las firmas suficientes. En La Serena, el Concejo Municipal evitó el plebiscito (por el alto costo que implicaba) aceptando lo que la ciudadanía pedía. En Peñalolén, en 2011, antes de que se presentaran las firmas, el alcalde convocó a un plebiscito sobre el Plan Regulador en sus propios términos, el cual perdió.

La ley se inscribe en el marco de la reforma y modernización del Estado y busca fortalecer el papel de las organizaciones de la sociedad civil (conceptualizadas mediante la noción de “asociaciones sin fines de lucro”) -a través de Consejos- en las tareas de la gestión pública en diferentes niveles del Estado. También facilita la constitución de organizaciones y entrega algunos recursos de financiamiento para dichas organizaciones. La ley consta de cinco títulos, donde se organizan sus principales materias. El Título I regula las asociaciones sin fines de lucro; el Título II introduce la noción de “organizaciones de interés público”; el Título III crea el Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público. El Título IV modifica otros cuerpos legales: la ley N° 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado; la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades; la ley N° 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias y el Código Civil en su Título XXXIII alusivo al otorgamiento de personalidad jurídica a organizaciones. Finalmente, el Título V aborda disposiciones transitorias. Como puede verse, las materias de los tres primeros títulos se refieren a materias no legisladas anteriormente, específicamente lo relativo a la sociedad civil y sus organizaciones. Mientras el Título IV lo hace con materias ya legisladas, entre ellas, lo relativo a la gestión local y municipal.

En cuanto a la dimensión local de la participación, la ley 20.500 creó los Consejos de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), dotándolos de mayores funciones. También establece ciertas obligaciones nuevas para los alcaldes, el concejo municipal y el secretario municipal.

Por último, es preciso señalar que la ley 20.500 forma parte de un conjunto de reformas legislativas que apuntan de un modo u otro a fortalecer la participación ciudadana. Entre ellas debe mencionarse: a) la Ley N° 20.285 de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración Pública (2007) que amplía significativamente los derechos a información pública de los ciudadanos, provenientes de organismos públicos (incluidos los municipios). La ley cuenta con un Consejo autónomo que fiscaliza y sanciona incumplimientos⁷; b) la ratificación del Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (2009) que garantiza y regula la consulta previa, libre e informada sobre proyectos públicos que involucren a los pueblos indígenas⁸; c) la ley N° 20.609, que establece medidas contra la discriminación, conocida como

7. <http://www.bcn.cl/ley-transparencia>

8. En 2008 se aprobó también la llamada “Ley Lafkenche”, que establece la prioridad en el uso del espacio marítimo del borde costero para aquellas comunidades indígenas que demuestren su uso consuetudinario como medio de subsistencia y componente de su cultura e identidad. También se puede considerar este cuerpo legal como parte de esta generación reciente de normas que incluyen formas de participación mejor garantizadas y reguladas (<http://www.oitchile.cl/pdf/Convenio%20169.pdf>).

Ley Zamudio (2012)⁹ d) la modificación de la Ley de Bases del Medio Ambiente (2007) que amplía los proyectos sometidos a participación ciudadana. Paralelamente se han dictado normativas en otros países de América Latina como República Dominicana y Colombia y se ha aprobado en 2009 la Carta Interamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública¹⁰. Puede apreciarse entonces que se trata de una tendencia más amplia, muy reciente, que está en pleno desarrollo y evolución¹¹.

PRINCIPALES IMPACTOS DE LA LEY 20.500 EN EL ÁMBITO LOCAL

La ley establece dos mecanismos de participación para el nivel local, al reformar la LOCM: los COSOC y el fortalecimiento de las Ordenanzas de Participación ya existentes. El resto de las medidas son relativas a la administración central, y queda excluido el nivel regional.

El COSOC es elegido por las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales y por las organizaciones de interés público de la comuna. Podrán integrarse representantes de asociaciones gremiales y organizaciones sindicales o de otras actividades relevantes para el desarrollo de la comuna (en una proporción no mayor a un tercio de los integrantes). Es presidido por el Alcalde y debe elegir un Vicepresidente entre sus miembros. El Secretario Municipal actúa a veces como Ministro. El municipio debe proporcionar los medios materiales para el funcionamiento del COSOC.

Las funciones definidas por la ley son las siguientes: a) Formular consultas al alcalde sobre materias respecto de las cuales debe pronunciarse; b) Solicitar al alcalde, previa ratificación de los dos tercios de los concejales en ejercicio, la realización de un plebiscito comunal; c) Interponer recursos de reclamación en contra de las resoluciones u omisiones ilegales de la municipalidad; d) Emitir su opinión sobre las materias que el Alcalde y el Concejo Municipal le sometan a consideración; e) Pronunciarse durante el mes de marzo de cada año sobre la cuenta pública anual del Alcalde, la cobertura y eficiencia de los servicios municipales,

9. http://www.transtecnia.cl/newsletter/boletin_informativo/13_08_2012/ley_zamudio_antidiscriminacion.pdf

10. <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana>

11. Ver una comparación sistemática de los cuerpos legales de la primera generación (1990–2006) y los de la generación más reciente (2007–2012) en Delamaza (2013).

las materias que hayan sido determinadas por el Concejo Municipal para ello; f) Formular observaciones a los informes que el alcalde le presentará sobre: presupuestos de inversión municipal, Plan Comunal de Desarrollo, modificaciones al Plan Regulador; g) Informar al alcalde su opinión acerca de las propuestas de asignación o modificación de los bienes municipales y nacionales de uso público que se encuentren bajo la administración de la municipalidad; h) Los consejeros deberán informar a sus organizaciones, recibir consultas y opiniones, en sesión especialmente convocada para tal efecto, con la debida anticipación respecto de la propuesta de presupuesto municipal, el plan comunal de desarrollo, incluyendo el plan de inversiones, modificaciones al plan regulador comunal y cualquier otra materia que les haya presentado el alcalde o el Concejo.

En relación a las ordenanzas municipales, la LOCM (Art. 93) contiene la obligación de que cada municipalidad establezca una ordenanza comunal de participación ciudadana, "teniendo en consideración las características singulares de cada comuna, tales como la configuración del territorio comunal, la localización de los asentamientos humanos, el tipo de actividades relevantes del quehacer comunal, la conformación etaria de la población y cualquier otro elemento que, en opinión de la municipalidad, requiera una expresión o representación específica dentro de la comuna y que al municipio le interese relevar para efectos de su incorporación en la discusión y definición de las orientaciones que deben regir la administración comunal". La ley 20.500 establece que la ordenanza deberá contener una mención sobre el tipo de organizaciones que deben ser consultadas e informadas, como también sobre las fechas o periodos en que habrán de efectuarse tales procesos. Asimismo, describirá los instrumentos y medios a través de los que se materializará la participación, entre los que podrán considerarse la elaboración de presupuestos participativos, consultas u otros.

Finalmente, en relación a los plebiscitos comunales, amplía las materias que podrán someterse a plebiscito y rebaja el porcentaje de firmas necesarias. En el caso de los plebiscitos de iniciativa ciudadana, rebaja las firmas necesarias al 5% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales. En la práctica, esto significa que se reduce el porcentaje requerido de firmas para solicitar el plebiscito (antes era del 10%), pero se incrementa el número absoluto de firmas necesarias, dado que el padrón electoral creció significativamente al introducirse la inscripción automática.

HACIA UN BALANCE DE LA PARTICIPACIÓN EN CHILE

A partir del análisis de los instrumentos normativos existentes en el país, se puede concluir que los mecanismos legales que regularon la participación durante la primera etapa (los años noventa y primer decenio de 2000) se caracterizó por los siguientes rasgos: se trató de mecanismos a escala local, escasos en cantidad y variedad, que cubrían solo unas pocas áreas de acción municipal o sectorial (medio ambiente); fueron de participación directa (consultas) y a través de representantes (Consejos), pero poco masiva en su práctica y en su mayoría excluyente de los sectores pobres y marginados (plebiscitos). Son mecanismos institucionalizados de carácter consultivo, con escasa apertura al espacio público o directamente poco utilizados. La participación se entiende en ellos como una práctica positiva de alcances muy limitados (entre decorativa e instrumental). Esta descripción muestra que la participación no fue una prioridad, por los que sus efectos fueron también poco significativos tanto en la reorientación de las políticas públicas, como en el incremento de la adhesión de la ciudadanía a dichas políticas (Delamaza, 2013).

En el caso de programas sectoriales participativos se puede apreciar un predominio de la participación de los involucrados directos en el último eslabón de la cadena, es decir, en la selección e implementación de proyectos comunitarios. No se advierte la misma realidad para las fases de formulación de políticas, diseño, control o retroalimentación de los programas o conformación y orientación de instituciones. Las formas organizativas empleadas tienden a ser ad hoc y sectoriales, en otras palabras, están relacionadas con los objetivos del programa en particular. Los programas no ofrecen una continuidad suficiente en su implementación, ni estrategias incrementales o de escalamiento e institucionalización ¹². Vale la pena mencionar que no se desarrollaron programas piloto que pudiesen convertirse en programas nacionales luego de su validación; por el contrario, aun cuando en ocasiones se utilizaron algunas experiencias locales como modelos de política, los programas nacionales representaron el fin de la experiencia local en vez de su fortalecimiento, como ocurrió con el modelo familiar de la comuna de Quillota, en relación con el Programa Puente del Fosis. La paradoja de este programa es que habiéndose inspirado directamente en este modelo local de atención que tomaba a la familia como conjunto para organizar las atenciones a través de un registro que luego implementó del FOSIS, una vez que el programa

12. En general no se estimularon iniciativas de coordinación autónomas, permanentes, multisectoriales y que fuesen más allá de los usuarios directos, como ocurrió en algunas iniciativas de vínculo autónomo con el Estado desde abajo, como el modelo impulsado en la Región de Aysén a partir de la experiencia del Consejo de Desarrollo de las Islas Huichas (CODIH) (Garrido, 2005).

entró en régimen, los mecanismos institucionales y de financiamiento quedaron confiados al nivel central (MIDEPLAN) y los responsables locales de la comuna de Quillota debieron optar por estos, desactivando los que funcionaban en la comuna, pues no tendrían apoyo del Estado (Ruz y Palma, 2005)¹³.

Por otra parte, llama la atención que los programas que involucran la garantía de derechos ciudadanos no estuvieron acompañados por instancias participativas de la comunidad, ni en su diseño ni en su implementación y control, como en el caso del Sistema Chile Solidario y la reforma de salud. El enfoque familiar del primero y sus derivados y el enfoque centrado en la atención individual en salud no incluyen una orientación participativa, más allá de la de las quejas y reclamos. A su vez, la prioridad de la política de participación ciudadana en la gestión pública no estuvo vinculada a las metas y prioridades de la política social (educación, salud, pobreza). La hipótesis general que afirmamos es que no ha existido una sinergia ni acoplamiento entre la agenda modernizadora del Estado y su componente de participación ciudadana con respecto a la política social y sus programas relativamente participativos. Más aún, tampoco la agenda emergente de garantía de derechos universales incorpora un componente de participación ciudadana, lo que revela así una disociación que convierte la participación en un ejercicio de bajo impacto e interés para las personas.

Los avances legislativos ocurridos entre 2007 y 2012 muestran interesantes novedades con respecto a los análisis anteriores. En primer término, la participación aparece como un derecho que debe ser garantizado de manera explícita. A diferencia de otros instrumentos jurídicos previos, en la mayoría de estos nuevos cuerpos normativos se establecen condiciones para que ello sea efectivo, es decir, se le plantean requisitos más claros. También se introducen mecanismos más fuertes de participación, a excepción de la Ley 20.500 y la de medio ambiente que, si bien reconocen el derecho a participar, permanecen centradas en modalidades consultivas, sin mayores consecuencias jurídicas, de seguimiento o de sanción en caso de incumplimiento. Por otra parte, la ley no contempló mecanismos de financiamiento para las nuevas tareas de participación encomendadas a los servicios públicos y a los municipios. Tampoco se consideraron las asimetrías que deben compensarse en el caso de grupos excluidos. En cambio la Ley Lafkenche (que busca garantizar el derecho de acceso de los pueblos originarios al espacio marítimo costero cuando este ha sido ejercido de modo consuetudinario) y el Convenio 169 (que establece el derecho a la consulta libre, previa e informada) se orientan hacia un sector excluido, pero no lo hacen en términos

13. Una excepción fue el Presupuesto Participativo implementado por el Servicio de Salud de Talcahuano, que luego pasó a ser implementado por iniciativa ministerial en todos los servicios regionales de salud (Fernández, 2006).

definidos desde fuera (como ocurre con la definición de la extrema pobreza), sino que asume la identidad que los propios actores se dan, reconociéndola por parte del instrumento público. Los principales problemas de esta nueva legislación parecen estar en la implementación, debido no solo a su reciente promulgación, sino que además por la escasez de instrumentos puestos a disposición para su apropiación ciudadana (difusión) por parte del propio aparato público (funcionarios y autoridades). La consideración del espacio local puede ser un importante jalón para resolver este problema.

La incorporación de nuevas prácticas participativas en la acción estatal en Chile ha sido mucho más restringida que lo que se desprendería del marco normativo. Se ha desarrollado en el marco de una democracia de baja intensidad y creatividad institucional y fuertes desigualdades sociales. Las estrategias y políticas focalizadas de desarrollo social o local, implantadas en los ochenta y reformadas en los noventa, instalaron prácticas y sistemas participativos a escala microsocial o territorial. Algunos de estos espacios han evolucionado hacia la creación de instancias directas de diálogo, concertación y deliberación pública entre segmentos del Estado y actores de la sociedad civil; es decir, no mediatizados por el sistema político ni incorporados formalmente en él. Otros se han mantenido como expresiones más o menos formalizadas de una participación marcada por el carácter consultivo, no vinculante y funcional para el desempeño de los programas públicos. No hay evidencia de un impacto cierto sobre el fortalecimiento de la sociedad civil en su capacidad de actuación pública¹⁴.

En términos comparados, Chile muestra niveles intermedios de asociatividad y un amplio repertorio de formas de acción colectiva. Sin embargo, lo distintivo del caso es la baja densidad de las vinculaciones entre organizaciones y la falta de acceso a las decisiones de política a través de los canales establecidos, especialmente en el ámbito local (Collier y Handlin, 2010). Los estudios disponibles sobre asociatividad, instrumentos legales de participación local, experiencias innovadoras y percepción ciudadana muestran un conjunto de conclusiones bastante homogéneo que conviene sintetizar (Delamaza y Ochsenius, 2010; Foster, 2010; Sociedad en Acción, 2016). En primer término, en Chile existe una alta tasa de asociatividad de primer grado (de base), de mayor densidad en zonas rurales, aunque de escasa interlocución e incidencia en políticas y orientaciones de

14. Un ejemplo de la debilidad de implementación es la constitución de los COSOC municipales y los Consejos de la Sociedad Civil en ministerios y servicios. En el caso de los primeros, la última cuenta pública de la División de Organizaciones Sociales establece que casi un tercio de los municipios no los habían constituido o, habiéndolo hecho, no se encontraban vigentes. En el caso de los ministerios y servicios, 40 de los 133 bajo seguimiento no los habían constituido (Consejo Nacional de Participación, 2016).

gestión pública. En segundo lugar, los escasos instrumentos participativos dispuestos por ley son poco conocidos y se utilizan de modo irregular y parcial en la gran mayoría de los municipios del país, a pesar de la consagración legal de las ordenanzas municipales de participación y la posibilidad de realizar plebiscitos de origen ciudadano. Por su parte, las expectativas de la población sobre instancias de participación no se corresponden con la oferta existente.

A su vez, los estudios de caso sobre innovación en la gestión social local e instalación de mecanismos de participación asociados a la política pública permiten también caracterizar el panorama en relación con los instrumentos de participación utilizados. Los instrumentos existentes responden a variados modelos de participación y no muestran un patrón común. Desde el punto de vista de su sostenibilidad, en general poseen un bajo nivel de institucionalización y perdurabilidad en el tiempo. La ciudadanía convocada está conformada por personas pertenecientes a asociaciones formales, y quedan ausentes las organizaciones informales o los ciudadanos individualmente considerados. Las formas utilizadas son en su mayoría cara a cara con autoridades y agencias públicas de nivel intermedio o de implementación (no decisores), las cuales priman sobre las formas mediatizadas. Así, por ejemplo, hay una baja ocupación de tecnologías de la información y comunicación. La participación alcanza normalmente el nivel informativo y consultivo, pero escasamente el deliberativo o de control social. Por último, los esfuerzos se concentran en la ejecución de servicios, programas y fondos de gestión, pero influyen débilmente en otras fases decisivas del ciclo de la política pública, como la formación de la agenda pública y la definición de políticas, medidas o decisiones públicas.

¿PUEDE LA DESCENTRALIZACIÓN APOYAR LAS FORTALEZAS Y CONTRARRESTAR LAS DEBILIDADES DE LA PARTICIPACIÓN?

Hemos planteado que el modelo de gobernabilidad que organiza hasta hoy el sistema político institucional chileno no contempló un componente participativo claro, debido a su compromiso con una visión elitista de la política democrática (restringida adicionalmente por los poderes fácticos heredados de la dictadura). Como consecuencia de lo anterior, no se incluyeron en el diseño propuestas de participación ciudadana, ni se consideró el tema al momento de abordar la descentralización: ni en la reforma de los municipios (1992), ni en la creación de los gobiernos regionales (1993). El mismo rasgo refuerza también la orientación centralista del Estado, lo que dificulta hasta la fecha el avance de propuestas de descentralización significativas en el país, pues, tal como plantea Alan Angell, la

descentralización no formó parte del programa democratizador (Angell, Lowden y Thorp, 2001).

¿Qué es primero, el huevo o la gallina? La demanda descentralizadora no se estructura con claridad cuando las atribuciones y el poder en general residen en organismos y redes informales alejados del marco de acción de las personas y organizaciones en su territorio. Por ello, si bien existen múltiples iniciativas de participación, estas tienen corto alcance: en realidad no tienen competencia sobre nada especialmente relevante, no reposan sobre derechos consagrados, no cuentan con una institucionalidad clara ni con recursos para su financiamiento y, por lo tanto, no se articulan con el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas.

La falta de instrumentos institucionales de participación en el ámbito territorial pareció inhibir durante un cierto tiempo la emergencia de expresiones organizadas del descontento y las demandas ciudadanas. Sin embargo, el panorama comenzó a cambiar significativamente en el país a partir de los primeros años del siglo XXI. Mucho menos advertido que el visible, masivo y urbano movimiento de los estudiantes por la educación pública iniciado en 2006 y masificado en 2011, se venían produciendo una serie de conflictos arraigados en territorios no metropolitanos, con diversos orígenes y dinámicas. Durante los dos primeros decenios de la nueva democracia, los conflictos aparecían principalmente como una amenaza a la estabilidad del modelo de gobernabilidad de la transición democrática. El cambio en el ciclo político, cuyo síntoma visible son las movilizaciones sociales, abre la pregunta sobre la productividad de los conflictos en términos de construcción de nuevas pautas de gobernanza de los asuntos públicos. Una dimensión de ello es precisamente la consideración de los territorios subnacionales y sus problemáticas.

En los últimos años, varios conflictos socioterritoriales alcanzaron gran repercusión pública y suscitaron diversas medidas de política pública. Así ocurrió con Punta de Choros, en la Región de Atacama, donde los productores frutícolas y pescadores artesanales se opusieron a un proyecto de generación termoeléctrica que se consideraba contaminante. En 2010, este conflicto fue apoyado por manifestaciones en el centro de Santiago y precipitó una gestión personal del presidente de la República para detener el megaproyecto. Recientemente, en junio de 2014, se anunció el rechazo de otro megaproyecto energético (centrales hidroeléctricas Hidroaysén) por parte del Comité de Ministros del Medio Ambiente, luego de ocho años de fuerte oposición local, nacional e internacional, tras lo cual la empresa desistió del mismo. También en el período sucedieron diversas manifestaciones masivas y protestas en Punta Arenas, Aysén, Chiloé, Calama, Freirina, Petorca, Tocopilla, entre otras. Si nos remontamos unos años

hacia atrás, encontraremos diversos conflictos relacionados con problemas de territorios relativamente aislados o periféricos, la mayor parte de ellos asociados a consecuencias ambientales de proyectos de inversión y disputa por el uso de los recursos naturales en el territorio.

Sin embargo, no sólo se trata de conflictos ambientales, sino también de demandas sociales por la salud, el costo de vida, la participación en las decisiones locales o, en general, por la provisión de servicios del Estado. Además, muchos de estos conflictos han sucedido en territorios indígenas o han tenido una importante participación de actores indígenas, como los diaguitas en relación al proyecto de explotación minera Pascua Lama, en la cordillera de Atacama; las disputas por las aguas en San Pedro de Atacama, en la Región de Antofagasta; la oposición de las comunidades de pescadores lafkenche a la instalación de un ducto para evacuar residuos industriales frente a la caleta de Mehuín en la Región de Los Ríos; así como la construcción de la carretera de la costa en el Lago Budi, en la Araucanía; y los reiterados conflictos de las comunidades mapuche de Tirúa (Biobío) y Malleco (Araucanía) con las empresas forestales (Toledo, 2005; Bengoa, 2009; Miller, 2014). Las movilizaciones en la ciudad de Valdivia en el verano de 2005, a raíz de la contaminación producida por una planta de celulosa en la localidad cercana de San José de la Mariquina, pueden considerarse un punto inicial de inflexión e inicio, por las consecuencias que estas tuvieron en la legislación ambiental, la conducta de las empresas en materia de responsabilidad social y la constitución de movimientos sociales de nuevo tipo (Delamaza, 2012)¹⁵.

Los conflictos territoriales tienen una naturaleza diversa. Los hay relacionados con las externalidades ambientales de determinadas explotaciones industriales o extractivas; los hay relativos a la disputa por recursos naturales y por la apropiación de los excedentes de aquello que se obtiene del subsuelo; finalmente, algunos se plantean directamente en relación a la institucionalidad del Estado, las modalidades de diseño y la aplicación centralizada de las políticas públicas y la participación en la toma de decisiones.

El Estado cataliza los conflictos, pero no tiene la suficiente capacidad para resolverlos. Normalmente se considera a Chile como un país dotado de una capacidad institucional del Estado relativamente mayor (en comparación a los países andinos, por ejemplo). Sin embargo, la dimensión territorial es precisamente uno

15. Un catastro de conflictos socioterritoriales en Chile ocurridos entre 2005 y 2014 identifica 101 de ellos, excluyendo las áreas metropolitanas y las disputas de tierras encabezadas por el movimiento indígena (Delamaza, Maillat y Martínez, 2016).

de sus flancos débiles, por la tradición centralista y unitaria del mismo, lo que debilita el ámbito de las decisiones locales (Floysand, Barton y Román, 2010). Además, Chile ha sido considerado como una excepción en América Latina debido a que la descentralización nunca se ha visto como parte de la profundización democrática (Angell, Lowden y Thorp, 2001). Precisamente, la novedad de estos conflictos sería la politización de los mismos, lo que demanda un procesamiento en términos de modificación de las reglas del juego en la distribución del poder y las decisiones.

Frente a la pregunta de si es necesario fortalecer la participación para una efectiva descentralización, la respuesta no es unívoca. Por una parte, se percibe que si no existe una presión ciudadana en favor del proceso descentralizador, difícilmente este avanzará. Las investigaciones han mostrado que hasta el momento prácticamente no existen actores político-institucionales que tengan intereses fuertes en materia de descentralización (Joignant, 2012), y que su posición en el sistema de poder vigente los hace proclives a las estrategias de modernización estatal basadas más en la concentración que en la dispersión del poder. Si se observa el comportamiento legislativo, las conclusiones son similares (Maillet, 2012; Gaete, 2012). Por el contrario, la demanda social progresivamente va poniendo en el tapete la necesidad de una mayor autonomía para la toma de decisiones. Esto se verifica en los diversos conflictos socioterritoriales ocurridos en los últimos años: tanto en el los planteamientos de los movimientos indígenas, en especial el movimiento mapuche (aunque sin acuerdo sobre las formas que esa autonomía debería tener), como en el caso de movimientos surgidos frente a las crisis ambientales derivadas de la intensificación extractivista (como es el caso de Chiloé en 2016, frente a la crisis ambiental de la producción salmonera; pero también Tocopilla, Freirina y muchos otros ocurridos anteriormente). Ello también está presente, por cierto, en los conflictos netamente descentralizadores, como ocurre con Calama, que pugna por una mejor distribución de los ingresos que genera la producción del cobre concentrada en esa comuna, o Punta Arenas que demanda normas de excepcionalidad en función de su ubicación territorial en el país (Delamaza, Maillet y Martínez, 2016). Algo similar puede decirse de las demandas por la creación de nuevas regiones, como fue el caso de Los Ríos y actualmente es el caso de Ñuble y otras regiones.

Otra forma de responder la pregunta por la importancia de fortalecer la participación para lograr la descentralización consiste en señalar que la descentralización no tiene como condición necesaria el incremento o fortalecimiento de la participación ciudadana. De hecho, los procesos descentralizadores en distintos países han sido diferentes en este sentido. Mientras que en Bolivia la propia ley que creó los poderes locales fue llamada precisamente Ley de Participación Po-

pular (1994), en Chile, por el contrario, la decisión administrativa y política de reorganizar el territorio nacional, así como la de traspasar los servicios públicos de salud y educación a los municipios durante la dictadura militar, fue tomada prescindiendo tanto de procesos como de objetivos ligados a la participación. En estos términos, se puede afirmar que de la inclusión de mecanismos claros de participación ciudadana en las decisiones dependerá en gran medida el carácter de la descentralización. Hasta la fecha en nuestro país, la transferencia de poder -es decir la participación- alcanza sólo a las elites tecno-burocráticas regionales sin autonomía (los GORE y algunos servicios sectoriales fuertes), en alianzas variables pero siempre opacas con grupos económicos que dominan la economía regional sin pertenecer ni comprometerse con ellas. En el caso de las comunas, el privilegio lo tienen los alcaldes, puesto que los Concejos Municipales cuentan con escaso poder propio. Lo mismo ocurre, de manera más aguda, con los COSOC. Esto se traduce en una reproducción de las desigualdades, por cuanto los municipios con mayores recursos gozan de bastante autonomía real para reorganizar los servicios en sus territorios, mientras que la mayoría de municipios pobres depende en gran medida del poder central y sus transferencias o programas de aplicación local. Una ampliación de la participación en la línea del control social y la rendición de cuentas podría aportar significativamente a una mejor gobernanza subnacional. Una ampliación en la toma de decisiones generaría un efecto similar para lograr un mayor compromiso ciudadano con los asuntos públicos de su territorio.

Sin embargo, consideramos que la participación es también un efecto esperado de una descentralización con orientación democrática. Vale decir que descentralizar, transfiriendo poderes a los niveles subnacionales, puede ser un poderoso acicate para un incremento cuantitativo y cualitativo de la participación ciudadana. En este último sentido: ¿qué descentralización es necesaria para un fortalecimiento de la participación? Es necesario analizar aquí un ejemplo y un contraejemplo. El contraejemplo es la norma que indica que las estrategias regionales de desarrollo (ERD) deben ser elaboradas con participación; no obstante, la dinámica de dicha participación no solo no está normada ni asegurada, sino que tampoco se han establecido sus estándares de calidad (quiénes, cómo y para qué deben participar). Tampoco está previsto el seguimiento de la implementación de la estrategia ni la comparación entre los que emergió del proceso participativo y lo que luego se lleva a cabo en la región ¹⁶. El ejemplo positivo es una posibilidad:

16. Las posibilidades actuales de que las ERD sean un instrumento poderoso de participación son mínimas, si se considera que: a) el proceso de elaboración se externaliza a consultoras privadas, renunciando así el ente público a una de las funciones críticas del proceso de planificación, cual es la definición de la agenda; b) las ERD son un instrumento meramente indicativo que no obliga a los actores estatales; c) los actores estratégicos del desarrollo de las regiones, al menos en el plano económico, son normalmente conglomerados económicos privados (en Antofagasta es CODELCO, una empresa pública administrada centralmente) de base no regional, no subordinados a la ERD.

habiéndose aprobado en mayo de 2016 la Ley de Plantas Municipales, corresponde que en los próximos años todos los municipios del país diagnostiquen sus requerimientos de planta profesionales y administrativas y las redefinan. He ahí una medida netamente descentralizadora. Si este proceso se abre a la participación ciudadana, la situaría en un plano significativamente superior a los procesos realizados hasta ahora¹⁷. De esta manera, permitiría discutir sobre la organización misma del ente local y no sobre la asignación de pequeños fondos sin continuidad o documentos de planificación cuya utilidad y eficacia son muy discutibles (como ocurre con los PLADECO). La razón de esto es sencilla: mientras más relevantes sean los asuntos puestos en debate, mayor será el interés ciudadano por intervenir en ellos. Esta modalidad de descentralización claramente fortalecería la participación ciudadana.

Hechas las precisiones anteriores, que sitúan a la participación como un elemento coadyuvante para una descentralización exitosa y además un probable resultado de una descentralización efectiva, podemos resumir algunas de las propuestas y recomendaciones que respondan a la pregunta central planteada: ¿qué descentralizar para incrementar la participación ciudadana?¹⁸

PROPUESTAS

La posibilidad de fortalecer la participación ciudadana en el marco de un proceso descentralizador efectivo supone transferencias importantes de poder a los espacios territoriales y a las mayorías ciudadanas por diversas vías. Chile se encuentra actualmente discutiendo la modificación del “modelo de gobernabilidad” establecido a fines de los años ochenta y es en ese marco que se debe plantear esta dupla descentralización/participación. En este contexto, el objetivo no serían simplemente nuevos mecanismos de participación, sino que un incremento significativo de la presencia y el rol público de la ciudadanía, que asegure una cancha más pareja en relación a los poderes económicos y ayude a democratizar el sistema político.

17. Este ejemplo tiene un corolario: si no se abre el proceso a la participación ampliada, lo más probable es que se traduzca en una confrontación con los sindicatos municipales o sufra un serio riesgo de corporativización, lo que frustraría los objetivos del proceso.

18. Las fuentes principales de la siguiente sección son los debates y el Informe de la Comisión Asesora para la Descentralización (2014) y los debates del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil durante 2016 (www.consejoparticipacion.cl).

Es por ello que el proceso supone en primer lugar reformas políticas de carácter global, incluyendo las relativas a la descentralización. La acción pública de la sociedad civil requiere de un marco político que hoy es muy adverso y que debe modificarse. En este sentido, se debe modificar el descrédito de la política representativa y la percepción de que no es posible cambiar las cosas a través de la institucionalidad política existente. Ahora bien, en relación a la participación, se puede identificar un ámbito indirecto (funcionamiento del sistema político y mejoramiento de la representatividad del mismo) y uno directo (establecer mecanismos de democracia directa)¹⁹. En cuanto al primer aspecto, consideramos que las reformas aprobadas entre 2015 y 2016 -relativas a la probidad y el financiamiento de la política- representarán un gran avance para el mejor funcionamiento del sistema político²⁰.

No obstante, complementariamente al sistema político representativo, se requiere avanzar en algunos mecanismos de democracia directa, así como de perfeccionamiento de la representación en el ámbito regional, hasta hoy muy insuficiente. En este último aspecto, a pesar de haber sido aprobada por el Senado en octubre de 2016, la elección directa de los gobernadores regionales aún está pendiente y todavía no está asociada al incremento de la transferencia de competencias desde el gobierno central. El objetivo de esta propuesta es crear un espacio regional con poder y autonomía que fomente medidas de participación ciudadana en asuntos que atañen directamente a los ciudadanos y ciudadanas (planificación del desarrollo, resguardo del medio ambiente, ciudades, inversiones locales y regionales, etc.), que actualmente tienen un carácter más bien decorativo. En materia de democracia directa, se debería aprobar una norma que permita y regule la iniciativa popular de ley (que ha sido materia de diversos proyectos de ley, de ambos bloques políticos). También la facilitación y ampliación de los plebiscitos comunales de origen ciudadano, asegurando su financiamiento público bajo ciertas condiciones, por ejemplo, una vez por período alcaldicio²¹. Finalmente, un avance significativo sería una ley de voto programático, que obligue

19. En gran parte, esto había sido formulado por la presidenta Bachelet al presentar su Agenda Pro Participación en 2006; sin embargo, lo expresado en su discurso no fue recogido en la Agenda que su mismo gobierno implementó. Las reformas políticas que se proponían eran: cambio al sistema binominal, inscripción electoral automática, participación política de la mujer, voto de chilenos en el exterior, elección de autoridades regionales, reforma municipal (para crear gobiernos locales) e iniciativa popular de ley, entre otras. Algunas de esas reformas han avanzado en diez años, mientras que otras permanecen pendientes. Entre ellas las tres que se refieren al ámbito regional y local.

20. Nos referimos particularmente a 1) la ley de financiamiento electoral, que quita presión sobre los recursos del Estado y que da autonomía a los representantes respecto de los intereses económicos que los condicionan y capturan su agenda; 2) la ley del lobby, con el mismo objetivo de dar autonomía y transparencia a la actividad política institucionalizada (poder ejecutivo y legislativo); 3) la ley de partidos políticos que apunta a su democratización interna, permitiendo una participación efectiva de sus militantes; y 4) la ley de cuotas para mujeres en las nóminas de candidaturas.

a los candidatos a presentar programas conocidos por la ciudadanía y luego a convertirlos en planes (en el caso del ganador) tanto a nivel local como regional. Hay experiencias sistematizadas para el caso de Colombia y propuestas de la Red Chilena de Ciudades Sustentables ²².

Una segunda gran área es el perfeccionamiento de la institucionalidad de la participación: el desafío aquí es definir los estándares que se pretenden alcanzar con la participación y adaptar los instrumentos normativos y de política a esos estándares (no se trata sólo de crear mecanismos). Entre los estándares están: i) asegurar la inclusividad de la participación, apuntando a reducir las asimetrías socioeconómicas, culturales y territoriales hoy existentes; ii) incrementar el carácter vinculante de la participación, es decir, que la participación tenga consecuencias y, por lo tanto, que valga la pena el esfuerzo que la ciudadanía realiza; iii) asegurar la participación como un derecho, reduciendo la discrecionalidad de la autoridad en el uso de los mecanismos y iv) incrementar la alineación y pertinencia de los mecanismos institucionales con el ciclo de las políticas públicas, es decir, fomentar la sinergia de la participación con respecto al diseño, implementación, evaluación y retroalimentación de las políticas y programas (desde lo sustantivo hasta lo administrativo) (Delamaza, 2010). Entre las medidas y líneas de acción están las siguientes²³.

21. Una forma eficaz de vincular los procesos de democracia directa y representativa es realizar consultas y plebiscitos locales de forma simultánea con las elecciones de representantes, agregando papeletas de votación. Ello acercaría a la ciudadanía a las elecciones y, al mismo tiempo, dotaría de contenidos a las campañas que debieran pronunciarse en torno a los temas planteados en las consultas. Actualmente no se permiten los plebiscitos locales durante los períodos previos a las elecciones. 22. La ley de participación ciudadana de Colombia de 1994 señala en sus primeros artículos: "ARTÍCULO 1o. En desarrollo del artículo 259 de la Constitución Política, se entiende por Voto Programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos, que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura; [...] ARTÍCULO 3o. Los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas, debiéndose surtir posteriormente su publicación en el órgano oficial de la entidad territorial respectiva o, en su defecto, las administraciones departamentales o municipales ordenarán editar una publicación donde se den a conocer los programas de todos los aspirantes, sin perjuicio de su divulgación pública de acuerdo con la reglamentación en materia de uso de medios de comunicación". <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Colombia/ley131-94.html>

23. El conjunto de propuestas incluidas en este acápite han sido formuladas en el documento sobre Umbrales Sociales y Participación Ciudadana patrocinado por la Fundación para la Superación de la Pobreza (FSP, 2013: 18-20). Las tres primeras de ellas están además incluidas en el documento de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización (Comisión Asesora, 2014), así como también en las Propuestas Prioritarias del Consejo Nacional de Participación (Consejo Nacional de Participación, 2016).

a. Incorporar el ámbito regional a la aplicabilidad de la ley 20.500: creación de normas, consejos, cuentas públicas participativas y otros instrumentos que se definan (como los propuestos en el Instructivo Presidencial, 2 de agosto de 2014) en el nivel regional, hoy excluidos de ella.

b. Aplicar integralmente y potenciar las herramientas legales existentes: incremento de la participación y logro de la transparencia: capacitación funcionaria y de dirigentes; establecimiento de estándares, metas de avance y monitoreo de dichos estándares; asistencia técnica a municipios y gobiernos regionales.

c. Perfeccionar la legislación de urbanismo, medio ambiente y 20.500: incorporación de estándares de participación, garantía de plazos razonables, financiamiento y soporte técnico para las contrapartes ciudadanas y establecimiento de instrumentos que aseguren su publicidad y deliberación. Implementación de mecanismos sancionatorios frente al incumplimiento.

d. Crear los Presupuestos Participativos Regionales: priorización de inversiones hasta por el 20% del FNDR que recomiendan al Consejo Regional por parte de los representantes de los actores territoriales y de la sociedad civil. Además, implementación regional de mecanismos participativos en los procesos de priorización de iniciativas de inversión considerados en los Anteprogramas Regionales de Inversión (ARI Participativo)²⁴.

e. Fortalecer los mecanismos de transparencia y participación ciudadana en la gestión municipal: por el momento, esta línea de acción no requiere reformas legales. Se trata principalmente de capacitación, mecanismos de rendición de cuentas, fomento del voto programático como opción política por parte de candidatos locales y regionales; incorporación del tercer nivel de transparencia proactiva; integración de los presupuestos participativos en las ordenanzas municipales, entre otras.

Por último, corresponde fortalecer las condiciones y capacidades para la acción pública de la sociedad civil, pues esta dimensión es hasta ahora muy débil en las iniciativas estatales de participación ciudadana. La sociedad civil chilena está fuertemente organizada en sus estratos altos y con poder, pero fragmentada en sus estratos bajos, donde toma la forma de un archipiélago de pequeñas islas, con baja visibilidad pública, escasez de líderes con proyección y pocas instancias de deliberación e incidencia pública. A continuación, se presentan algunas

24. La Región de Los Ríos ha desarrollado la experiencia piloto de los Fondos Regionales de Inversión Local Participativos, que puede servir para la implementación de esta medida (SUBDERE, 2014).

medidas destinadas a fortalecer estas condiciones y capacidades sin las que la participación no es más que formal.

f. Potenciar el Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público: asegurar el incremento presupuestario, el financiamiento de iniciativas multianuales, la ampliación de sus líneas de acción y la coordinación y apalancamiento con otros fondos públicos y privados. El Fondo tiene un criterio de distribución regional y es administrado por consejos mixtos regionales, lo que abre un interesante campo de desarrollo en ese ámbito.

g. Crear sistemas territorializadas de información y estadísticas para la deliberación pública: estos sistemas deben apuntar a fortalecer la disponibilidad de información para la participación ciudadana en los asuntos públicos²⁵.

h. Fortalecer la comunicación entre los actores sociales regionales para la deliberación pública: fondo de iniciativas de comunicación participativa para financiar propuestas que vinculen investigación territorial con consulta ciudadana y periodismo investigativo sobre desigualdades territoriales y su formas de enfrentamiento locales²⁶.

i. Proteger el espacio comunicativo local y regional: revisión de la Ley de Televisión Digital y estudio para limitar la concentración de cadenas de medios en el ámbito regional.

25. El IDER de la Universidad de La Frontera ha propuesto una Red Regional de Observatorios Ciudadanos de la descentralización y desarrollo territorial.

26. Propuesta del grupo Res Pública (Res Pública, 2013)

CONCLUSIÓN

¿Para qué descentralizar? y ¿qué descentralizar en beneficio de la participación ciudadana? Se trata de preguntas pertinentes en un momento en que la ciudadanía parece demandar ambos procesos con una fuerza mayor que en el pasado. Cabe señalar que debido al arreglo político institucional surgido del acuerdo de gobernabilidad de fines de los años ochenta, la ciudadanía presenta significativas fisuras y signos de agotamiento.

Aquí, nuestro argumento principal es que se requiere un avance conjunto de la descentralización y la participación institucionalizada. La democratización de los gobiernos locales, acompañada de un incremento significativo de sus competencias y el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana en el territorio, dotándolos de capacidad de incidencia, financiamiento y obligatoriedad, serán herramientas que se potencien mutuamente. Resulta difícil que la participación avance efectivamente si no se la garantiza como un derecho exigible principalmente en los asuntos territoriales. Esto supone un avance descentralizador igualmente relevante.

Las implicancias del planteamiento anterior llevan a pensar que ello solo será posible en el marco de un nuevo ordenamiento constitucional, que no solo destrabe las limitaciones ideológicas e institucionales de la Constitución de 1980 -subsidiariedad del Estado, privilegio del derecho de propiedad individual por sobre los derechos económicos, sociales y culturales, presidencialismo reforzado-, sino que también otros rasgos más antiguos del orden político chileno, como son su inveterado centralismo y su falta de espacios para el ejercicio ciudadano por parte de una sociedad civil más autónoma y diversa que en el pasado.

BIBLIOGRAFÍA

Angell, A., Lowden, P. y Thorp, R. (2001) *Decentralizing Development: The Political Economy of Institutional Change in Colombia and Chile*. Oxford: Oxford University Press

Collier, R. y S. Handlin. 2010. Reorganizing Popular Politics: Participation and the New Interest Regime in Latin America. *Filadelfia: The Pennsylvania State University Press*.

Consejo Nacional de Participación (2016) Minuta de Posición sobre Estado de la Participación en Chile y Propuestas Prioritarias de Modificación de la Ley 20.500. www.consejoparticipacion.cl

Delamaza, G. (2010) Conflicto político y diseños institucionales de participación en el caso chileno. *Revista de Sociología* 23, 2010. pp. 11 - 38. <http://www.revistas.uchile.cl/index.php/RDS/article/viewFile/27505/29177>

_____ (2012) Responsabilidad social empresarial, política e internacionalización. El caso del conflicto de los cisnes en Valdivia, Chile. *Apuntes, Revista de ciencias sociales*, Vol. XXXVIII(70), 135-166.

_____ (2013) Chile: la institucionalización progresiva de una participación acotada en el marco de la democracia elitista. *Revista del Centro de Estudios Políticos* 7, 176-205. <http://www.mininterior.gov.co/revista-2/cep/>

_____ (2015) *Enhancing Democracy: Public Policies and Citizen Participation in Chile*. CEDLA (Amsterdam) y Berghahn Books (UK).

_____, A. Mailet y C. Martínez (2016) ¿El Despertar de la Fuerza? Politización de los conflictos socioterritoriales y sus consecuencias. Chile 2005 - 2014. Ponencia al Congreso LASA, New York, 28 de mayo al 1 de junio 2016.

_____, y Ochsenius, C. (2010) Innovaciones en los Vínculos Locales entre Sociedad Civil y Estado en Chile: su Incidencia en la construcción de Gobernabilidad Democrática. *Política y Gestión*, 12, 11-35.

Fernández, M. (2006) La reforma de salud: desafíos de equidad, ciudadanía social y gestión democrática. M. Fernández and C. Ochsenius, *Innovaciones, arreglos institucionales y participación ciudadana: contribuciones a la reforma de salud*. Santiago: Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Universidad de los Lagos / Ministerio de Salud, 5 - 12.

Floysand, A., Barton, J. y Román, A. (2010) la doble jerarquía del desarrollo económico y gobierno local en Chile: el caso de la salmonicultura y los municipios chilotes. *EURE*, 36(108), 123-148.

Foster, B. (2010) Estudio sobre el Estado del Arte de la Investigación sobre Participación Ciudadana en Chile. Santiago: CISPO. <http://politicaspUBLICAS.ulagos.cl/wp-content/uploads/ESTADO-INVESTIGACION-PARTICIPACION-B.-Foster-2010.pdf>

FSP(2013) *Umbral Social para Chile. Una nueva mirada sobre la pobreza*. Santiago: FSP. <http://www.superacionpobreza.cl/wp-content/uploads/2014/01/UMBRALES-2013-R-ejecutivo.pdf>

Gaete, E. (2012) *La descentralización desde Santiago y Valparaíso. Revisión de tres proyectos de ley sobre descentralización en Chile*. Delamaza, G., N. Cunill y A. Joignant: Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa. Santiago: RIL Editores. pp. 605 - 634.

Garrido, O. (2005) Consejo de Desarrollo de Islas Huichas. Un instrumento de descentralización y desarrollo del territorio. Programa Ciudadanía y Gestión Pública: Nuevas experiencias de gestión pública ciudadana. Las 20 destacadas del premio 2004. Santiago: Universidad de Los Lagos / Corporación Innovación y Ciudadanía, pp. 177 - 193.

Sociedad en Acción (2016) Mapa de las organizaciones de la sociedad civil 2015. <http://politicas-publicas.uc.cl/publicacion/otras-publicaciones/mapa-de-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil/>

Joignant, A. (2012) ¿Descentralización funcional o territorial? Elementos de sociología de los agentes políticos en tres regiones de Chile (1989 - 2009) Delamaza, G., N. Cunill y A. Joignant: *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa*. Santiago: RIL Editores, pp. 511 - 557.

Maillet, A. (2012) *Transantiago y regiones. ¿Una ventana de oportunidad para una mayor descentralización de Chile?* Delamaza, G., N. Cunill y A. Joignant: Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa. Santiago: RIL Editores, pp. 585 - 603.

Miller, T. (2014) *La Frontera. Forests and ecological conflict in Chile's frontier territory*. Durham and London: Duke University Press.

PNUD (2013) *Chile: Auditoría a la Democracia 2013*. Santiago: PNUD.

Recabarren, L. y M. Aubry (2005) '*Resultados del estudio de asociatividad y participación ciudadana*', in Varios Autores, Más democracia. Propuestas para la participación ciudadana. Santiago: Más Voces, pp. 57-86.

Res Pública (2013) *95 propuestas para un Chile mejor*. Santiago: Res Publica. <http://95propuestas.cl/>

Ruz, M. y Palma, C. (2005) *Análisis del proceso de elaboración e implementación del Sistema Chile Solidario (Informe Preliminar)*. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. <http://www.ciudadania.uchile.cl/docs/informechilesolidario.pdf>.

Rivera, C. et al. (2013) *Evaluación ambiental, ciudadanía y Estado en Chile: ¿es posible avanzar hacia una democracia ambiental?* En: P. Monje y F. Tenorio (eds.) Ciudadanía, Territorio y Políticas Públicas. Fundación Getulio Vargas / Editorial ARCIS, 293 - 334.

SUBDERE(2014)FRILParticipativoRegióndeLosRíos.Unaexperienciadepresupuestoparticipativoparafortalecerlademocracia.Santiago:SUBDERE.<http://participacionciudadana.subdere.gov.cl/sites/default/files/LIBRO%20FRIL%20PARTICIPATIVO.pdf#pdfjs.action=download>

Toledo, V. (2005). *Pueblo mapuche, derechos colectivos y territorio: desafíos para la sustentabilidad democrática*. Santiago, Programa Chile Sustentable.

Valenzuela, J. et al. (2000). *El Programa de Pavimentación Participativa*. http://www.uncrd-lac.org/SHE/13_6_pavimentacion_participativa.pdf,

ENTRE LA DEBILIDAD INSTITUCIONAL Y EL VOLUNTARISMO INDIVIDUAL: RECONOCIMIENTO PARCIAL Y DERECHOS LIMITADOS EN LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS LOCALES EN SANTIAGO

LUIS EDUARDO THAYER CORREA

Investigador de la Universidad Central de Chile,
Facultad de Ciencias Sociales

FERNANDA STANG

Co-Investigadora del proyecto Fondecyt Regular
N° 1140679, Universidad Central de Chile.

INTRODUCCIÓN

La condición de migrante se define en el plano político como una condición de acceso parcial a los derechos (Sassen, 2010). Esto se deriva en parte de las condiciones normativas con que el Estado demarca los derechos a los que pueden acceder los migrantes, pero también de ciertas condiciones sociales creadas en la interacción entre los migrantes y quienes están en posición de hacer efectivo el acceso a los recursos, bienes comunes, espacios y servicios asociados a los derechos establecidos normativamente (Carens, 2004). La existencia de una articulación coherente entre el ámbito normativo y el social depende de las capacidades institucionales que permitan, por un lado, crear las condiciones sociales para que los derechos reconocidos formalmente sean efectivamente ejercidos por los migrantes y, por otro, para que la demanda que emerge de la presencia de los migrantes sea incorporada en el quehacer institucional y redunde en una redefinición de los derechos en el plano formal.

1. Este capítulo es parte de los resultados de proyecto de investigación Fondecyt Regular N° 1140679. "Estado e inmigrantes chilenos frente a frente. Reconocimiento, respeto y expectativas de incorporación".

En esta investigación nos ocupamos de analizar la dimensión institucional del problema focalizándonos en el desempeño de los gobiernos locales de la Provincia de Santiago. El objetivo es caracterizar las acciones y políticas que se han puesto en marcha en los 32 municipios de esta provincia entre 1990 y 2015, período en el cual Chile ha experimentado una transformación de su patrón migratorio pasando de ser una sociedad emisora de migrantes, debido principalmente a la política de exilio que se impulsó en el período dictatorial, a ser una sociedad receptora de migrantes en términos netos (Thayer y Durán, 2015). A partir de una caracterización de las acciones y sus ámbitos de incidencia, establecemos una relación con los derechos y las dimensiones del reconocimiento a las que tributan. Para esto nos servimos principalmente de la teoría del reconocimiento desarrollada por Axel Honneth (1997) y del trabajo que Stephen Castles viene realizando desde hace un par de décadas en torno al problema de la migración y la ciudadanía (Castles y Miller, 2000; Castles y Davidson, 2000; Castles, 2003).

En la primera sección se presenta el problema y sus supuestos teóricos en base a los antecedentes teóricos que permiten vincular migración, derechos y reconocimiento, para luego dar cuenta de la literatura que ha abordado el problema desde el punto de vista de los gobiernos locales. En la segunda se describe la metodología y el contexto de producción de la información. En la tercera se presentan los datos con la caracterización de las acciones de los gobiernos locales y, finalmente, en la cuarta se abre una discusión en torno a los principales resultados de la investigación en su etapa actual.

POLÍTICAS LOCALES, DERECHOS Y RECONOCIMIENTO

La llegada de migrantes a una sociedad genera una desigualdad de hecho en el acceso a la ciudadanía y crea con ello un sistema de estratificación en el acceso a derechos (Baubock, 2006; Castles, 2003). Como señala Sassen (2010:369), “el inmigrante o, de forma más general, el extranjero son concebidos en el derecho y mediante las políticas como sujetos parciales”. La migración constituye en este sentido un desafío para los Estados democráticos, pues estos fundamentan en última instancia el acceso igualitario a la ciudadanía en la pertenencia a la comunidad nacional (op. cit.)². La forma en que los Estados suelen abordar este

2. Como ha sostenido Giorgio Agamben, “en el sistema del Estado-nación los pretendidos derechos sagrados e inalienables del hombre aparecen desprovistos de cualquier tutela y de cualquier realidad desde el momento mismo en que deja de ser posible configurarlos como derechos de los ciudadanos de un Estado” (Agamben, 2003). Esto, en verdad, pone en tela de juicio la propia idea de Derechos Humanos.

desafío es a través de la formulación de una política migratoria que defina el proceso a través del cual los sujetos que no pertenecen a esa comunidad, como los migrantes, puedan pasar de ser sujetos con acceso limitado a los derechos a miembros de la comunidad política con plenos derechos (López, 2005)³.

Esta línea de trabajo ha tomado como fuente primordial la obra de T. H. Marshall (1998), donde el autor elabora una ya clásica definición de ciudadanía distinguiendo entre derechos civiles, políticos y sociales. A partir de esta distinción básica de Marshall, la literatura ha buscado analizar la política migratoria vinculando las esferas de derechos a “puertas de entrada” que han de atravesar sucesivamente los inmigrantes para acceder a la ciudadanía en igualdad de condiciones con la población autóctona (Hammar, 1990; López, 2005). La primera esfera, asociada a la etapa inicial de las trayectorias, tendría que ver con el acceso a los derechos civiles. Se consideran parte de esta primera “puerta” las regulaciones que rigen el control fronterizo, la extensión de visados y permisos de trabajo iniciales, las políticas de asilo y refugio, la garantía de igualdad ante la ley y acceso a la justicia, la protección legal contra la discriminación y el racismo, las políticas de apoyo a los recién llegados, entre otros (López, 2005).

El segundo momento se asocia a las políticas de regulación de la permanencia de los migrantes en el Estado receptor, por lo tanto, tiene que ver con “el conjunto de acciones que inciden en las condiciones de vida de los extranjeros y en sus posibilidades de inserción o incorporación a la sociedad de acogida” (López, 2005:111). En esta dimensión se pone en juego la normativa sobre la extensión de derechos sociales y económicos a los migrantes. Se define así el acceso a los sistemas de salud y educación pública, el incentivo y fortalecimiento de las organizaciones de migrantes, los incentivos y políticas orientados a atenuar el racismo y la discriminación, los incentivos a la igualdad de oportunidades en el mercado laboral, las políticas de reagrupamiento familiar, entre otros.

Hacia fines de la década de 1990, se comienza a discutir la pertinencia de generar políticas de acceso a los derechos culturales de las “minorías” migrantes a partir de la emergencia de las sociedades multiculturales (Zapata, 2009) derivada de las migraciones, de la visibilización de minorías culturales excluidas y del fracaso de las políticas asimilacionistas impulsadas hasta entonces (Wieviorka, 1992; Castles y Davidson, 2000; Zapata, 2004). Ello implica reconocer su derecho

3. Se trata de un horizonte ideal que de todos modos no es posible de modo completo sino por la anulación de la condición de migrante, mediante la naturalización, es decir, la adopción de la nacionalidad del Estado receptor.

a mantener sus identidades culturales y a la vez garantizar su acceso a los recursos culturales básicos (como el idioma), necesarios para ejercer los derechos sociales, civiles y políticos. Esto llevó a vincular los derechos culturales a políticas orientadas hacia ciertos objetivos específicos: el libre acceso al lenguaje y la cultura mayoritaria; la posibilidad de mantener el lenguaje y la cultura minoritaria; la libertad de tener distintos estilos de vida, dentro de un marco legal general fundado en principios universales; y la creación de espacios de comunicación intercultural (Castles y Davison, 2000).

Superado este segundo momento, se asume que las trayectorias migratorias entrarían en la tercera etapa y definitiva del proceso de incorporación a la ciudadanía. En esta fase, por una parte, el Estado regula el acceso a los derechos políticos y la nacionalidad de los migrantes y sus descendientes y, por otra, se define si finalmente el acceso formal de los migrantes a los derechos ciudadanos se traducirá en una igualdad sustantiva respecto de la población nativa, en cuanto a las condiciones de vida. La abundante bibliografía basada en análisis de casos y estudios comparados (Castles, 1995; Castles y Miller, 1995; Castles y Davidson, 2000; Brubaker, 1989; Layton-Henry, 1990; Weil y Crowley, 1994; Weiner, 1996; López, 2005; Hekmann, 1999; Hammar 1985; Birsl y Solé, 2004; Sassen, 2013) ha dado origen a categorizaciones de los modelos de reconocimiento (Castles y Davidson, 2000) que implementan los Estados receptores en sus marcos normativos. Ello ha puesto a disposición de los investigadores un conjunto de conceptos con gran capacidad explicativa, pero su uso impreciso ha contribuido en ocasiones a crear más confusión que claridad. Es lo que enfrenta alusiones a la política migratoria como “asimilacionista”, “republicana”, “multiculturalista”, “pluralista”, “intercultural”, “de exclusión diferencial”, entre otras.

Ahora bien, la concepción lineal que asume en los migrantes un acceso creciente a los derechos –sobre la que descansa parte importante de la bibliografía– ha sido objeto de diversas críticas de las que destacamos tres que resultan centrales. En primer lugar, y tal como señalan Goldring y Landolt (2013), asumir que las trayectorias migratorias implican un camino de ascenso permanente hacia la ciudadanía desconoce que las regulaciones inciden también en una precarización de las trayectorias, en el sentido de que no solo crean condiciones de acceso a los derechos, sino que también de pérdida de derechos o de salida de la ciudadanía. Con ello, se emularía “el juego de escaleras y serpientes” (op.cit.) como metáfora de trayectorias de entrada y salida de la ciudadanía, y de ascenso y descenso en la escala de derechos. Esta crítica apunta a visibilizar el proceso de incorporación a los derechos ya no como una secuencia de estados más o menos definidos y estáticos, sino como un itinerario complejo de ida y vuelta, en el que interactúan factores institucionales, políticos y sociales.

Un segundo conjunto de críticas ha apuntado a cuestionar la supuesta linealidad en el acceso a la ciudadanía, que encontraría su punto culmine en el acceso a los derechos políticos. Esta noción desconoce que el acceso a los derechos sociales ha generado en muchos países europeos que las comunidades migrantes pierdan el interés en pasar a formar parte de la comunidad política (Brubaker, 1989), situación que habría dado origen a la categoría de “semiciudadano” o “denizen” (Castles, 2004; Hammar, 1989, López, 2005), que describe a los migrantes de largo plazo que cuentan con acceso formal y sustantivo a todos los derechos con excepción de los políticos (Layton-Henry 1990). De esto resulta que “paradójicamente, la inclusión en la comunidad social y económica puede facilitar la (auto) exclusión de la comunidad política” (Brubaker, 1989:162).

Un tercer conjunto de críticas a la concepción lineal de las trayectorias migratorias emerge del supuesto de que el acceso a los derechos políticos y a la naturalización está antecedido por un acceso efectivo de los migrantes a los derechos sociales. Diversos trabajos muestran que obtener derechos políticos no garantiza ni supone el acceso a los derechos sociales en igualdad de condiciones respecto de la población nativa (Hammar, 1989; Castles y Miller, 1995; Castles, 1995; Brubaker, 1989; Layton-Henry, 1990). Stephen Castles, aludiendo a la situación de las minorías inmigrantes en Estados Unidos, se refiere a esta contradicción en los siguientes términos: “los resguardos constitucionales y legales para garantizar que todos los ciudadanos gozan de los mismos derechos no ha sido suficiente para prevenir el proceso de marginación socioeconómica, conduciendo a la formación de guetos e infraclases basadas en marcas étnicas y raciales” (Castles, 1995: 12).

En el fondo de esta crítica se encuentra la idea de que la construcción de un marco normativo orientado hacia objetivos concretos es insuficiente para la definición de las trayectorias migratorias de largo plazo. Así se ha puesto de relieve la necesidad de atender el plano de las relaciones sociales como el espacio en que se afirman o tensionan los objetivos perseguidos por la regulación normativa: “La igualdad de derechos legales y la adquisición de la ciudadanía son unos medios tan necesarios como importantes para la integración de los inmigrantes y sus descendientes, pero no bastan. Es de todos sabido que la igualdad formal oculta con frecuencia unas grandes desigualdades cualitativas y que los derechos legales pueden tener connotaciones diferentes según el trato que dispensen los funcionarios e incluso los ciudadanos comunes a los titulares de esos derechos” (Carens, 2004:410). Esta mirada a los contextos de la interacción social otorgan una relevancia central a las políticas locales en la construcción de una política migratoria general del Estado (Cachón, 2010). De este modo, las definiciones jurídicas que condicionan el acceso a derechos se conciben más como el primer y no el último paso para revertir la

desigualdad de hecho que define la condición de migrante (Brubacker, 1989).

La dimensión institucional de la política migratoria se inscribe en la dimensión jurídica de la democracia y deriva del juego de actores e instituciones tensionados por posiciones ideológicas y discursos contrapuestos en torno a la migración (Zapata, 2009). Esta dinámica contribuye a la conformación de un campo político (Bourdieu, 2013) en base a conflictos e intereses vinculados a la migración. En este plano, el papel de las instituciones consiste en permitir la representación de esas posiciones y regular mediante procedimientos establecidos la forma en que estas se expresan. Es la función que cumplen el congreso, los partidos políticos, el poder ejecutivo, los tribunales de justicia y (en las democracias más desarrolladas) las organizaciones de la sociedad civil. Por su parte, en el plano de la interacción social es donde el estatuto jurídico de la política migratoria se pone en juego, vale decir, donde se ejecuta o se tensiona. En los espacios locales, los actores, migrantes y nacionales encarnan un juego de interacciones que determina si los derechos tipificados se traducirán en derechos efectivos o no. Al mismo tiempo, los contextos locales están abiertos a que se tomen decisiones que permitan a los migrantes el ejercicio efectivo de derechos que no están jurídicamente reconocidos. La interacción social en una democracia tiene así la potestad de ratificar o negar los derechos tipificados y, por otra parte, la facultad de presionar hacia una ampliación del ámbito de derechos jurídicamente tipificados.

En la literatura que aborda la relación entre migración y gobiernos locales aparece reiteradamente la alusión al papel central que estos últimos adquieren ante las demandas que se generan de hecho por la llegada de migrantes, independientemente de que no tengan las competencias jurídicas y administrativas para enfrentar esa demanda (Serra y Belil, 2006; Camós, 2006; Tshitshi Ndouba, 2011). El papel clave de los municipios en este sentido deriva del hecho de que mientras que la política migratoria tiene una dimensión nacional muy importante, el proceso de asentamiento de los migrantes es inherentemente local (Frideres, 2006a). La centralidad de lo local (Thayer y Durán, 2015) depende además de que en muchos países receptores, como en el caso de Chile, los municipios gestionan buena parte de los servicios públicos que impactan directamente en la vida de las personas (Pinyol, 2013a), aunque no necesariamente tengan competencia en la definición de las políticas educativas, laborales, sanitarias y habitacionales (Belil, 2006; Lee, 2015). En este sentido, muchas veces los gobiernos locales terminan respondiendo a la demanda de la población migrante con cierta autonomía de acción, aunque con escaso presupuesto por la pasividad de otros niveles del Estado (Camós, 2006) o por la ausencia de una política migratoria nacional en materia migratoria (Tshitshi Ndouba, 2011; Bueno y Domingo, 2015).

Este es el caso, por ejemplo, de las acciones impulsadas por los municipios que permiten a los migrantes irregulares acceder a una atención médica aun cuando la regulación jurídica impone restricciones para el acceso a estos servicios. En este sentido, la centralidad de lo local no solo se refiere a los gobiernos locales, sino que también a otras instituciones como escuelas o servicios de salud que cumplen la doble función señalada de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos establecidos jurídicamente o rectificar desde abajo –mediante acciones y prácticas locales– las regulaciones que obstaculizan el acceso a derechos. En este último sentido, las relaciones de reconocimiento a nivel local entre migrantes y nacionales, sean funcionarios o ciudadanos comunes, pueden contribuir a estimular la ampliación del espacio de reconocimiento jurídico. Las instituciones locales son agentes claves tanto para la reproducción del marco jurídico que regula el acceso de los migrantes a los derechos como para la rectificación de este marco cuando recorta derechos que la sociedad reconoce de hecho a los migrantes.

MIGRACIÓN Y GOBIERNOS LOCALES: UNA PANORÁMICA DE LOS ESTUDIOS

En términos generales, la mayor parte de la literatura internacional que ha analizado la relación entre los migrantes y el Estado desde el punto de vista local o subnacional ha procurado responder, desde perspectivas diversas, a dos grandes preguntas: por una parte, aparece la interrogante sobre el modo en que las políticas públicas de este nivel están contribuyendo –o podrían contribuir– a la integración e inserción de los migrantes y a la cohesión social. Este problema se enmarca principalmente en el campo de lo que se ha dado en llamar la “gestión de la diversidad”, y se relaciona esencialmente con los desarrollos en torno a las políticas interculturales, que representan el modelo que mayor adhesión genera entre los autores respecto de esta gestión. Por otro lado, se ha desarrollado en la literatura una línea de trabajo que se interroga en torno a los canales institucionales y normativos que las políticas estatales de este nivel han adoptado –o que pudiesen adoptar–. Como parte de esta segunda veta de indagación emergen diversas aristas, entre las que se desataca especialmente la que se ocupa de las relaciones entre los Estados locales y subnacionales con las regulaciones estatales de nivel central o con marcos interestatales, como es el caso de la Unión Europea.

En la primera línea, centrada en la cuestión de la integración de los migrantes, predomina una aproximación orientada a analizar las políticas implementadas por los gobiernos locales y subnacionales⁶ –frecuentemente en perspectiva comparada– procurando identificar los elementos que puedan explicar las diferencias en su incidencia en la “gestión” de una diversidad que en la mayoría de los casos se asume como un desafío para la cohesión social (Belil, 2006; Özbabacan, 2009; Araya, 2010) o como una fuente de conflictos a los que es preciso anticiparse (Cachón, 2010a). Más específicamente en esa línea, se exploran cuáles son esos desafíos que implica la diversidad (Carter et al., 2006); las medidas concretas mediante las que se procura la integración de los migrantes (Corriveau & Rougery, 2006; Brown et al., 2008; Mah, 2012; Cities of Migration, 2012); el desarrollo de la perspectiva intercultural en estas políticas locales de migración (Pinyol, 2013b; Rubio Carbonero, 2013) y su idoneidad para responder a esta diversidad (Zapata, 2013), estableciendo requisitos mínimos y condicionantes básicos. La orientación normativa de estos trabajos se expresa en una tendencia a adoptar un carácter prescriptivo, proponiendo lineamientos (ENAR, 2011; Jones, 2011; Cachón, 2010) o modelos de gestión sui géneris (Serra y Belil, 2006). Consecuencia de ello es que la noción de “buenas prácticas” está muy presente en los relevamientos de experiencias (Pinyol Jiménez, 2013a; Gambetta y Gedrimaite, 2010). Algunos de estos trabajos establecen también tipologías de estas experiencias locales a partir del modo de abordaje (Pastor et al., 2015) o el enfoque sobre los procesos migratorios que les subyace (Alexander, 2003).

Desde un punto de vista conceptual se adoptan las nociones de uso habitual en este campo (tales como integración, cohesión social o diversidad), sin embargo, estas son escasamente problematizadas. Una excepción en este sentido es el trabajo de Bueno y Domingo (2015), quienes analizan el discurso de los técnicos municipales en el ámbito de la migración en España con respecto a la gestión de la diversidad y la interculturalidad. El trabajo muestra que a partir de la crisis eco-

4. Típicamente las comunidades autónomas españolas. Las experiencias europeas en general, y las españolas en particular, han suscitado una gran cantidad de trabajos (por ejemplo, Bruquetas Callejo, 2008; CIDOB, 2010; Randall, 2006; Tshitshi Ndouba, 2011; Arnaiz et al., 2014), junto con las de Canadá (véase, por ejemplo, la serie de publicaciones *Our diverse cities*, de la red *Metropolis*, [en línea] <http://canada.metropolis.net/publications/odc_e.html>). En América Latina la discusión sobre estos temas es bastante más reciente, de una década aproximadamente (Agrella y Gil, s/f), y varios de los casos se recogen en publicaciones que vinculan la experiencia regional con la europea (Araya, 2010; Serra y Belil, 2006). La edición de 2015 del informe sobre las migraciones en el mundo que publica anualmente la OIM se ocupa de la relación entre migración y ciudades y contiene un capítulo dedicado a la “gobernanza” en el que se realiza un relevamiento de experiencias en el mundo (Lee, 2015). Allí se mencionan casos de ciudades asiáticas (Fuzhou) y estadounidenses (Nueva York, Detroit, San Francisco, entre otras), además de las europeas (Dublín, Berlín, Atenas, Bilbao, entre otras) y latinoamericanas (Buenos Aires, entre otras).

nómica iniciada en España el año 2008 ha emergido en estos actores un discurso banalizado sobre la diversidad, que ha desplazado la interculturalidad como un objetivo de largo plazo. Esa banalización sería en buena medida el resultado de la difusión de la perspectiva de la gestión de la diversidad, que habría surgido por los años ochenta desde el mundo gerencial y habría alcanzado a numerosas instituciones públicas. Otro trabajo que se enmarca en esta línea crítica es el de Gil (2010), quien a partir del análisis de dos casos de políticas migratorias subnacionales en España (Cataluña y Madrid) se cuestiona cuándo, cómo y en relación con qué procesos cierta presencia migrante ha llegado a ser pensada en términos de integración y mediante qué vías se ha pretendido alcanzar esa integración. La propuesta de historización que guía el análisis permite despojar a la noción de integración de su tono no conflictivo y pensarla en términos de mecanismo de gobierno -en clave foucaultian- o de "argucia", parafraseando el título del libro.

La segunda línea de investigación, centrada en la dimensión institucional de la relación entre migración y Estado, se ha ocupado entre otros temas de las competencias jurídicas de los municipios en la "administración" de las migraciones y de los límites que impone la definición de competencias en relación a los niveles nacional o supranacional del Estado (Camós, 2006; Velasco Caballero, 2013). Los problemas más recurrentes en estos trabajos se refieren a las "fórmulas de gobernanza de las migraciones" adoptadas por algunas ciudades específicas (Tshitshi Ndouba, 2011); las fuentes de financiamiento de los municipios para afrontar la política migratoria, generalmente escasas y condicionadas por los niveles superiores (Velasco Caballero, 2013; Tshitshi Ndouba, 2011); los cambios institucionales generados con el fin de abordar la política migratoria (Ortega Ramírez, 2013), y los déficits y la duplicidad de funciones en esta institucionalidad (Pont Vidal, 1994). En este sentido, la falta de coordinación entre los diversos actores implicados en las políticas, o entre diferentes niveles de gobierno, es una problemática que se repite en varios de estos trabajos, tanto en los referidos a la realidad latinoamericana -en Argentina (Ortiz, 2009), México (Ortega Ramírez, 2013) o el propio Chile (Matus et al., 2012)- como a la europea -en Alemania, tal como describe Pont Vidal (1994), o España (Bueno y Domingo, 2015)-.

Parte del trabajo realizado en México sobre el tema puede enmarcarse en este segundo gran ámbito de interés, pero con una particularidad determinada por las principales características de sus migraciones: se analizan sobre todo las políticas o la institucionalidad ligada a los procesos emigratorios⁵. En esa línea, además de examinarse el marco institucional que se ha generado para hacer frente a esta realidad (Ortega Ramírez, 2013), se ha explorado el nivel de “activismo” de estas instituciones ante el fenómeno (Vila Freyer, 2007). Además se han relevado las políticas públicas adoptadas por los gobiernos subnacionales con respecto a la población emigrada y su relación con el país de origen, evaluando las relaciones de competencia o cooperación en materia jurídica entre los niveles federal y estatal-municipal de gobierno (Velázquez y Ortega, 2010). El Programa 3x1⁶, que articula a los tres niveles junto a las organizaciones de migrantes en los Estados Unidos, ha sido una fuente importante de estudios en el país. Uno de estos trabajos se ha ocupado puntualmente de la incidencia que este programa ha tenido en algunos aspectos de la gobernanza local (transparencia, rendición de cuentas, participación y equidad) (Burgess, 2006). Sin embargo, la mirada no ha estado puesta solo en México, sino que también en el principal país receptor de sus flujos migratorios, los Estados Unidos: Délano (2007) se ha ocupado de las implicaciones de las iniciativas de ley y ordenanzas locales para controlar la migración propuestas en numerosos estados y ciudades de ese país, ante el fracaso de la reforma migratoria en el Congreso. Este tema también ha despertado interés desde la academia estadounidense⁷: Gulasekaram y Ramakrishnan (2012) se han aproximado a este asunto rebatiendo esta tesis según la cual esas políticas serían una respuesta a la fallida intervención del gobierno federal, proponiendo que más bien obedecen a la composición partidaria de los gobiernos locales.

Un papel secundario ha jugado en esta literatura el problema de la relación entre las agencias estatales y los actores de la sociedad civil con capacidad para incidir en las agendas institucionales, principalmente las asociaciones de migrantes y organizaciones no gubernamentales (Ortiz, 2009; Fauser, 2008). Esta línea ha sido abordada principalmente en Argentina y España. En los trabajos relevados en el primer país, los gobiernos locales y subnacionales aparecen como uno de

5. La mayor parte de la literatura internacional, en cambio, presta atención a la relación entre migración y políticas locales en escenarios inmigratorios. De todos modos, aunque escasos, pueden encontrarse trabajos que escapan a esa delimitación. En Araya (2010), por ejemplo, se aborda, entre otros, el caso de la Ordenanza de la Movilidad Humana de la ciudad de Quito, que contempla situaciones de emigración, inmigración y desplazamiento.

6. Se trata de un programa donde tanto el gobierno federal como el estatal y el municipal proveen fondos complementarios (y equivalentes al aporte migrante) para la realización de proyectos comunitarios solicitados y cofinanciados por organizaciones de migrantes mexicanos asentados en Estados Unidos.

8. De todos modos, la mayor parte de la literatura estadounidense que hemos relevado abona principalmente a la primera línea de aproximación propuesta.

los actores con los que las organizaciones de y para migrantes establecen relaciones, sobre todo de confrontación, en las luchas por el reconocimiento de determinados derechos (Caggiano, 2004 y 2006; Canelo, 2011; Gallinati, 2015). En España, en tanto, se han interesado por ejemplo por los procesos de integración cívica producidos en la relación entre el asociacionismo migrante y la institucionalidad local (Moncusí et al., 2013), además los mecanismos de gobernanza participativa generados en el desarrollo de las políticas migratorias locales (Fauser, 2008; Aboussi et al., 2013).

Otro asunto que también ha generado cierto nivel de interés es la cuestión de la cooperación descentralizada pública como una vía de fortalecimiento de la institucionalidad local en materia de migraciones (Araya y Godás, 2008). En general se propone que la realización de proyectos comunes entre ciudades en esta materia, en el marco de la cooperación internacional, permite la transmisión de conocimiento y el intercambio de experiencias, lo que tiene una incidencia positiva en las políticas locales de acogida, arraigo e integración de los migrantes.

En Chile, la literatura referida a este tema es sumamente escasa: se remite fundamentalmente a la investigación de Matus et al. (2012), donde se identifican las brechas existentes entre la demanda de la población migrante y la oferta municipal en algunas comunas de Santiago. El objetivo del proyecto fue construir una propuesta de política de gestión municipal para la población inmigrante, sustentada en el enfoque de la gestión de la diversidad y en el de la “política en movimiento” (cuya idea central es que las políticas orientadas a la inmigración deben poseer un carácter móvil y adaptarse a la trayectoria seguida por el sujeto al que van dirigidas). En este contexto, el presente trabajo ofrece una caracterización de las acciones y políticas impulsadas por los gobiernos locales de la Provincia de Santiago de cara a identificar sus orientaciones básicas y nudos críticos.

METODOLOGÍA Y CONTEXTO

La investigación se sitúa en la Provincia de Santiago, un territorio en el que residen (según cifras del INE) 5,5 millones de personas de las cuales poco más de 350.000 son migrantes, lo que representa cerca de un 60% de los residentes extranjeros del país, y una tasa provincial de un poco más del 6%. Esta provincia, que cubre casi por completo la ciudad de Santiago, está dividida administrativamente en 32 comunas, cada una de las cuales es administrada por un municipio que cuenta con una importante autonomía administrativa, política y presupuestaria. Esta fragmentación administrativa de la ciudad contribuye a reproducir e

institucionalizar las desigualdades socioeconómicas y entre las comunas. A diferencia de lo que ocurre con el nivel provincial y regional, donde las autoridades son designadas por el gobierno central, en los municipios estas son definidas mediante elección directa por los residentes de cada comuna. En cuanto a las competencias, además de realizar la gestión urbana, los municipios tienen a su cargo los servicios de salud de atención no especializada y administran el sistema de educación pública primaria y secundaria; adicionalmente, ejecutan parte importante de los programas sociales que el gobierno central impulsa a través de sus ministerios. En síntesis, los gobiernos locales en Chile son las instituciones claves para el desarrollo de la vida cotidiana de los residentes de las comunas. En ellos se reúnen la democracia, el poder y la proximidad (Blanco y Gomá, 2002).

En este contexto, una parte importante de las políticas y acciones que implementan los gobiernos locales no cuentan con marcos formales de coordinación general, ni tienen necesariamente las mismas orientaciones, ya que dependen en gran medida de las posiciones y líneas estratégicas que determinan las autoridades de cada municipio, así como de la relación que estos tengan con las autoridades del gobierno central. Esto genera que, salvo casos excepcionales, las políticas y acciones que desarrolla cada municipio sean definidas con independencia de las que desarrollan los otros municipios de la provincia, incluso cuando estas son colindantes. De este modo, a las desigualdades socioeconómicas entre comunas se suman las desigualdades en la gestión de los recursos públicos y en el acceso a los derechos que dependen de la gestión local. En efecto, cuestiones tan centrales como la calidad de los servicios de salud y de los colegios dependen de la gestión municipal y del presupuesto con que cuente la comuna, proveniente en gran medida de los contribuyentes locales.

De esta manera, poner el foco en los municipios resulta de vital importancia no solo por el hecho demostrado en otros contextos receptores de que la implementación de políticas y programas en este nivel tiene un impacto muy significativo para la incorporación de los migrantes (Pennix y Martiniello, 2006), sino que también porque en el caso particular de Chile los municipios tienen competencias en ámbitos que son fundamentales para la implementación de una política de reconocimiento, y se sitúan en una proximidad con la población que los convierte en nodos claves de las redes de los migrantes (Matus et al., 2012).

El levantamiento de la información se realizó entre marzo de 2014 y octubre de 2015 a través de la revisión de documentos oficiales, informes, ordenanzas, planes de desarrollo comunal, cuentas públicas, entre otros. Se realizaron además 60 entrevistas a funcionarios y exfuncionarios involucrados directamente en la

implementación de acciones. El registro de esas acciones contempló las intervenciones impulsadas desde 1990 hasta 2015. Estas se clasificaron en una base de datos organizada en 10 variables: tipo de acción, año de implementación, ámbito de incidencia, sujeto al que orienta, otras instituciones vinculadas, derechos a los que se vincula, consistencia de las acciones, unidad ejecutora, existencia o no de presupuesto asociado y dimensión del reconocimiento a la que se vincula.

Antes de presentar los resultados, es necesario hacer tres precisiones que permiten contextualizar la información. La primera es que lo que se presenta es una primera versión de una base de datos cuya actualización continúa, pero que está acotada al 31 de octubre de 2015. La segunda es que en la construcción de la base de datos se priorizó un criterio de exhaustividad por sobre uno de selectividad y distinción. Esto supone que se agruparon acciones de diversa naturaleza, incidencia e impacto sobre el reconocimiento de los migrantes. A modo de ilustración, podemos señalar que la base de datos contiene acciones de incidencia muy disímiles entre sí, como las reuniones que han sostenido las autoridades municipales con líderes de asociaciones migrantes, cambios institucionales en los municipios, decretos y reglamentos, actividades recreativas de socialización entre migrantes y nativos, seminarios abiertos a la comunidad, capacitaciones a funcionarios, etc. En tercer lugar, es necesario señalar que el criterio de filtro para incorporar las acciones fue que estuvieran expresamente orientadas a población migrante, ya sea de manera exclusiva o en conjunto con otros grupos de población, o que incorporaran explícitamente alguna alusión a esta población. Este enfoque nos permitió sistematizar la totalidad de las iniciativas que han impulsado los gobiernos locales de la Provincia de Santiago que involucran de alguna manera a la población migrante.

RESULTADOS

Se registraron para el período 1990–2015, 717 acciones concentradas en 23 de los 32 municipios analizados, vale decir, en 9 de ellos no se registró ninguna acción orientada a la población migrante. Adicionalmente, como se observa en el Gráfico 1, casi el 70% de las iniciativas se llevaron a cabo en cinco comunas que concentran al 48% de los migrantes de la provincia; en sentido contrario, los 9 municipios que no registran acciones concentran al 25% de la población migrante provincial. Esto indica, por una parte, la intensa disparidad en la atención que los municipios prestan a la cuestión migratoria y, por otra parte, que existe una relación débil entre el nivel de concentración de la población y la acción de los municipios.

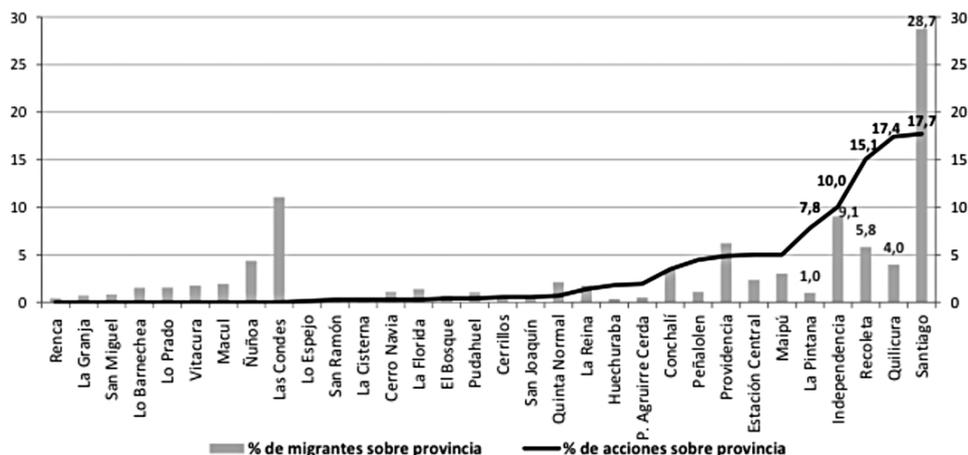
En líneas generales se puede señalar que la concentración de migrantes no es el único factor que incide en una reacción institucional favorable a incorporar a los migrantes como objeto de las políticas. En efecto, comunas con personas de altos ingresos como Las Condes, Vitacura, Lo Barnechea y Ñuñoa reciben a casi el 20% de los migrantes de la provincia y no han ejecutado ninguna acción orientada a ellos. Si bien cerca de un tercio de los migrantes residentes en estas cuatro comunas son profesionales de ingresos altos –y por tanto no generan una demanda específica hacia el municipio, pues resuelven sus necesidades en el mercado–, los dos tercios restantes⁸ están compuestos por una población mayoritariamente femenina que se desempeña como trabajadora de casa particular en el régimen de “puertas adentro” o “internas”, vale decir, viven en las casas donde trabajan. Estas mujeres no son objeto de políticas para los gobiernos locales de las comunas en las que trabajan y residen.

En sentido contrario, los cinco municipios que más acciones han llevado a cabo (Santiago⁹, Quilicura, Recoleta, Independencia y La Pintana) concentran proporciones muy diferentes de migrantes, sin embargo, son municipios que han definido orientaciones institucionales creando programas u oficinas focalizadas en la atención de migrantes.

8. Esta información fue extraída de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica 2013, del Ministerio de Desarrollo Social.

9. Cabe precisar que una de las 32 comunas que integran la Provincia de Santiago se llama Santiago. En adelante se especifica cada vez que la referencia es a la Provincia de Santiago, a la Comuna de Santiago o al Municipio de Santiago, cuerpo administrativo de la última.

GRÁFICO 1. PROPORCIÓN DE ACCIONES DE MUNICIPIOS Y DE MIGRANTES SOBRE EL TOTAL DE LA PROVINCIA (%)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

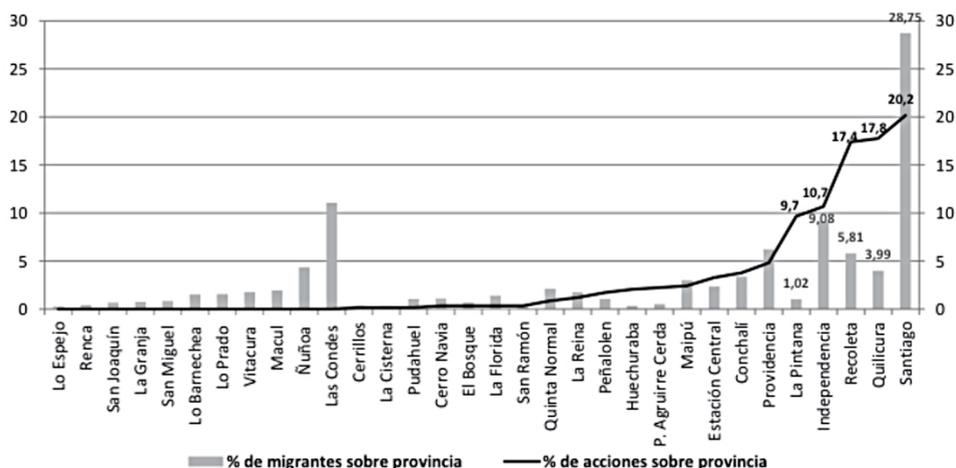
Esto otorga a las decisiones políticas al interior del municipio un papel más relevante que la concentración de migrantes a la hora de impulsar acciones dirigidas a esta población. Ello se confirma al contrastar la actividad de las municipalidades con la tasa de migración comunal. En el Gráfico 2 se aprecia que algunas comunas con una similar proporción de migrantes sobre el total de la población muestran niveles de actividad distintos¹⁰. En efecto comunas como Santiago¹¹ o Independencia, que cuentan con tasas de migración similares, de 16,5% y 17,3%, realizan respectivamente el 17,2% y el 10,7% de las acciones de la Provincia¹².

Lo contrario ocurre con Providencia, Recoleta y Las Condes, las tres con tasas de migración de en torno al 9%, muestran un nivel de actividad muy disímil en la materia. Cabe destacar que mientras Recoleta es una comuna cuya población tiene un nivel de ingreso medio bajo, Las Condes y Providencia se encuentran

10. La tasa de migración comunal se calculó a partir de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica 2013. Si bien esta encuesta no permite hacer proyecciones a nivel comunal (sino que solo provincial), el carácter aleatorio del diseño muestral, sumado a que cubre todas las comunas de la provincia, permite estimar de un modo lo suficientemente aproximado la tasa de migración de cada comuna. Es en cualquier caso el dato más preciso que existe al respecto en el país, en la medida que aquellos surgidos del Censo Nacional de 2012 fueron desestimados para su uso oficial (y retirados de circulación) debido entre otras cosas a los altos y heterogéneos niveles de omisión que presentaron.

12. Es importante tener en cuenta que en el caso de Independencia esas acciones están concentradas en un período de tiempo bastante más breve que las de Santiago; más puntualmente, se refieren en su totalidad a la última administración municipal.

GRÁFICO 2. PROPORCIÓN DE ACCIONES DE MUNICIPIOS Y TASA DE MIGRACIÓN COMUNAL (%)



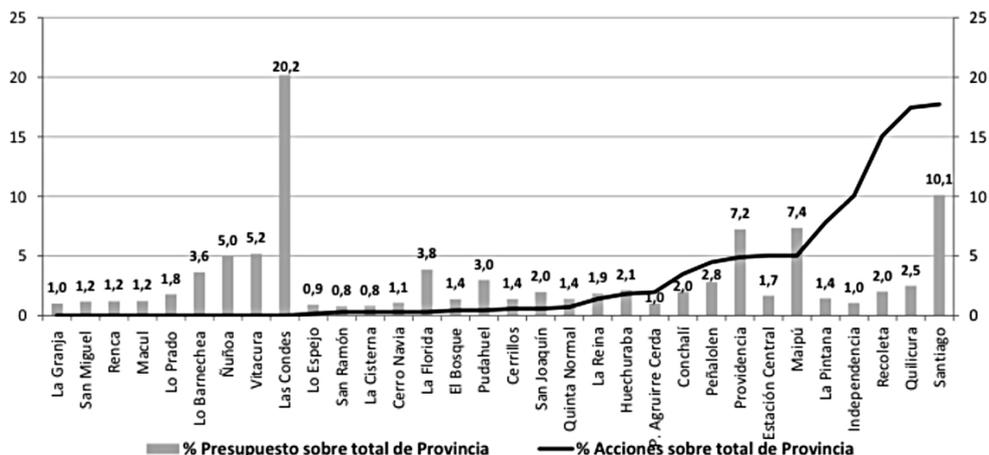
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA Y ENCUESTA CASEN 2013.

entre las cinco comunas más ricas del país. En la misma línea, las comunas de Vitacura, Ñuñoa, Lo Barnechea, La Reina y Quilicura, que cuentan con una tasa de migración en torno al 5%, tienen un nivel de actividad muy desigual. Mientras que en las tres primeras no se registró ninguna acción y una muy baja actividad, la cuarta (Quilicura) es la segunda comuna más activa de la Provincia.

Con respecto a este punto cabe subrayar que entre estas comunas hay diferencias socioeconómicas muy significativas. Así, mientras Quilicura es una comuna que concentra a una población de ingresos bajos y medios, Vitacura y Lo Barnechea son las dos comunas más ricas de Chile, y La Reina y Ñuñoa son la cuarta y sexta respectivamente. En este mismo sentido, y como se observa en el Gráfico 3, la participación de los distintos municipios en el presupuesto total de los municipios de la Provincia es sumamente desigual y no parece tener una influencia determinante sobre las acciones orientadas a la migración que cada municipio desarrolla.

Vemos que salvo en el caso de Santiago, que concentra el 10% de la suma de presupuestos municipales de la Provincia, los municipios más activos reciben una parte menor de este. Quilicura, Recoleta, Independencia y La Pintana concentran el 7% del presupuesto comunal y ejecutan el 50% de las acciones de la Provincia. En sentido inverso, Las Condes, Vitacura, Lo Barnechea y Ñuñoa gestionan en conjunto una tercera parte del presupuesto agregado de los municipios de la

GRÁFICO 3. PROPORCIÓN DE ACCIONES DE MUNICIPIOS Y PRESUPUESTO MUNICIPAL SOBRE LA SUMA DE PRESUPUESTOS MUNICIPALES DE PROVINCIA DE SANTIAGO



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA Y SINIM.

provincia y, sin embargo, no han desarrollado ninguna acción orientada a la población migrante o a tratar la temática. De esta manera, vemos que condiciones estructurales como la concentración de la población migrante, la tasa de migración o el presupuesto municipal no parecen ser variables decisivas para determinar el nivel de actividad de los gobiernos locales en materia migratoria. Por lo tanto, es posible hipotetizar que las dinámicas institucionales y las disposiciones de los funcionarios y autoridades en los municipios ocupan un lugar central como incentivo a la implementación de acciones en este ámbito.

Ahora bien, las disposiciones de los funcionarios y las orientaciones institucionales resultan insuficientes para que las acciones den origen a políticas públicas sostenidas en el tiempo¹³. El que las acciones no se inscriban en una estrategia institucional orientada por objetivos explícitos perjudica la consistencia y la racionalidad de las acciones. Las entrevistas con funcionarios involucrados en el diseño e implementación de las acciones mostraron que en su gran mayoría estas provienen de lo que hemos llamado la “política del estado de ánimo”; vale

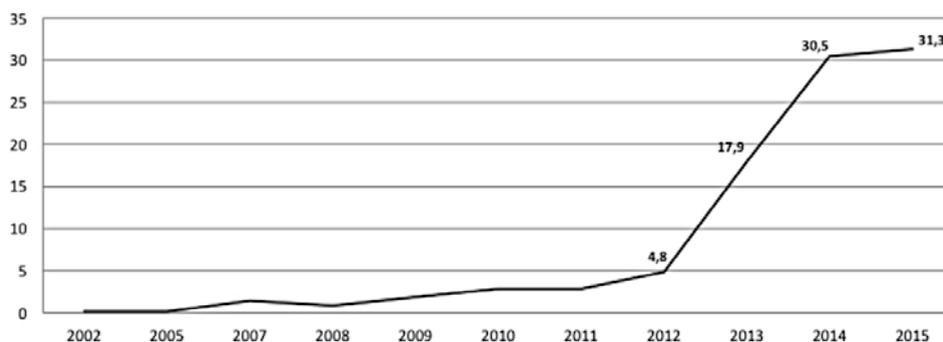
13. En los trabajos de Matus et al. (2012) y Torres y Garcés (2013) también se observó esta suerte de voluntarismo de los funcionarios municipales que deben responder a las situaciones o demandas vinculadas a la inmigración. Este rasgo de la labor pública local en materia de migración apareció además en el análisis del discurso de los técnicos municipales de inmigración en España que realizaron Bueno y Domingo (2015).

decir, de disposiciones contingentes de funcionarios que por iniciativa personal –en respuesta a una demanda de hecho por parte de la población migrante y algunas veces en contra de las resistencias institucionales– impulsan de manera intuitiva (y en una casi completa escasez de recursos) líneas de acción dirigidas a resolver los problemas más urgentes que plantean los migrantes.

Uno de los indicadores que puede vincularse a la falta consistencia en el tiempo de las acciones, se expresa en la escasa información con que cuentan los propios municipios con respecto a las iniciativas ejecutadas en el pasado reciente. En el Gráfico 4 se puede ver que el 87,4% de las acciones de las que se tiene registro se concentra entre 2012 y octubre de 2015. No existe registro escrito, gráfico ni oral de acciones llevadas a cabo antes de 2002, y es prácticamente inexistente para antes de 2012.

Estos datos muestran, por una parte, la baja capacidad de los municipios para acopiar información sobre las acciones impulsadas por ellos en el pasado reciente, pero por otra parte permiten formular la hipótesis del retraso en la reacción que han tenido los municipios frente a la realidad migratoria. La falta de información sobre el pasado reciente supone también una baja o nula ejecución de acciones. Si consideramos que el actual proceso migratorio que vive la Provincia se inició a mediados de los años noventa (Thayer, 2013; Stefoni, 2011; Cano et. al., 2009), y que el primer programa municipal de migrantes se creó en el año 2008 en La Pintana, mientras que la primera oficina se fundó en Quilicura el 2010 (vale decir, entre 12 y 15 años después de iniciado el flujo), el retraso en la reacción municipal resulta evidente.

GRÁFICO 4. AÑO DE EJECUCIÓN DE LAS ACCIONES REGISTRADAS (%)

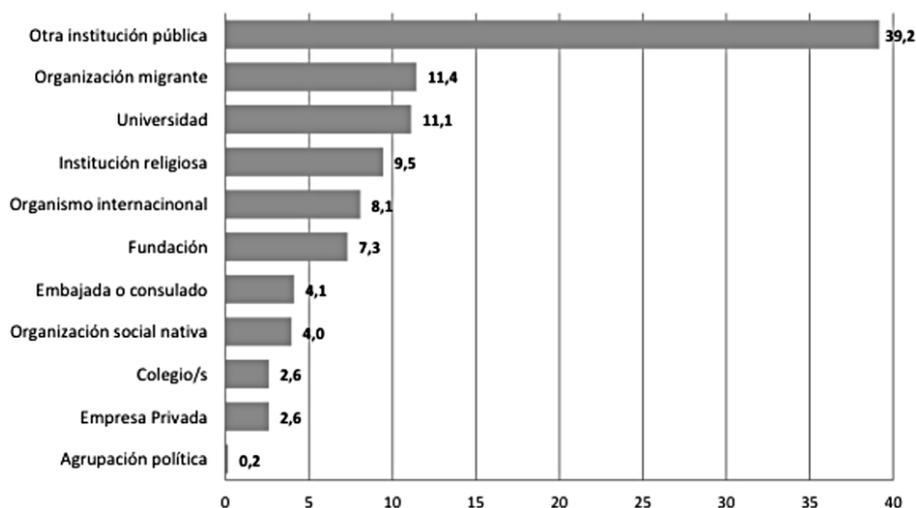


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

En relación a la solidez institucional de las acciones es pertinente observar también que poco más de una tercera parte de ellas, un 36,3%, cuenta con presupuesto adicional para la ejecución, lo que implica que un 63,7% de las acciones dependan del presupuesto regular de las unidades ejecutoras y no implican transferencia de recursos de otras instituciones públicas o privadas. Esto constituye otra arista del marco de debilidad institucional en el que se desarrollan estas acciones. Con respecto a la articulación con otras instituciones externas al municipio, definida como la participación de estas en alguna de las etapas de implementación de las iniciativas, se observa que el 54,3% de las acciones involucran a otra u otras instituciones, y que el 45,7% las ejecuta el municipio de manera totalmente independiente. El Gráfico 5 permite ver con qué instituciones u organizaciones se articulan los municipios para impulsar las acciones.

Se observa que las principales instituciones con que se vincula el municipio son otras entidades públicas, lo cual se explica en gran medida por la ya aludida función que suelen cumplir los gobiernos locales en tanto agentes ejecutores de programas patrocinados y financiados por el gobierno central. Destaca además la participación de universidades y de organizaciones de migrantes, las primeras vinculadas principalmente a la formulación de diagnósticos y estudios y las segundas a actividades de visibilización cultural. La participación de instituciones religiosas, principalmente vinculadas a la iglesia católica, se explica por la existencia por una parte del Servicio Jesuita a Migrantes (SJM), y en menor medida del Instituto Católico de las Migraciones (INCAMI). En sentido contrario, cabe

GRÁFICO 5. INSTITUCIONES ARTICULADAS EN LA EJECUCIÓN DE LAS ACCIONES (%)



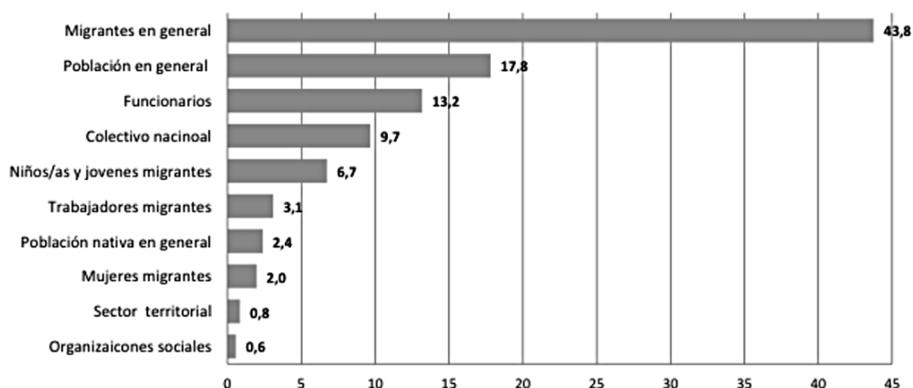
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

destacar la baja articulación que existe con la empresa privada, colegios, agrupaciones políticas y embajadas y consulados: entre todas solo participan en el 10% de las acciones articuladas del municipio.

En relación a los sujetos a los que están dirigidas las acciones se identificaron las 9 categorías expresadas en el Gráfico 6, entre las que predominan las acciones dirigidas a los “migrantes en general” (43,8%), seguidas a cierta distancia por las dirigidas a la “población en general”, migrante y no migrante (17,8%), y luego aquellas que se orientan a funcionarios municipales (13,2%) y algún colectivo nacional específico (9,7%). En contraposición, el trabajo orientado específicamente a las mujeres migrantes es prácticamente inexistente (2%), y muy bajo en relación a niños y jóvenes (6,7%), lo mismo que a trabajadores migrantes (3,1%).

De esta información se pueden deducir tres cuestiones. La primera es que los municipios tienen una aproximación general a la cuestión migratoria, y solo se realizan de manera marginal distinciones o focalizaciones hacia grupos específicos y más vulnerables, como niños o mujeres¹⁴. La pregunta que surge es si esto es consecuencia de una estrategia o el resultado de prácticas que asumen el supuesto de que “los migrantes” constituyen un colectivo indiferenciado. La segunda cuestión que se observa es que la población nativa en exclusiva no forma parte de los objetivos de las acciones, lo que supone una dificultad para crear las condiciones para el reconocimiento social en que debe participar esta población. Por último, el trabajo con funcionarios al interior de los municipios concita cierto interés pero menor al esperado, toda vez que parte importante de los derechos sociales que dependen de la acción de los gobiernos locales dependen en última instancia de la disposición de los funcionarios o la información de que estos dispongan (Carens, 2004). En definitiva, la escasa proporción de acciones destinadas específicamente a la población nativa y a los funcionarios municipales revelan una debilidad de las acciones, en la medida en que es en la interacción con estos actores que se juega buena parte del reconocimiento de los migrantes y de la materialización de sus derechos.

14. Es importante señalar que esta atribución de la condición de “vulnerabilidad” no se relaciona per se con la pertenencia etaria o de género de ambos grupos, sino con el modo en que esas pertenencias se intersecan con la condición migratoria para generar procesos de desigualdad y vulneración de derechos

GRÁFICO 6. SUJETOS DE LAS ACCIONES (%)

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Al observar los ámbitos de incidencia a los que se orientan explícitamente las acciones se aprecia un grado importante de dispersión, lo que indica una cobertura amplia en cuanto a los sectores de intervención. En primer término, se aprecia un predominio del ámbito de la identidad y la cultura, en el que se sitúa el 19% de las acciones, lo siguen las que abarcan más de un ámbito, que agrupan al 15,6% del total. Aquí se incluyen las acciones multidimensionales, como aquellas orientadas a difundir el acceso a derechos sociales, los estudios y diagnósticos sobre la realidad migratoria, los programas de inclusión en diversos campos, o las campañas informativas sobre la situación de los migrantes. En tercer lugar se instalan las acciones orientadas al ámbito de la salud, que corresponden al 12,8% del total de las acciones.

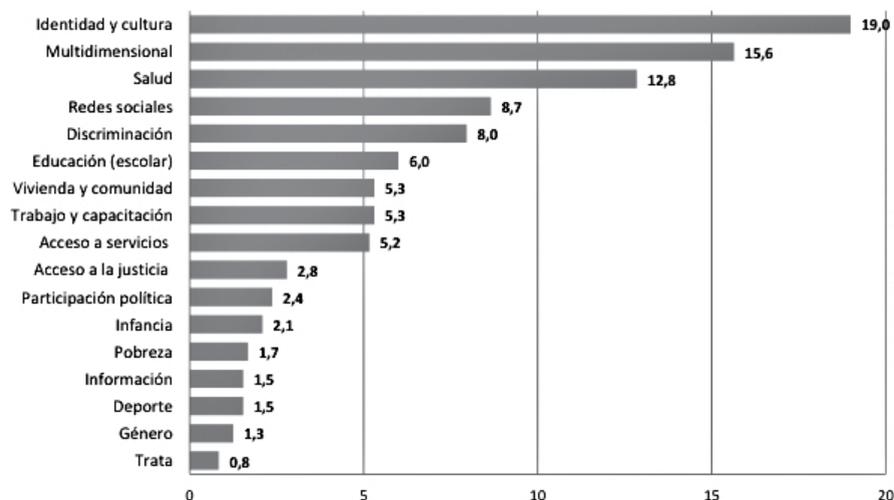
En un segundo nivel de importancia aparecen las acciones dirigidas al fortalecimiento comunitario y las redes sociales, las orientadas a prevenir o revertir la discriminación, las impulsadas en el ámbito de la educación, que representan respectivamente un 8,7%, un 8% y un 6% del total. Cabe señalar que parte importante de las acciones antidiscriminatorias se deben a la implementación en los gobiernos locales de ordenanzas vinculadas a la Ley Antidiscriminación N° 20.609¹⁵.

15. Esta norma, conocida como "Ley Zamudio" en referencia a un joven homosexual asesinado por un grupo de neonazis en marzo de 2012, fue impulsada en el marco de esta contingencia para prevenir y sancionar las prácticas discriminatorias en contra de grupos considerados propensos a recibir este tipo de agravios (homosexuales, pueblos originarios, migrantes, personas con capacidades diferentes, etc.). La alta presencia de acciones antidiscriminatorias registradas en algunos municipios se inscribe en este contexto, en el que se ha incorporado explícitamente a los migrantes como una población expuesta a ser objeto de acciones discriminatorias.

En sentido contrario, hay ámbitos relevantes del proceso de incorporación de los migrantes a los quienes, sin embargo, los municipios prestan escasa atención. Los ámbitos relacionados a la trata, pobreza y género concentran respectivamente el 0,8%, 1,7% y 1,3% del total de las acciones. Algo parecido ocurre con ámbitos como la infancia y el acceso a la justicia, a las que se dirigen el 2,1% y el 2,8% de las acciones, o vivienda y trabajo, que concentran el 5,3% del total cada uno. Esto nos muestra que algunos de los ámbitos donde se generan condiciones particularmente precarias y desfavorables para los migrantes en comparación con la población nativa (como la vivienda, el trabajo y el acceso a la justicia) cumplen un papel marginal en las actividades de los municipios. Esto sugiere que la aproximación de los municipios a la cuestión migratoria es aún marcadamente genérica y poco sensible a las singularidades propias de las vulnerabilidades superpuestas que afectan a la población migrante.

En relación a la naturaleza de las acciones, el Gráfico 8 muestra que el principal tipo de acción, un 21,5% del total, se clasifica en la categoría de “actividades culturales”, las que agrupan la conmemoración de festividades nacionales o religiosas, ferias costumbristas, carnavales, festivales musicales, entre otras. Las siguen las “actividades informativas” (campañas, seminarios, coloquios, etc.) y “talleres y capacitaciones”, que agrupan respectivamente el 17% y al 15,9% del

GRÁFICO 7. ÁMBITOS DE INCIDENCIA DE LAS ACCIONES (%)

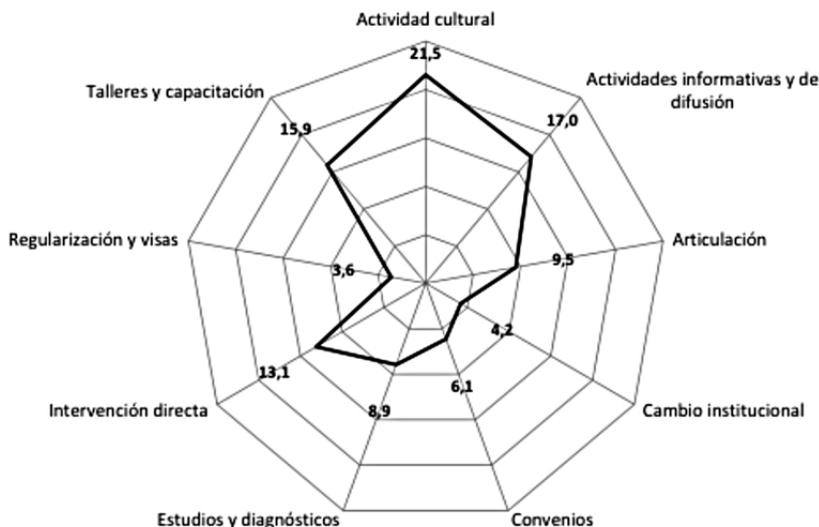


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

total de acciones. Los “estudios y diagnósticos” y las “intervenciones directas” concentran por su parte el 8,9% y al 13,1% de las acciones. En esa últimas se incluyen acciones como la mediación en conflictos o la incorporación de intérpretes en los consultorios de atención de salud. Finalmente, las acciones orientadas a incentivar procesos de regularización o cambios institucionales al interior de los municipios, que pueden tener una alta incidencia en las trayectorias migratorias, concitan en torno al 4% de las acciones.

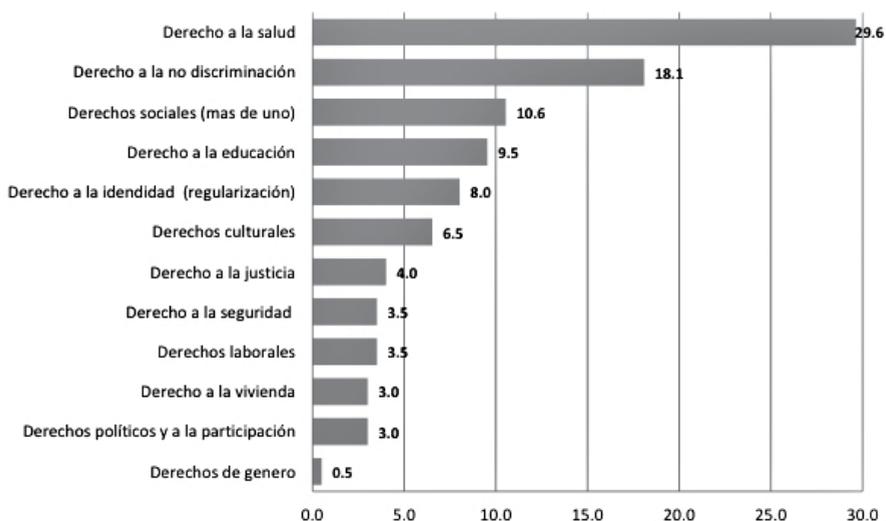
Esta información nos permite concluir que una parte significativa de las acciones impulsadas por los gobiernos locales son funcionales a las primeras etapas del asentamiento migrante, donde se potencia la visibilización de los colectivos o la difusión de información. En contraposición, las acciones de mayor incidencia, como los cambios institucionales y las orientadas a la regularización, concitan menos atención. Los estudios y diagnósticos, que constituyen la base para las intervenciones, representan el 8,9% del total. Por otra parte, se puede concluir que los municipios en Santiago ejecutan acciones de diversa naturaleza, destacando algunas que están por fuera del campo de competencias de estos gobiernos, como las regularizaciones. Esto podría ser un indicador de la desarticulación de la política migratoria a nivel del Estado central: ¿Por qué un ámbito de competencias propio del Ministerio del Interior está siendo abordado por los municipios?

GRÁFICO 8. NATURALEZA DE LAS ACCIONES (%)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

GRÁFICO 9.) DERECHOS VINCULADOS A LAS ACCIONES (%)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Ahora bien, al realizar un análisis desde el punto de vista de los derechos observamos como primera cuestión que de las 717 acciones registradas, solo el 34,3% de ellas se orienta a la extensión de derechos a los migrantes, mientras que el 65,7% son intervenciones que no contribuyen a la producción de derechos para esta población. Se han considerado como iniciativas orientadas a la extensión de derechos aquellas que contribuyen directa o indirectamente a facilitar que la población migrante acceda a los bienes, servicios, espacios y/o garantías que el Estado provee a la población en general, a través de instrumentos normativos y de política pública, ya sea a través de su divulgación, la facilitación de su acceso o su ejecución efectiva. El Gráfico 9 permite observar la distribución de las acciones constitutivas de derechos según dimensiones definidas inductivamente, pero que tienen como referencia la categorización que Castles y Davidson (2001) realizan a partir de la clasificación clásica de Marshall (1998). Lo primero que destaca es la preponderancia de los derechos sociales, especialmente el derecho a la salud y la educación, que agrupan el 49,7% de las acciones constitutivas de derechos.

En segundo término, se destaca la preocupación por el derecho a la no discriminación (que concentra el 18,1% de las acciones) y las acciones de regularización (con el 8%) que inciden sobre prácticamente todos los derechos cívicos, sociales y políticos, pero que producen antes que nada el derecho a la identidad. En cuanto a la naturaleza de las acciones de derechos, en la Tabla 1 podemos ver que

el 43,2% de estas está orientado a facilitar el acceso a derechos, el 30,7% son acciones de divulgación de derechos y el 26,1% suponen una ejecución directa de los mismos.

TABLA 1. TIPO DE ACCIÓN DE DERECHO (%)

Tipo de acción de derecho	%	N
Divulgación de derecho/s	30.7	61
Facilitación de acceso a derecho/s	43.2	86
Ejecución de derecho/s	26.1	52
Total	100	199

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Entre las primeras se encuentran, por ejemplo, las intervenciones en los consultorios de salud con intérpretes, quienes facilitan el acceso al derecho a la salud, o las capacitaciones de funcionarios en materia de derechos de la población migrante. Entre las segundas se agrupan acciones que informan a la comunidad migrante sobre sus derechos, mientras que entre las terceras se encuentran las intervenciones como las regularizaciones, la enseñanza del español a migrantes no hispanoparlantes, la entrega de visas de estudios o las gestiones para garantizar el acceso a la vivienda.

DISCUSIÓN FINAL

Los resultados expuestos nos permiten avanzar en una serie de conclusiones tanto con respecto de la caracterización de las acciones impulsadas por los gobiernos locales para abordar su realidad migratoria como en cuanto a cuestiones más generales relacionadas con la política migratoria.

La primera conclusión que los datos señalan tiene que ver con la aparente falta de relación entre la realidad migratoria de las comunas y el nivel de actividad de los municipios. Por una parte, ni la tasa de migración comunal (en relación al total de la población residente) ni la proporción de migrantes de la comuna (en relación al total de la Provincia) inciden en que los municipios ejecuten más o menos acciones dirigidas a esta población. Comunas con similares tasas de migración y niveles de concentración muestran niveles distintos de actividad y, al contrario, comunas con realidades migratorias muy distintas desde el punto de vista cuantitativo muestran niveles de actividad similares. Esto nos lleva a una segunda conclusión: las disposiciones existentes al interior de los municipios constituyen un factor relevante a la hora de impulsar acciones orientadas a la población migrante.

En relación a esta segunda conclusión, cabe señalar que si bien la disposición de los funcionarios al interior de los municipios es un factor relevante para impulsar acciones, no es suficiente para proyectar las acciones en el tiempo ni para orientarlas racionalmente a las áreas más sensibles y necesarias de abordar. Tanto la sostenibilidad de las acciones como su orientación a determinados ámbitos dependen de la intuición y voluntad de los funcionarios que individual o colectivamente las impulsan. Una situación que hemos definido como la “política del estado de ánimo” en alusión a la débil institucionalización en que se inscriben las acciones.

Desde el punto de vista de la caracterización de las acciones, la falta de diseño institucional se refleja en la orientación de las prioridades de los ámbitos de intervención y en la naturaleza de las acciones. En cuanto a lo primero, hemos visto que el principal ámbito en el que se implementan las acciones es el de la identidad y la cultura. Si bien las acciones en el ámbito de la salud, la educación y la discriminación aparecen de manera incipiente, el enfoque culturalista predomina en las intervenciones. En el mismo sentido, algunos ámbitos centrales del proceso de incorporación de los migrantes y que formarían parte de cualquier diseño informado en esta materia –como la vivienda, el género, la infancia y el acceso a la justicia– no convocan la atención de los municipios. En cuanto al tipo de acción, las intervenciones más desarrolladas son de naturaleza festiva, recreativa o de expresión costumbrista, quedando postergadas las intervenciones directas en los territorios y los cambios institucionales, ambos tipos de acciones marcadas

por su alto grado de incidencia. Destaca en un sentido favorable a la incidencia el relativamente alto desarrollo de talleres y capacitaciones, pues afecta directamente en el acceso a los derechos por parte de los migrantes.

La tercera conclusión se relaciona justamente con el ámbito de los derechos, en particular con la baja vinculación de las acciones con la producción de derechos. En efecto, solo una tercera parte de las acciones contribuye a la producción de derechos, y poco menos del 66% son intervenciones que no afectan directa o indirectamente la extensión de derechos a la población migrante. De aquella tercera parte que se orienta a la producción de derechos, un 30,7% son acciones de divulgación de derechos o de discusión en torno a ellos, mientras que un poco más del 20% implican una extensión directa de derechos, y un 46% acciones para facilitar el acceso a ellos. La baja orientación de las acciones a la producción de los derechos tiene una expresión muy palpable en el plano de la cultura, el que como ya hemos señalado es el ámbito que más intervenciones convoca con un 20,3% del total; sin embargo, los derechos culturales constituyen un 6,5% de las acciones constitutivas de derechos, es decir, apenas un 2,2% del total de acciones implementadas. Independientemente de que en las acciones constitutivas de derechos haya una orientación importante hacia algunos derechos sociales (en particular salud y educación) no parece haber una vinculación sólida de las acciones con un enfoque orientado a la producción de derechos. La gran mayoría de las acciones, como hemos señalado, no contribuyen a trazar un camino en esta dirección.

La orientación a la cultura de muchas de las acciones que no se materializan en intervenciones constitutivas de derechos culturales merece atención. Esta tendencia supone un abordaje simplista de la dimensión cultural de la relación entre migrantes y sociedad receptora. Se trata en este sentido de una aproximación ornamental de las prácticas y significaciones culturales propias de los migrantes, que desconoce la historia, los poderes y las desigualdades que subyacen al proceso de construcción de toda configuración cultural (Grimson, 2012), y a su interacción con otras configuraciones. Este abordaje en clave culturalista adquiere relevancia en detrimento de un abordaje en clave política, por ejemplo, evidente en el escaso peso que tiene la participación política como ámbito de incidencia de las acciones (2,2%), y en la poca significación que arrojaron las acciones orientadas al reconocimiento de derechos políticos y de participación (3%). La pregunta a la que remite esta constatación es en qué medida existe un interés o propósito real por hacer parte a esta "diversidad" de la construcción del Estado.

Finalmente, es necesario destacar que la centralidad que cobran las acciones de los municipios para mejorar las condiciones para el acceso a derechos y el reconocimiento de los migrantes, se explica en parte por la proximidad en la que se

sitúan respecto de esta población, pero también por la ausencia casi total de una política de reconocimiento sistemática a nivel central.

La intensidad de la acción de algunos municipios en este campo expresa esta insuficiencia del Estado. Más allá de algunas iniciativas puntuales, impulsadas por algunos servicios ministeriales centradas el campo de la salud y la labor restringida a problemas de seguridad, regulación de visados, y transferencia de información impulsada por el departamento de extranjería del Ministerio del Interior, a nivel central existen objetivos de mediano plazo para incentivar el reconocimiento de migrantes. La vigencia de la Ley 1.094 de 1975, más allá de lo que supone en términos del enfoque, es un indicador de lo alejada que está la cuestión migratoria de la agenda pública. En este escenario, los gobiernos locales son por defecto quienes cubren esta falencia. Puede decirse que en esta materia hay una descentralización por deficiencia del Estado. Ello, sin embargo, no contradice el hecho de que es en el plano local y en las políticas impulsadas desde allí que se producen las condiciones para el reconocimiento y el acceso a los derechos. Se trata de un escenario que sin duda mejoraría si el impulso precario de las acciones estuviera respaldado por una articulación estatal orientada hacia objetivos comunes al nivel central, regional y local, y organizada por programas de trabajo diseñados, y ya no solo por las buenas voluntades de algunos.

BIBLIOGRAFÍA

- Agamben, Giorgio (2003), *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*, España, Pre-Textos.
- Agrella, B. y Gil, S. (s/f), *Guía de buenas prácticas para la integración de población inmigrante*, Granada.
- Alexander, M. (2003): "Local policies toward migrants as an expression of host-stranger relations: a proposed typology", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 29, N° 2.
- Araya, M. (2010): *Movimientos migratorios y cohesión social local: Análisis de experiencias relevantes en políticas públicas locales en América Latina y Europa*, Diálogo Euro-latinoamericano sobre cohesión social y políticas públicas locales, Sitges (España).
- Araya, M. y Godàs, X. (2008): *Migraciones: un nuevo ámbito de cooperación entre gobiernos locales*, Colección de Estudios de Investigación, N° 4, Barcelona, Diputación de Barcelona.
- Arnaiz, P.; De Haro Rodríguez, R. & García-Sanz, M.P. (2014): "Evaluación del diseño de programas para la acogida e integración de inmigrantes en la Región de Murcia", *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 17 (2), DOI: <http://dx.doi.org/10.6018/reifop.17.2.198781>.
- Bauböck, Rainer (2006) "Migración y ciudadanía", en *Revista Zona Abierta*, Madrid N° 116/117. pp. 135 – 169.
- Belil, M. (2006): "La gestión local de la inmigración: La perspectiva política", *Inmigración y gobierno local*. Experiencias y retos, Barcelona, CIDOB.
- Birsl, U. y Solé, C. (2006) *Migración e interculturalidad en Gran Bretaña, España y Alemania*. Barcelona: Anthropos.
- Blanco, I. y Gomá, R. (2002) *"Gobiernos locales y redes participativas"*. Barcelona: Ariel.
- Brown, A.; De Mello, T.; García, A.; Madrigal, R.; Mauer, C.; Spolin, A. & Toyoda, E. (2008): *Global Migration and Local Integration: Government Efforts to Integrate Immigrants in Houston, Seattle, and Raleigh*, Woodrow Wilson School, Princeton University.
- Brubaker, W. R. (1989): "*Membership Without Citizenship: The Economic And Social Rights of Noncitizens*", en Brubaker (ed.): "Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America", New York University Press, New York.
- Bruquetas Callejo, M. (2008): "Los municipios grandes y medianos como actores clave de las políticas de integración en los Países Bajos", en Zapata-Barrero, R. y Pinyol, G. (eds.), *Los gestores del proceso de inmigración Actores y redes de actores en España y Europa*, Barcelona, CIDOB.
- Bueno García, X. & Domingo I Valls, A. (2015): "Miedos y esperanzas sobre la gestión local de la interculturalidad: el discurso de los técnicos municipales de inmigración en España", en García Castaño, F. J.; Megías Megías, A. & Ortega Torres, J. (eds.), *Actas del VIII Congreso sobre Migraciones Internacionales en España*, Granada, Instituto de Migraciones.

Burgess, K. (2006): "El impacto del 3x1 en la gobernanza local", en Fernández de Castro, R.; García Zamora, R. y Vila Freyer, A. (coords.), *El Programa 3X1 para Migrantes ¿Primera Política Transnacional en México?*, México: Miguel Ángel Porrúa, UAZ, ITAM.

Cachón, Loenzo (2010) "La España inmigrante: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración". Barcelona: Anthropos.

Cachón Lorenzo (2010a): "¿Nuevos tiempos, nuevas respuestas? El papel del mundo local en la gestión de las migraciones", en CIDOB, Retos globales, respuestas locales. Políticas de inmigración e integración y acción local en la Unión Europea, Colección Monografías, Barcelona.

Caggiano, S. (2006): "Fronteras de la ciudadanía. Inmigración y conflictos por derechos en Jujuy", en Grimson, A.; Jelin, E. (comps), Migraciones regionales hacia la Argentina. *Diferencia, desigualdad y derechos*, Buenos Aires, Prometeo.

Caggiano, S. (2004): "'Lo nacional' y 'lo cultural'. Centro de Estudiantes y Residentes Bolivianos: representación, identidad y hegemonía", en Domenech, E. (comp.), *Migraciones contemporáneas y diversidad cultural en la Argentina*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.

Camós Victoria, I. (2006) "La participación de los gobiernos locales en las políticas de inmigración: Las competencias municipales en materia de inmigración", *Inmigración y gobierno local. Experiencias y retos*, Barcelona, CIDOB.

Canelo, B. (2011): "Procesos transnacionales y Estado subnacional en una ciudad latinoamericana. Migrantes bolivianos y agentes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires produciendo un espacio público urbano", ponencia presentada en la Reunión de expertos sobre "Población, territorio y desarrollo sostenible", CEPAL, Santiago, 16-17 de agosto.

Cano, V; Soffia M. y Martínez, J (2009) "*Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio*" Series Población y Desarrollo, CELADE-CEPAL, Santiago de Chile.

Carens, Joseph. (2004) "La integración de los inmigrantes", en G. Aubarell, y R. Zapata (eds.) *Inmigración y procesos de cambio*. Barcelona: Icaria.

Carter, T.; Polevychok, M. & Friesen, A. (2006): "*Winnipeg's Inner City: Research on the Challenges of Growing Diversity*", in Frideres, J.S. (ed.), *Our diverse cities*, 11th International Metropolis Conference, Paths and Crossroads: Moving People, Changing Places, Lisboa, 2 al 6 de octubre.

Castles, S y Miller, M (2004) "El proceso migratorio y la formación de minorías étnicas" en "La era de la migración" INM CEM, México. cap 1. pp 18-41.

Castles, S., y Davidson, A. (2000): "Citizenship and migration: globalization and the politics of belonging". New York: Routledge.

Castles, S (2003) "*Jerarquías de ciudadanía en el nuevo orden global*" en *Revista Anales de la cátedra* Francisco Suárez, Serie III, Granada. nº 37. pp 9-34.

Castles, S. (1995): "How nation states respond to immigration and ethnic diversity", en *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 21, nº 3, pp. 293-308. Routledge, Londres.

Castles, S. (2006) "Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias" en A. Portes y J. DeWind "Repensando las migraciones", Universidad de Zacatecas, México.

CIDOB (Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona) (2010): *Retos globales, respuestas locales. Políticas de inmigración e integración y acción local en la Unión Europea*, Colección Monografías, Barcelona.

Cities of Migration (2012): *Good Ideas from Successful Cities: Municipal Leadership on Immigrant Integration*, Toronto, The Maytree Foundation.

Corriveau, A-M. & La Rougery, J-Y. (2006), "Welcoming and Integrating Immigrants: Sherbrooke's Experience", in Frideres, J.S. (ed.), *Our diverse cities*, 11th International Metropolis Conference, Paths and Crossroads: Moving People, Changing Places, Lisboa, 2 al 6 de octubre.

Délano Alonso, A. (2007): "Del Congreso a los suburbios: iniciativas locales para el control de la migración en Estados Unidos", *Revista Migración y Desarrollo*, segundo semestre, pp. 73-94.

ENAR (European Network against Racism) (2011): *Toolkit: Working on Integration at Local Level*, November.

Fascioli, A. (2011) "Justicia social en clave de capacidades y reconocimiento" en ARETÉ, *Revista de Filosofía*, vol. XXIII, Nº1, pp 53-77, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

Fausser, M. (2008): "Autoridades locales e integración política en ciudades de nueva inmigración: Los casos de Madrid y Barcelona", en Zapata-Barrero, R. y Pinyol, G. (eds.), *Los gestores del proceso de inmigración Actores y redes de actores en España y Europa*, Barcelona, CIDOB.

Fraser, N. (2006) "La justicia social en la era de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación", en N. Fraser y A. Honnerth "¿Redistribución o reconocimiento?", Ediciones Morata, Madrid.

Fraser N. y Honnerth, A. (2006) "¿Redistribución o reconocimiento?", en N. Fraser y A. Honnerth "¿Redistribución o reconocimiento?", Ediciones Morata, Madrid.

Frideres, J. S. (2006): "Cities and Immigrant Integration: The Future of Second- and Third-Tier Centres", in Frideres, J. S. (ed.), *Our diverse cities*, 11th International Metropolis Conference, Paths and Crossroads: Moving People, Changing Places, Lisboa, 2 al 6 de octubre.

Gallinati, C. (2015): "Vivir en la villa y luchar por la vivienda. O sobre una de las formas de ser migrante en la ciudad de Buenos Aires", *Odisea. Revista de Estudios Migratorios* Nº 2, octubre.

Gambetta, R. & Gedrimaite, Z. (2010): *Municipal Innovations in Immigrant Integration: 20 Cities, 20 Good Practices*, Washington, Municipal Action for Immigrant Integration and National League of Cities.

Gil, S. (2010): *Las argucias de la integración. Políticas migratorias, construcción nacional y cuestión social*, Madrid, Iepala

Goldring, Luin y Landolt Patricia (2013): "Producing and negotiating non-citizenship. Precarious legal status in Canadá". Toronto: University of Toronto Press.

Grimson, Alejandro (2012): *Los límites de la cultura. Crítica de las teorías de la identidad*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Gulasekaram, P. & Ramakrishnan, S.K. (2012): Restrictive State and Local Immigration Laws: Solutions in Search of Problems, *American Constitution Society for Law and Policy, Issue Brief, November*.

Hammar, T. (1989): "Comparing european and north american international migration" en *International Migration Review*, vol. 23, n° 3, pp. 631-637. New York.

Hammar, T. (1990): "*Democracy and the nation state: aliens, denizens and citizens in a world of international migration*" Avevury, Aldershot.

Hammar, T. (1985): "Dual citizenship and political integration", en *International Migration Review*, vol. 19, n° 3, pp. 438-450, New York

Heckmann, F. (1999): "*Integration policies in Europe: national differences or convergence?*" Papers 33, Foro Europeo para el Estudio de las Migraciones, Obernai.

Honneth, A. (1997) "*La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*", Crítica – Grijalbo, Barcelona.

Honneth, A. (2010) "*Reconocimiento y menosprecio. Sobre la fundamentación normativa de una teoría social*", Katz Editoriales, Buenos Aires.

Jones-Correa, M. (2011): *All Immigration is Local: Receiving Communities and Their Role in Successful Immigrant Integration*, Vashington, Center for American Progress.

Layton-Henry, Z. (1990): "Citizenship or denizenship for migrant workers?", en Layton-Henry, Z. (ed.): "*The political right of migrant workers in western Europe*", Sage Publications, Londres.

López, Ana (2005) "*Inmigrantes y Estados: la respuesta política a la cuestión migratoria*". Barcelona: Anthropos.

Lee, J.J.H. (2015): "Urban partnerships to manage mobility", in *IOM (International Organization for Migration), World Migration Report 2015. Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*, Geneva.

Mah, B. (Ed.) (2012): *Practice to Policy: Lessons from Local Leadership on Immigrant Integration*, Toronto, The Maytree Foundation.

Mancusí, A.; Lacomba, J. y Albert, M. (2013): "Asociaciones de inmigrantes africanos en la Comunidad Valenciana. Su papel y relaciones con entidades y administraciones", en Raya

Lozano, E., Espadas, M.A. y Aboussi, M. (coords.), *Inmigración y ciudadanía activa contribuciones sobre gobernanza participativa e inclusión social*, Barcelona, Icaria.

Marshall, T. H. (1998): "Ciudadanía y clase social", en Marshall, T. H. y Bottmore, T. *Ciudadanía y Clase Social*, Alianza, Madrid.

Matus, T.; Sabatini, F.; Cortez-Monroy, F.; Hermansen, P. y Silva, C. (2012): "Migración y municipios. Construcción de una propuesta de política pública de gestión municipal para la población inmigrante", en *Propuestas para Chile, Concurso Políticas Públicas*, Santiago, Centro de Políticas Públicas UC.

Ortega Ramírez, A. S. (2013): "Federalismo migratorio en México: Las oficinas estatales de atención a migrantes en un modelo comparativo nacional", *Migraciones Internacionales*, vol. 7, núm. 1, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.

Ortiz, C. I. (2009): "Agendas institucionales locales en torno a la nueva Ley de Migraciones: aspectos preliminares de su constitución. El caso de Córdoba", en Domenech, E. (coord.) *Migración y política: el Estado interrogado*. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica, Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Özbabacan, A. (2009), *Immigrant Integration at the Local Level: Comparison between Stuttgart and Selected U.S. Cities*, Washington, Transatlantic Academy.

Pastor, M.; Ortiz, R. & de Graauw, E. (2015): *Opening Minds, Opening Doors, Opening Communities: Cities Leading for Immigrant Integration*, Center for the Study of Immigrant Integration, University of Southern California.

Penninx, R. y Martinello, M. (2006): "Procesos de integración y políticas (locales): estado de la cuestión y algunas enseñanzas", REIS, nº 116, CIS, Madrid.

Pinyol, G. (2013b): "Una aproximación a la ciudad intercultural: el índice de interculturalidad", en Zapata-Barrero, R. y Pinyol Jiménez, G. (eds.) *Manual para el diseño de políticas interculturales*, GRITIM-UPF (Grup de Recerca Interdisciplinari sobre Immigració, Departament de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Pompeu Fabra) Policy Series #1, Barcelona.

Pinyol, G. (2013_a): "La política intercultural: una política de buenas prácticas", en Zapata-Barrero, R. y Pinyol Jiménez, G. (eds.) *Manual para el diseño de políticas de políticas interculturales*, GRITIM-UPF (Grup de Recerca Interdisciplinari sobre Immigració, Departament de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Pompeu Fabra) Policy Series #1, Barcelona.

Pont, J. (1994): "Políticas municipales de extranjería y multiculturalidad en Alemania", *Papers*, N° 43.

Raya, E. y Espadas, M.A., Aboussi, M. (coords.) (2013): *Inmigración y ciudadanía activa contribuciones sobre gobernanza participativa e inclusión social*, Barcelona, Icaria.

Randall, A. (2006): "Integración en Birmingham de los recién llegados del extranjero", en *Inmigración y gobierno local. Experiencias y retos*, Barcelona, CIDOB.

Renault, E. (2007) "What is the use of the notion of the struggle of recognition?" en Revista de Ciencia Política vol 27. N°2, pp 195-205, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

Rubio Carbonero, G. (2013) "Los programas interculturales RECI: comparativa estructural y discursiva", en Zapata-Barrero, R. y Pinyol Jiménez, G. (eds.) *Manual para el diseño de políticas interculturales*, GRITIM-UPF (Grup de Recerca Interdisciplinari sobre Immigració, Departament de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Pompeu Fabra) Policy Series #1, Barcelona.

Sassen, S. (2010) Territorio, autoridad y derechos. De loa ensamblajes medievales a los ensamblajes globales. Colombia: Katz.

Sassen, Saskia (2013) "When Territory Deborders Territoriality", en Territory, Politics and Governance, *Journal of The Regional Studies Association*, Routledge, Londres Vol 1 N°1 pp 21 – 42.

Stefoni, C. (2011) "Ley y política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante", en B. Feldman Bianco et. al. (comp.) "La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías", CLACSO-FLACSO- U. Alberto Hurtado, Quito.

Serra, A. y Belil, M. (2006): "Gobiernos locales y migraciones en América Latina y la Unión Europea", seminario "Gobiernos locales y migraciones en Iberoamérica", Montevideo, 26 y 27 de octubre.

Thayer, L.E. y Durán C. (2015) Gobierno local y migrantes frente a frente_: nudos críticos y políticas para el reconocimiento. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, num. 63, sept-dic., pp 127-162. Caracas: CLAD

Thayer, Luis Eduardo (2013) "Expectativas de reconocimiento y estrategias de incorporación: la construcción de trayectorias degradadas en migrantes latinoamericanos residentes en la Región Metropolitana de Santiago" en POLIS, *Revista Latinoamericana N° 35*, Santiago de Chile.

Tshitshi Ndouba, K. (2011): Madrid, ciudad para compartir. Inmigración y gobernanza en seis ciudades europeas, *Cuadernos de la EPIC N° 3*, Madrid.

Torres, O. y Garcés, A. (2013): "Representaciones sociales de migrantes peruanos sobre su proceso de integración en la ciudad de Santiago de Chile", *Polis 35*, <http://polis.revues.org/9351> ; DOI : 10.4000/polis.9351.

Velasco Caballero, F. (2013): "Inmigración y gobiernos locales: ¿puede haber políticas locales de inmigración?", en Velasco Caballero, F. y Torres, M. de los A. (eds.), *Ciudades globales e inmigrantes. Un estudio comparado sobre Chicago y Madrid*, Madrid, UAEM.

Velázquez Flores, R. y Ortega Ramírez, A.S. (2010): "Políticas públicas de los gobiernos subnacionales de México en asuntos migratorios", en Durand, J. y Schiavon, Jorge A. (eds.), *Perspectivas migratorias: un análisis interdisciplinario de la migración internacional*, México, DF, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Vila Freyer, A. (2007): "Las políticas de atención a migrantes en los estados de México: acción, reacción, gestión", en Imaz, C. (coord.), *¿Invisibles? Migrantes Internacionales en la Escena Política, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM y SITESA*.

Wieviorka, M. (1992): *"El Espacio de Racismo"*, Paidós, Barcelona.

Weil, P y Crowley, J. (1994): "Integration in theory and practice: a comparison of France and Britain" en *West European Politics, vol. 17, nº 2*, pp. 110-126. Routledge, Londres

Zapata-Barrero, R. (2013): "Fundamentos de las políticas interculturales en las ciudades: Respuestas a tres preguntas frecuentes", en Zapata-Barrero, R. y Pinyol Jiménez, G. (eds.) *Manual para el diseño de políticas interculturales*, GRITIM-UPF (Grup de Recerca Interdisciplinari sobre Immigració, Departament de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Pompeu Fabra) Policy Series #1, Barcelona.

Zapata-Barrero, Ricard (2009) "Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración". Madrid: Trotta.

Zapata-Barrero, R. y Pinyol, G. (eds.) (2008): *Los gestores del proceso de inmigración Actores y redes de actores en España y Europa*, Barcelona, CIDOB.

POLÍTICAS CULTURALES Y DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE: NUEVOS DESAFÍOS FRENTE AVANCES SUSTANTIVOS

SERGIO MOFFAT

Centro de Estudios Urbanos Regionales
Universidad del Bío-Bío

MAGALY MELLA

Centro de Estudios Urbanos Regionales
Universidad del Bío-Bío

1. INTRODUCCIÓN

Chile es un país de gran diversidad cultural. Diversidad que se expresa en las múltiples manifestaciones, identidades y modos de vida de las personas, casi como algo evidente a los ojos de cualquier extranjero que nos visita, pero al parecer no tanto para nuestra sociedad nacional. Desde la promoción del Estado y sus políticas públicas, el ámbito cultural aún no es un quehacer asumido como un potencial de desarrollo humano, pero tampoco lo es desde la labor concertada que pueden realizar otros actores sociales, públicos y privados responsables de su consideración e impulso. Pareciera que la trayectoria de la cultura en el país estuviese cubierta de un velo -de más o menos peso y espesor- que ha afectado su reconocimiento, expansión, descentralización y equidad. Por lo mismo, la tendencia del desarrollo cultural en la historia nacional ha sido más bien lenta, algo purista y bastante restringida a una elite si consideramos el conjunto de ámbitos y personas que implican y engloban las actividades culturales en una sociedad como la nuestra, que es muy diversa. Chile, al igual que otros países del continente latinoamericano, recién comienza a legitimar sus políticas e institucionalidades culturales en la década de 1990, constituyendo institucionalidades que son un reflejo o una reelaboración de Ministerios Culturales europeos y, en alguna medida también, de los National Endowments norteamericanos (Garreton, 2001:76).

Cuando la cultura comienza a ser materia de política de Estado, inicialmente tiende al centralismo y a la aplicación de una cierta uniformidad homogenizante, lo que ha afectado no solo a su impulso inicial, sino que también ha impactado en la oportunidad de recoger y vigorizar las expresiones libres y espontáneas de los territorios, los lugares y sus comunidades de vida. En ningún caso esto quiere decir que las dinámicas culturales se detengan, porque se entiende que se trata de un fenómeno incontrolable e inherente a las personas y las formas de vida que adoptan los grupos humanos en su particularidad.

Sin embargo, Chile del siglo XXI comienza a ser diferente, los desafíos de hoy van mucho más allá de las demandas que comenzaron a articularse sistemáticamente desde los 90 en adelante. Inicialmente, estas buscaron la instalación institucional y la legalidad para el desarrollo de la Cultura y las Artes, y superaron las primeras discusiones sobre paradigmas o ideas fuerza conducentes de sentido, que un conjunto de personas concebía que debían ser el carácter de la nueva institucionalidad y el proyecto cultural que debía adoptar la sociedad. Ahora los desafíos se encaminan a profundizar las oportunidades y mejorar el desarrollo cultural para todo el país. Los pasos siguientes van en la dirección de profundizar la descentralización, aumentar los recursos y la distribución territorial, fortalecer el tejido social construido durante todos estos primeros años de administración y, por último, valorar el impacto social de la cultura en la vida de las personas y la sociedad chilena. De esta manera, se busca que la cultura, que es un ámbito de todos (porque a todos nos involucra en nuestra cotidianeidad), obtenga la consideración que se merece en el desarrollo de nuestro país.

La finalidad de este capítulo es revisar y reflexionar acerca de la situación actual de las políticas culturales y su relación con los procesos de descentralización. Para esto se realizó un conjunto de lecturas y algunas entrevistas referidas a la cultura en el país¹, se analizó la dinámica que han adquirido las políticas culturales elaboradas, las concepciones y paradigmas imperantes, y se identificaron los avances, nudos y nuevos desafíos sobre la materia.

1. Se agradece el aporte a este trabajo de Arnoldo Weber, Gerente Corporación Cultural Los Artistas del Acero y Presidente de Balmaceda Arte Joven. También se agradece a Moira Délano, Ex Seremi CNCA Región del Biobío y actualmente Jefa Nacional del Departamento de Ciudadanía Cultural del CNCA.

2. USOS DEL CONCEPTO DE CULTURA

Para conocer la dinámica y la forma que adoptan en el tiempo “la y las políticas culturales” promovidas o no por los Estados, se requiere revisar los distintos usos y acepciones (coloquiales o científicos) que se le ha dado al concepto de cultura. El objetivo es comprender los sentidos detrás de los paradigmas que asumen las instituciones responsables de los proyectos culturales (especialmente cuando se trata de un concepto impreciso), pues la definición que se adquiera puede llegar a ser determinante en su ejecución (Muñoz, 2001:62).

El concepto de cultura a lo largo de la historia occidental ha presentado varias acepciones. Su origen se remonta al siglo XIII cuando se utilizó para designar las labores agrícolas del trabajo de la tierra, donde la cultura se refería al cultivo del campo. Luego se entiende por cultura el “cultivo del espíritu de las personas”, para dar cuenta con ello de las facultades sensibles e intelectuales que puede tener una persona. De allí proviene la expresión que señala que una persona “cultiva” es aquella que posee grandes conocimientos y de los más variados ámbitos del saber (Harris, 1997: 2013). El concepto de cultura también se ha utilizado para referirse a la “formación de la mente”, “grado de civilización” y “progreso” que puede alcanzar una sociedad (concepción progresista de la historia del siglo XVII).

Por otra parte, se utiliza el concepto en referencia a “los buenos modales y refinamientos sociales” de una persona, a quien se identifica con los valores y el modo de ser propios de la burguesía aristocrática europea (Barros y Vergara, 2007). También se concibe para expresar, desde una concepción evolutiva en el periodo de formación de Estados, las diferentes formas que adquieren las naciones del mundo. De allí que se hable de “cultura humana” para connotar el desarrollo intelectual que puede alcanzar la humanidad en su potencial homogéneo.

A fines de siglo XIX aparece la concepción holística del concepto de cultura que es propia de la disciplina antropológica, el que se refiere a las manifestaciones materiales e ideacionales (pensamientos e ideas) que crean los seres humanos. La definición científica de este concepto se construye como resultado de las investigaciones que realiza el inglés Edward Burnett Tylor (1871), quien plantea en su libro *La cultura primitiva* que la cultura sería ese “todo complejo que incluye los conocimientos, las creencias, las artes, la moral, los derechos y costumbres, todos los hábitos y capacidades adquiridos por los seres humanos” (Barfield, 2001:183). La importancia de este enfoque es que demuestra científicamente que la cultura no es un asunto de transmisión por herencia biológica en los seres humanos, sino que se construye y configura en el marco de las dinámicas concretas de las personas en las sociedades o comunidades de vida de las que son parte (Rodrigo, 1999). Se trata de una definición que rompe con las teorías ra-

cistas y evolucionistas de la composición de las sociedades, invitando a conocer las culturas sin la pretensión de compararlas bajo categorías de superioridad e inferioridad, porque éstas responden dinámicamente a construcciones particulares y simbólicas de las diferentes representaciones del mundo.

Desde el sentido común, coloquialmente se ocupan varias de estas acepciones para connotar diferentes situaciones que ocurren en el marco de las relaciones sociales. Se habla de lo culto, la cultura como civilización y la cultura en relación a las bellas artes, pero también se la utiliza para designar a una sociedad determinada y por supuesto las múltiples orientaciones, preferencias, expresiones y manifestaciones cotidianas de las personas y grupos humanos.

En el ámbito de las políticas culturales, la concepción de cultura empleada ha sufrido cambios. En la actualidad, la política cultural correspondiente al periodo 2011 al 2016 define la cultura como “el conjunto de rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores y creencias. La cultura da al hombre la capacidad de reflexión sobre sí mismo. Es ella la que hace de nosotros seres específicamente humanos, racionales, críticos y éticamente comprometidos. Por ella es como discernimos los valores y realizamos nuestras opciones. Por ella es como el hombre se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones, busca incansablemente nuevos significados y crea obras que lo trascienden”².

Se trata de una definición amplia e integral, que abarca la concepción antropológica de la cultura anteriormente mencionada, que enfatiza la idea de distinción y diferencia como patrón fundante de la diversidad cultural en las sociedades y, a la vez, rescata el conjunto de elementos que constituyen todas las expresiones artísticas, la función reflexiva, de justicia y del derecho que el desarrollo cultural tiene y provoca en una sociedad.

Para Garretón (2008), la concepción de cultura en las políticas culturales, aun cuando es una dimensión que atraviesa el conjunto de la vida y tejido social, tiende a referirse a un campo específico de acción, traducidas a objetivos de

2. Esta definición de cultura se basa en la “Declaración de México sobre las Políticas Culturales, dictada en la Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales, en la ciudad de México, 26 de julio-2 de agosto de 1982. Política cultural 2011-2016. Ministerio de Cultura y las Artes. En línea: <http://www.cultura.gob.cl/institucion/politica-cultural-2011-2016/> Pág. 11. [Revisado: 24.02.2016]

políticas explícitas. En general, el mismo autor nos señala que las políticas culturales que se adoptan representan dos campos de definición de la cultura. Una primera dimensión define a la cultura como los modos de ser de una sociedad (la del sustrato cultural) y una segunda dimensión que se refiere a las manifestaciones, aparatos y expresiones culturales: “la primera se refiere a la cultura como los modos de ser de una sociedad; sus visiones del pasado, del presente y futuro; la elaboración de diversos sentidos comunes sobre el tiempo, la naturaleza, la trascendencia y las formas de convivencia; los modelos éticos, de conocimientos, lenguajes, comunicación y transmisión de la herencia cultural; la cuestión de la identidad nacional y de la diversidad cultural o identidades. Esta dimensión constituye el sustrato cultural de la sociedad y es lo que podemos llamar la dimensión cultural de la política pública o la política cultural básica, o de sustrato y muchas veces ella no es explícita. La segunda dimensión, en cambio, se refiere a las manifestaciones, aparatos y expresiones culturales, como el patrimonio, los diversos campos de creación y difusión artística, las comunicaciones, las formas de cultura popular, las industrias culturales” (Garretón, 2008:77).

Para Norma Muñoz (2011), las institucionalidades públicas (las de cultura, por ejemplo) son espacios de luchas de legitimidad y tensiones entre ideologías, concepciones y visiones de paradigmas, donde la o las políticas adoptadas reflejan la acción pública de la dinámica interna que en estos espacios se da. En ese sentido, el paradigma cultural adoptado es bastante determinante en el modelo de política cultural que se quiere desarrollar, pues repercute tanto en las ideas llevadas en acción como en la expresión sobre la sociedad que se desea construir (2011:89).

3. EL DESARROLLO DE LA CULTURA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL PAÍS: UN PANORAMA

El desarrollo cultural en Chile ha sido un ámbito de poca trayectoria si consideramos sus objetivos concretos y sostenidos en el tiempo, y su política e institucionalidad específica para su realización. Retrospectivamente hablando, durante bastante tiempo el desarrollo de la cultura fue más bien un asunto de índole de desarrollo personal, donde cada quien hacía cosas de manera independiente y en su propia área.

Los primeros antecedentes recopilados sobre la trayectoria de las políticas culturales se remontan a la década de 1920 con la creación del Consejo de Monumentos Nacionales por el Decreto Ley N° 651 del 17 de octubre de 1925. Esta normativa rige hasta 1970, cuando se promulga la nueva Ley de Monumentos Nacionales que está en vigencia hasta nuestros días. En 1929 se crea la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos para reunir a diez destacadas instituciones culturales³ que se habían formado desde el nacimiento de la República para conservar las principales colecciones bibliográficas, culturales, los museos y bibliotecas, que estaban bajo la responsabilidad de los Ministerios o áreas de Educación, artísticas y científicas del país.

La primera manifestación de preocupación por contar con una institucionalidad cultural para el país ocurre en la década del 50, cuando José Balmés⁴ y un grupo de artistas solicitan al Presidente de la República, Sr. Carlos Ibañez del Campo, la creación de un Ministerio de la Cultura (Muñoz, 2011:74).

En general se observa que el desarrollo cultural en el país, antes y durante la dictadura militar, estuvo circunscrito principalmente al quehacer de una elite, a pesar de que en este periodo hubo algún indicio de lo que en los 90 sería el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Cultura y las Artes (FONDART), un fondo amplio de financiamiento para el desarrollo cultural. Manuel Garretón (2008) comenta que la política cultural en la dictadura estuvo especialmente dirigida a lo que él denomina como sustrato cultural, pero fue débil en las políticas culturales sectoriales, caracterizándose por estar orientada por principios autoritarios, conserva-

3. Para conservar la Biblioteca Nacional (1813), Museo Nacional de Historia Natural (1830), Biblioteca Santiago Severín de Valparaíso (1873), Museo de Historia Natural de Valparaíso (1878), Museo Nacional de Bellas Artes (1880), Archivo Nacional (1887), Museo de Historia Natural de Concepción (1902), Museo Histórico Nacional (1911), Museo de Talca (1925) y el Registro Conservatorio de la Propiedad Intelectual (1925). Ver en: <http://www.dibam.cl/614/w3-article-5360.html>

4. Artista de vocación política que funda el grupo Signo, emparentado con el informalismo. Premio Nacional de Artes 1999.

dores y de valoración del mercado, como la forma principal de convivencia social.

A fines de la década del 70 y con la conducción del reconocido director y profesor de teatro, Sr. Fernando González, el Ministerio de Educación en alianza con la Universidad Católica de Chile funda la Compañía de Teatro Itinerante de Chile, lo que marca un hito reconocido en el mundo cultural por ser una de las primeras expresiones territoriales del arte nacional.

Después de la dictadura militar y tras el regreso de la democracia, se gesta el periodo en que la cultura cobra fuerza como proyecto de desarrollo sustantivo para el país. Desde los 90 en adelante, las nuevas generaciones se esfuerzan por abordar los asuntos culturales de manera integral, participativa y, además, descentralizadamente, redescubriendo el valor que tiene la diversidad cultural de los territorios y los habitantes del país. En este tránsito se fue insertando paulatinamente una visión más amplia y plural de todas las implicancias que adquiere el hacer cultural, donde la concepción de la «cultura» no se entiende exclusivamente como un ámbito de pertenencia de las elites.

No obstante, la política cultural inicial de los primeros años de los gobiernos de la Concertación no pudo ser más explícita y organizada en torno a los objetivos de Estado. En esta línea, Garretón (2001) comenta que a mediados de 1990 había más de trescientas leyes referidas al campo de la cultura, muchas de éstas obsoletas y contradictorias, lo que refleja una institucionalidad legal dispersa, superpuesta, sin fácil aplicación y (lo que es muy importante) sin financiamiento estatal. Al mismo tiempo se hace un esfuerzo por democratizar la cultura y ampliar las libertades creativas, eliminando la censura y el apagón cultural que dejó la dictadura (Garretón, 2001), lo que generó tensiones, efectos inesperados y ciertas contradicciones. Es recién en los gobiernos de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet que se logra una expresión más concreta del quehacer cultural en Chile, viéndose reflejada en una institucionalidad y legalidad específica. De ahí en adelante, suceden importantes hitos previos a la creación de la actual institucionalidad del país:

1990. El Ministerio de Educación bajo la dirección de Ricardo Lagos constituye la Comisión Garretón donde se propone por primera vez la creación de un Consejo Nacional de la Cultura.

1992. Se promulga la Ley de Donaciones Culturales N°18.985.

1992. Se crea el Fondo de Desarrollo de la Cultura y las Artes (fondo concursable permanente de promoción de la creatividad).

1993. Se crea el Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura del Consejo Nacional del Libro.

1996. Se realiza el encuentro nacional sobre políticas culturales. En esta actividad se debate sobre legislación y propuestas de políticas culturales.

1997. Se realizan los Cabildos Culturales. Bajo la administración de Claudio Di Girolamo, la División de Cultura del Ministerio de Educación ejecuta esta experiencia nacional, convirtiéndose en reconocidos lugares de conversación donde se dan cita los Delegados Culturales organizados a lo largo del país. En este espacio, los ciudadanos culturales (como se autodenominaron en ese espacio) dieron cuenta de las carencias que presentaba el país en materia cultural, siendo ésta la antesala que definiera la primera gestación institucional del Consejo Nacional de la Cultura y Las Artes.

1997. Se constituye la Comisión Asesora presidencial Ivelic, que concluye en el reconocido informe: "Chile está en deuda con la cultura".

1998. Se constituye la Comisión Interministerial organizada por el presidente Eduardo Frei para la elaboración del proyecto de ley que busca crear una institucionalidad cultural para Chile y un Fondo Nacional de Desarrollo Cultural.

2000. La Política de Cultura es un ámbito central en el primer discurso del presidente Ricardo Lagos. En este discurso, se le atribuye a la cultura la base material del desarrollo del país.

2001. Propuesta de proyecto de creación de Consejo Nacional de la Cultura.

2001. Realización de las Fiestas y Carnavales Culturales.

2003. Promulgación de la Ley N° 19.891 que crea el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Primer órgano del Estado que implementa las políticas públicas para el desarrollo cultural.

2004. Realización de Convención Cultural. Actividad coordinada por el directorio del CNCA, donde participaron representantes del mun-

do cultural a nivel nacional con los Consejos Regionales y Consultivos.

2004. Promulgación de la Ley N° 19.928. Fondo para el Fomento de la Música Nacional.

2004. Promulgación de la Ley N° 19.981. Fondo para el Fomento Audiovisual.

2005. Creación del documento “Chile quiere más cultura”. Carta de navegación y de definiciones de la política cultural 2005-2010. Documento fundador de la acción pública en materia cultural. Uno de los ámbitos del desarrollo cultural que se integra en este documento es la “afirmación de la identidad y diversidad cultural en Chile”.

2011-2016. Redacción de la Política Cultural Descentralizada. Se construyó a través de un proceso participativo, reflexivo, descentralizado, inclusivo, representativo, transversal y pluralista.

A partir de este recorrido, donde claramente se observa cómo el desarrollo cultural en Chile ha aumentado sustancialmente, cabe preguntarse por el rol y la responsabilidad que el Estado y otros actores de la sociedad nacional asumen en materia cultural.

En general, se acepta la idea de que el Estado siempre ha intervenido en materia cultural, lo que no significa que continuamente haya existido una institucionalidad específica para este ámbito. Sin embargo, más allá de la intervención directa o indirecta del Estado, la cultura siempre va a ser un ámbito de manifestación. En ese sentido, Gastón Soublette (2015) comenta que “hay muchas motivaciones para crear arte, existe el arte por el arte, sin mayor pretensión, el arte puramente estético”.

Por otro lado, la autoridad pública o gubernamental no es la única que interviene en la definición de las acciones que se llevan a cabo. De estos se espera la construcción de canales adecuados para un buen desarrollo cultural, pero la responsabilidad también es de la sociedad civil, el mundo cultural, la empresa y el mercado (Garretón, 2001:113). A pesar de esto, la manifestación de la voluntad del Estado es bastante determinante, pues es quien reorienta o entrega la directriz general (o proyecto) que quiere que se desarrolle en el país en materia cultural.

Dentro de los roles y responsabilidades que le competen al Estado en materia cultural, uno de los más importantes es el financiamiento de la vida cultural, la

infraestructura y el desarrollo de iniciativas, proyectos y actividades culturales para facilitar el acceso a toda la población del país (Garretón, 2001). También lo son la diversificación de las manifestaciones y estímulos culturales, el establecimiento de dinámicas de más largo plazo para dar respuesta y garantías a los objetivos identificados y al tejido social construido en torno a estas acciones. Cabe mencionar también dentro de estos roles, la capacidad para asegurar una política que profundice y se proyecte en el tiempo mucho más allá de lo efímero de estos actos, de tal manera que la cultura adquiera la materialidad que le permita ser un pilar en el desarrollo nacional.

4. ACTUAL INSTITUCIONALIDAD CULTURAL

Según explica Manuel Garretón es preciso distinguir dos dimensiones al hablar de institucionalidad cultural. Por una parte, se encuentra la denominada institucionalidad organizacional u orgánica, que corresponde a las estructuras y organizaciones que el Estado tiene para canalizar su política en el ámbito de la cultura y; por otro lado; se encuentra la institucionalidad normativa, es decir, el conjunto de leyes y normas que se dan en una sociedad con respecto al campo cultural.

A continuación, nos centraremos principalmente en la primera de estas dimensiones, pues en los últimos años ha tenido justamente una importante evolución. En efecto, hasta la creación del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, las iniciativas estatales de apoyo al desarrollo cultural carecieron de una institucionalidad con una mirada estratégica que permitiera afirmar que el Estado de Chile hacía una contribución eficaz al financiamiento de la cultura en el país.

Recién el 23 de agosto de 2003 entra en vigencia la Ley N° 19.891 que crea el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) como institucionalidad que permite canalizar la y las políticas culturales del Estado⁵ y se encarga de administrar los principales recursos que el Estado destina para estos fines.

El órgano central del CNCA es el Directorio, cuyo presidente tiene el rango de Ministro de Estado, a pesar de que administrativamente depende del Ministerio de Educación para todos aquellos actos administrativos que requieran de la

5. Al respecto Norma Muñoz (2011) señala que es importante distinguir entre la política y las políticas, en tanto la primera hace referencia al alineamiento en torno a una representación del rol del Estado en materia cultural, mientras que la segunda se refiere al conjunto de medidas detrás de la política

intervención de un ministerio. A la fecha, la creación del llamado Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, que reemplazará al actual Consejo, está en trámite parlamentario.

La estructura actual del CNCA contempla tres Consejos Sectoriales (creado por ley) a los que corresponde asignar recursos de los fondos y asesorar al Ministro en el desarrollo de políticas para cada sector. Cada Consejo tiene un Secretario Ejecutivo y están presididos por el Ministro:

- Consejo Nacional del Libro y la Lectura.
- Consejo de Fomento de la Música Nacional.
- Consejo del Arte y la Industria Audiovisual.

El CNCA se desconcentra regionalmente en Consejos Regionales, presididos por un Secretario Ministerial. Sus tareas se relacionan con el desarrollo de las políticas culturales en el ámbito regional e interregional. Además de aprobar un Plan Anual de Trabajo Regional, su tarea principal en concreto es distribuir entre las distintas líneas definidas el monto global del Fondart Regional, elegir los evaluadores y jurados de los respectivos concursos, quienes deben ser especialistas regionales de reconocida trayectoria en su disciplina. Los consejeros, quienes permanecen cuatro años en funciones, son propuestos a su vez por distintas instituciones del ámbito cultural regional para su posterior selección por el respectivo Secretario Regional Ministerial y nombramiento por el Ministro, previa aprobación del Intendente Regional.

Comparativamente con el funcionamiento del resto de la institucionalidad regional desconcentrada, la Secretaría Regional Ministerial de Cultura aparece tanto por la existencia del Consejo como por la participación de evaluadores externos regionales con mayores niveles de decisión local.

Es importante señalar, sin embargo, que el ministro propone al parlamento la distribución de los recursos asignados entre los Fondart Nacional y Regional, y que esta debe ser aprobada en la partida respectiva del Presupuesto Nacional. De esta forma, la definición anual del fortalecimiento de la actividad cultural desconcentrada en las regiones depende finalmente del nivel central.

Si consideramos la situación previa en el país con respecto a la institucionalidad cultural, no cabe duda que la creación del Consejo fue un avance sustantivo y lo será aún más cuando éste se transforme en un ministerio. La existencia de consejos nacionales que incorporan destacadas personalidades del quehacer cultural y artístico aparece en la actual institucionalidad (y también en la futura

propuesta) como un avance y una apertura de la institucionalidad, que busca garantizar participación y pluralidad en la asignación de los recursos estatales. Sin embargo, desde la perspectiva de una participación más representativa de la diversidad territorial, la composición de los mencionados consejos no garantiza que esto ocurra. Es evidente que debido a la concentración de las actividades culturales en el centro, las personalidades más destacadas de este ámbito (que forman parte de los consejos) también provendrán de la Región Metropolitana.

5. PRESUPUESTO DE CULTURA Y SU DISTRIBUCIÓN INTERREGIONAL

La descentralización cultural aparece como uno de los aspectos más destacados en la fundamentación de la creación del Consejo Nacional de las Cultura y las Artes. Es así que el Mensaje Presidencial con el que se inicia el trámite constitucional de promulgación de la Ley 19.891 se refiere expresamente a descentralizar los esfuerzos y la asignación de los recursos públicos, fortaleciendo el papel de las regiones y municipios en materia de fomento cultural y artístico e impulsar el desarrollo de capacidades de gestión cultural en regiones y comunas.

Posteriormente, la propia ley (Artículo N ° 3) señala textualmente que una de las funciones del Consejo es “apoyar la participación cultural y la creación y difusión artística, tanto a nivel de las personas como de las organizaciones que éstas forman y de la colectividad nacional toda, de modo que encuentren espacios de expresión en el barrio, la comuna, la ciudad, la región y el país, de acuerdo con las iniciativas y preferencias de quienes habiten esos mismos espacios”.

Ahora cabe preguntarse, desde la promulgación de la ley ¿los esfuerzos y los recursos públicos sectoriales han sido efectivamente descentralizados o hay al menos una clara tendencia observable en el curso de los últimos años? Si recurrimos a los informes que periódicamente prepara el Observatorio de Políticas Culturales la respuesta no es alentadora.

Los recursos destinados a cultura alcanzaron en la Ley de Presupuesto de la Nación a un 0,4% del total en el año 2015 y un 0,5% en el presupuesto del año 2016. Las partidas que contempla el presupuesto de cultura incluyen los montos destinados al Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) y la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM).

El informe correspondiente a la ejecución del presupuesto del año 2015, en la parte que administra el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, nos señala

que existe una concentración de recursos de los Fondos de Cultura en la Región Metropolitana que captura un 53 % del total, siendo que su peso demográfico corresponde solo al 40%. En cambio, una Región como la del Biobío que concentra el 12,3 % de la población recibe sólo el 6 % de estos fondos. Lo mismo ocurre si consideramos la población de las cinco regiones del norte del país, esto es desde Arica y Parinacota hasta Coquimbo, que suman una población que equivale al 12,2 % del total del país y reciben, en conjunto solo el 7% del presupuesto de cultura.

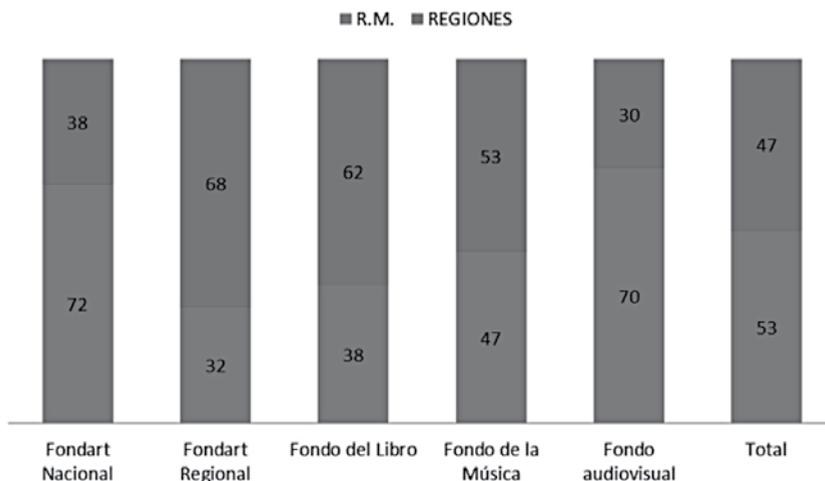
Estos recursos para el fomento de la cultura, que tienen el carácter de concursables, se distribuyen en cinco fondos: Fondart Nacional, Fondart Regional, Fondo del Libro, Fondo de la Música y Fondo Audiovisual. El más concentrador de todos es el Fondart Nacional, puesto que el 71,6 % de aquel favoreció a proyectos provenientes de la Región Metropolitana, seguido del Audiovisual que concentró un 68,9%. En el Fondart Regional (al que la Región Metropolitana también accede) es el menos concentrado de los cinco, no obstante, también recibe un 31,8% del total concursado.

TABLA 1. RECURSOS PARA EL FOMENTO DE LA CULTURA AÑOS 2014-2015

	Fondart Nacional	Fondart Regional	Fondo Audiovisual	Fondo de la Música	Fondo del Libro	Total Proyectos	% montos 2014	% montos 2015
Arica y Parinacota	1	33	1	3	10	48	1%	1%
Tarapacá	2	16	5	2	2	27	1%	1%
Antofagasta	1	17	5	1	3	27	2%	1%
Atacama	0	20	7	2	8	37	1%	1%
Coquimbo	2	27	4	13	13	59	3%	3%
Valparaíso	29	69	35	35	99	267	14%	13%
O'Higgins	4	30	4	3	10	51	2%	3%
Maule	2	24	4	3	22	55	3%	2%
Biobío	14	59	9	12	32	126	6%	6%
Araucanía	3	37	7	5	24	76	4%	4%
Los Ríos	7	23	6	12	29	77	2%	4%
Los Lagos	3	32	7	13	28	83	3%	3%
Aysén	1	30	2	2	7	42	2%	2%
Magallanes	3	28	4	2	7	44	2%	2%
Metropolitana	172	165	122	100	166	725	53%	53%
Extranjero	0	0	0	17	9	26	2%	1%
Total	244	610	222	225	469	1770		

FUENTE: INFORMES DE RESULTADOS DE LOS FONDOS DE CULTURA DEL CNCA 2014 Y 2015 DEL OBSERVATORIO DE POLÍTICAS CULTURALES

GRÁFICO 1. RECURSOS PARA EL FOMENTO DE LA CULTURA AÑOS 2014-2015



FUENTE: INFORMES DE RESULTADOS DE LOS FONDOS DE CULTURA DEL CNCA 2014 Y 2015 DEL OBSERVATORIO DE POLÍTICAS CULTURALES

Si agregamos a este análisis las transferencias que el Consejo realiza a instituciones culturales, la concentración de recursos en ella se agudiza, puesto que (salvo el Parque Cultural de Valparaíso) el resto de las transferencias corresponden a instituciones cuya localización se encuentra en la Región Metropolitana.

A pesar de que en el presupuesto del año 2016 se observan algunos cambios -como el aumento del Fondart Regional, que por primera vez dispone de más recursos que el Fondart Nacional-, la concentración del presupuesto de cultura en la Región Metropolitana no cambia sustancialmente.

Aun cuando la descentralización puede analizarse desde la distribución presupuestaria entre regiones, esta no es sino el resultado de un sistema de acceso a recursos públicos que utiliza el sistema de concursos. En efecto, los fondos (por su naturaleza concursable) están abiertos a todos los creadores independientemente del lugar del que provengan, salvo en el caso del Fondart Regional y unos mínimos que cada año están garantizados por el presupuesto nacional para distribución para las regiones en algunos de los otros fondos; en consecuencia, las mejores propuestas serán las que obtengan financiamiento. En principio esto parece justo y equitativo, pero se transforma en un mecanismo que termina por

fortalecer la concentración de la actividad cultural. Una de las características de un sistema social y político concentrado, como el que impera en Chile, es la atracción que ejerce el territorio dominante en la concentración de los recursos productivos y humanos, en perjuicio de los territorios periféricos, que carecen de oportunidades equivalentes para generar desarrollo autónomo.

Manuel Garretón señala que “el financiamiento estatal no es el único financiamiento social de la cultura, por importante que sea. La experiencia comparativa muestra que siempre que el Estado aumenta su inversión en cultura, aumenta también la inversión del resto de la sociedad, en especial del llamado ‘sector privado’”. En consecuencia, es posible concluir que una inversión territorialmente inequitativa del Estado en cultura, como la que ocurre hoy en Chile, se potencia con la inversión privada asociada a ella, lo que agudiza las desigualdades territoriales.

Por otra parte, el financiamiento cultural -casi exclusivamente a través de fondos concursables a creadores individuales- conspira con la planificación y el sostenimiento de iniciativas de largo plazo, como elocuentemente lo expresó el actor y diputado Ramón Farías (miembro de la Comisión Cultura) al señalar: “hoy nuestros proyectos culturales están fondartizados, vale decir, quien no tiene un Fondart no hace su proyecto. Tenemos por lo tanto compañías de teatro que se forman sólo si ganan un fondo y si no se lo ganan, se desarman” (Becerra, 2015).

Otro factor no menos importante es que el fortalecimiento de la Región Metropolitana como foco principal y dominante del desarrollo cultural del país provoca el éxodo de los creadores locales hacia la capital en busca de mejores oportunidades de desarrollo profesional, empobreciendo el desarrollo artístico y cultural regional. Junto a lo anterior, y considerando la estrecha relación existente entre las manifestaciones artísticas y las identidades locales, resulta también evidente que la concentración de aquellas en el centro debilita las identidades locales, consideradas hoy como un factor relevante del desarrollo territorial en la lógica del dialogo local-global.

CONCLUSIONES

Dentro de nuestra historia republicana, la década del 90 es el periodo donde se observa un mayor aumento y madurez societal para concebir la cultura como una materia que debe estar inserta en políticas públicas específicas y con un marco legal que respalde la existencia de una institucionalidad para su ejecución.

Al mismo tiempo se observa que la cultura comienza a valorarse desde un sentido más amplio y profundo de lo que comúnmente se le ha atribuido. El hito del discurso del Presidente Lagos en el año 2000 y, luego, la consulta para la refundación del Ministerio de Las Culturas y Las Artes (que asume simbólica y materialmente una concepción más amplia de las implicancias del quehacer cultural) demuestran que el desarrollo cultural comienza a tener incidencia como base material para el desarrollo. A pesar de que (y ya mencionado por Garretón) siempre debe haber una mayor predisposición y apertura a lo que va señalando en el debate cultural y, al mismo tiempo, el concepto de cultura se debe seguir expandiendo dentro de la política pública para que el modelo adoptado vaya en la línea de operar en dirección de múltiples beneficiarios.

Chile sin duda ha tenido importantes avances en los últimos años al dotarse de una institucionalidad específica para canalizar la política cultural del Estado. Sin embargo, esta no se ha hecho cargo de las inequidades que genera el centralismo en la distribución de los recursos públicos, en este caso los destinados al fomento de la cultura. No obstante, las limitaciones presupuestarias señaladas, es posible rescatar un avance en la participación de instancias regionales en la distribución de los fondos entre las distintas líneas y una participación efectiva en la evaluación de los proyectos que postulan al Fondo Nacional para el Desarrollo Cultural y las Artes en su versión Regional.

Es preciso mencionar además que los fondos concursables como sistema dominante de financiamiento han tendido a profundizar las disparidades la concentración de recursos en el centro, por las ventajas de inicio que tienen los postulantes de la Región Metropolitana.

Por otra parte, el financiamiento de proyectos anualizados conspira contra el desarrollo de iniciativas culturales sostenibles en el largo plazo. Al respecto, hay suficiente evidencia de que las iniciativas culturales requieren de políticas de largo plazo con financiamiento asegurado. En este sentido, hay experiencias regionales de políticas institucionales exitosas que permitieron el desarrollo de iniciativas culturales de alto impacto, por ejemplo, la Universidad de Concepción entre 1945 y 1973 mantuvo una actividad cultural de impacto nacional a través del teatro universitario.

Resulta preocupante también que iniciativas tan relevantes como la construcción de teatros regionales, que suponen cuantiosas inversiones, no tengan asegurado el financiamiento operativo en los términos de contar con personal técnico calificado y elencos estables.

Actualmente, está en trámite en el parlamento la creación de un Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, donde la Comisión de Descentralización Cultural Biobío ha propuesto que este futuro ministerio recoja, desde su génesis, un rol y estructura política y administrativamente descentralizada; en otras palabras, un Ministerio que esté a la vanguardia de los órganos administrativos tradicionales del Estado con principios orientadores tales como: la afirmación de la identidad y diversidad cultural de Chile; la libertad de creación y expresión; la participación democrática y autónoma de la ciudadanía en el desarrollo cultural; la igualdad de acceso al arte, los bienes culturales y las tecnologías y el desarrollo cultural equilibrado.

Con respecto al financiamiento de las actividades culturales, no existe una diferenciación entre realidades territoriales diversas. Al respecto, la Comisión Asesora en Descentralización y Desarrollo Regional ha sostenido que la ley debe sustituir la uniformidad homogeneizante (que afecta a la institucionalidad, las políticas y los instrumentos públicos) con una diferenciación adecuada entre realidades diversas en tamaño, capacidades y características naturales y culturales existentes entre las comunas y sus municipalidades, las regiones y sus gobiernos regionales. La misma Comisión asesora ha propuesto la transferencia de competencias hacia las regiones creando nuevas direcciones bajo dependencia de cada Gobierno Regional. Con referencia al ámbito cultural la propuesta es generar una Dirección de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, encargada de apoyar los procesos de formación de capital humano con pertinencia territorial.

No cabe duda que una propuesta de transferir las competencias en el ámbito de la educación, la cultura y ciencia y tecnología a los gobiernos regionales implicaría un avance sustantivo con respecto a la realidad actual. También lo es la idea de no replicar en las regiones la estructura sectorial del gobierno central, sino que generar una nueva institucionalidad que permita ver los desafíos del desarrollo regional de una manera más holística. No obstante ello, el objetivo señalado para la nueva Dirección propuesta parece ser muy restringido, pudiendo desprenderse de esta definición que a los gobiernos regionales solo debe preocuparle el desarrollo de la cultura, la educación, y la ciencia y tecnología en cuanto tenga una utilización en el desarrollo económico, con el que se asocia habitualmente el concepto de capital humano.

Siguiendo los planteamientos que en su momento se hiciera Claudio di Girólamo, nos preguntamos, ¿cómo dentro de toda esta dinámica se logra conjugar que las políticas públicas culturales garanticen que cada uno de los sujetos sociales (que dan vida específica a su comunidad) pueda entregar activa y libremente ese aporte personal en una situación de equidad, sin trabas de ninguna especie, a las diferentes propuestas y visiones de mundo?⁷.

En conclusión, en la coyuntura actual de Chile del siglo XXI, se puede decir que el conjunto de actores del ámbito cultural, político y social tienen la importante tarea de lograr una institucionalidad descentralizada, con sustentabilidad técnica y económica que apoye la multiplicidad de expresiones que tiene la cultura. Los procesos de desconcentración realizados hasta la fecha son insuficientes, no sólo porque no abordan el problema en su integridad, sino que además porque pueden ser revertidos por decisiones políticas coyunturales dada su dependencia de la voluntad de la autoridad central.

7. Es una pregunta que se construye desde el discurso que pronuncia Claudio Di Girólamo en la Conferencia Intergubernamental sobre políticas culturales para el desarrollo, en Estocolmo en el año 1998.

BIBLIOGRAFÍA

- Barfield, T. (2001). *Diccionario de Antropología*. Barcelona-España, Ediciones Bellaterra.
- Bahamondes, P. (2015) Regiones, orquestas y pueblos originarios: Los ejes del presupuesto de cultura 2016. El proyecto de ley destinará \$119.672 millones al CNCA, un 13,3% más que el 2015 (\$105.665 millones). En Diario La Tercera On Line. Disponible:<http://www.latercera.com/feed/manager?type=rss&sc=TEFURVJDRVJB> [Recuperado: 08.03.2016]
- Barros, L.; Vergara, X. (2007). El modo de ser aristocrático. El caso de la oligarquía chilena hacia 1900. Lima, Ariadna Ediciones.
- Becerra, A. (2015) ¿Qué sucede con la descentralización cultural en el país?. En Radio On Line, Universidad de Chile. Disponible: <http://radio.udechile/cultura> [Recuperado 07.03.2016]
- De Urresti, A (2015). Cultura: Y la descentralización presupuestaria ¿cuándo?. Biblioteca del Congreso y Proceso Constituyente. República de Chile, Senado. Disponible: http://www.senado.cl/prontus_senado/site/artic/20150429/pags/20150429165041.html. [Recuperado: 16.02.2016]
- Diario El Mostrador. ¿Descentralización a la chilena? Más de la mitad de todos los Fondos de cultura se van a las comunas más ricas de Chile. Por Héctor Cossio Disponible en: <http://www.elmostrador.cl/autor/hectorcossio/>. 23 marzo 2015
- Garretón, M. (2008). Las Políticas Culturales en los Gobiernos Democráticos en Chile. En: *Políticas culturales na Ibero-América*. Antonio Albino Canelas y Rubens Bayardo. Salvador, Editorial EDFBA. Disponible: http://www.manuelantonioigarretton.cl/documentos/politicas28_07.pdf [Recuperado: 4.03.2016]
- Harris, M. (1997). *El desarrollo de la teoría antropológica*. España, Siglo XXI Editores.
- Harris, M (2013). *Teorías sobre la cultura en la era posmoderna*. Barcelona, Editorial Crítica.
- Lennon, M (2015) Teatros regionales: Aciertos y tropiezos de la descentralización de la cultura. Radiografía de la infraestructura regional. En: Diario El Mercurio On Line, Economía y Negocios. Disponible: <http://economianegocios.cl/noticias.asp?id=205618> [Recuperado: 4.03.2016]
- Mella, M; Pino, O; Riquelme, S. y otros. (2012) *Identidad e Identidades en la región del Biobío. Estudios Regionales N ° 34*, Centro de Estudios Urbano Regionales, Universidad del Bío-Bío.
- Ministerio de Cultura. 15.11.2011. Ministro Cruz-Coke destacó la importancia de descentralizar la cultura en masiva actividad que reunió a más de 10 mil personas. Disponible en:<http://www.cultura.gob.cl/institucionales/ministro-cruz-coke-destaco-la-importancia-de-descentralizar-la-cultura/> [Recuperado: 04.02.23]
- Muñoz, N (2011) La reforma cultural en Chile: Un ejemplo de polarización en la gestión de una política pública. Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública. N° 18 pp.61-91

Observatorio de políticas culturales (2016). Informe. Situación presupuestaria en Cultura 2016.

Observatorio de políticas culturales (2015). Informe resultados de los Fondos de Cultura del CNCA. Concurso 2015.

Observatorio de políticas culturales (2014). Informe. Situación presupuestaria en Cultura 2015.

Observatorio de políticas culturales (2014). Informe. Análisis de los fondos de cultura del CNCA. Concurso 2014.

Observatorio de políticas culturales (2013). Informe Presupuesto en Cultura. Proyecto de Ley.

Rodrigo, M. (1999). La comunicación intercultural. Portal de la comunicación. Aula abierta. Lecciones básicas. Barcelona: © Aula Intercultural - FETE-UGT. En: http://www.aulaintercultural.org/article.php?id_article=22

Soublette, G. (2015). Entrevista a Don Gastón Soublette, Parte II, El Arte. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=wjn8B-aSFaE> [Recuperado: 29.03.2016]

REFERENCIAS DE FORMATOS ELECTRÓNICOS

Biblioteca Nacional de Chile www.memoriachilena.cl

Corporación Patrimonio Cultural de Chile. Sitio del patrimonio cultural chileno. www.nuestro.cl

Instituto Nacional de Estadísticas de Chile. Síntesis de Resultados Censo 2012. www.censo.cl
Ministerio de Cultura. www.cultura.gob.cl/

Observatorio de Políticas Culturales. www.observatoriopoliticasculturales.cl

ENTREVISTAS ABIERTAS

Arnoldo Weber, Gerente Corporación Cultural Los Artistas del Acero. Presidente de Balmaceda Arte Joven. Realizada 23.03.2016

Moira Délano, Ex Seremi CNCA Región del Biobío, Jefa nacional del Departamento de Ciudadanía Cultural del CNCA, Realizada 18.04.2016

GESTIÓN DEL RIESGO, DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS: ¿SE REDUCE EL RIESGO DE DESASTRES EN CHILE?

CAROLINA MARTÍNEZ

Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Centro Nacional de Investigación para la Gestión Integrada de Desastres Naturales (CIGIDEN).

LORETO TAMBURINI

Centro Nacional de Investigación para la Gestión Integrada de Desastres Naturales (CIGIDEN)

ROBERTO MORIS

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile. Centro Nacional de Investigación para la Gestión Integrada de Desastres Naturales (CIGIDEN).

INTRODUCCIÓN

En los últimos años en Chile, se han materializado amenazas naturales con mayor frecuencia e intensidad, que han generado pérdidas de vidas humanas y cuantiosos daños; entre ellas destacan, los eventos eruptivos de Chaitén (2008), Cordon Caulle (2011) y Villarrica (2015); los terremotos tsunamigénicos del Maule (2010), Pisagua (2014) e Illapel (2015); el evento hidrometeorológico de Atacama (2015) que generó 28 muertos, numerosos desaparecidos y grandes inundaciones en zonas desérticas; y los más recientes eventos de marejadas en la costa de Chile Central (2015) hasta ahora menos reconocidas como amenazas naturales recurrentes.

Frente a este contexto, una urgente necesidad de mejorar la institucionalidad y los instrumentos legales orientados a reducir el riesgo de desastres se visualiza como una tarea prioritaria. En Chile, esta situación se ha visto limitada debido a la existencia de una estructura gubernamental centralizada, que entrega poca autonomía a la región y a las ciudades o localidades distantes del gobierno cen-

tral. Entendida la descentralización como un proceso de políticas públicas en el que en su conjunto se traspasan responsabilidades, recursos o autoridad desde el gobierno central a los subnacionales dotados de autonomía (Falleti, 2005; Rodden, 2004), en la actualidad una gran parte del país carece de esta autonomía, en términos de recursos y normativas efectivas. Esto genera que los procesos de reconstrucción se realicen de manera aislada con respecto a los contextos locales de identidad territorial y cohesión social, ambos ligados estrechamente a la resiliencia social.

Por otro lado, las políticas públicas orientadas a reducir el riesgo se encuentran poco fortalecidas y articuladas a los instrumentos de planificación territorial (IPT), lo que causa un debilitamiento en su rol preventivo. No obstante, actualmente se visualiza una mayor voluntad política de cambio para avanzar en mecanismos de articulación hacia la gobernanza en el contexto de los riesgos naturales. En este capítulo, se discute la situación actual de la gestión del riesgo en Chile, su relación con el contexto internacional, el rol de las políticas públicas y las condicionantes que involucra una estructura administrativa centralizada.

II. EL CONCEPTO DE RIESGO: DESDE LOS ENFOQUES CLÁSICOS A LOS MODERNOS EN LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (RRD)

Enfoques conceptuales del análisis de riesgos

De acuerdo con Wilches-Chaux (1993, en Rojas y Martínez, 2011) existen múltiples definiciones de riesgo y desastre, determinadas por el interés particular y la formación profesional de quienes las han formulado, muchas de ellas contradictorias entre sí. Sin embargo, desde su surgimiento en el contexto de los trabajos de White, Barton y Kates en los años cincuenta –estrechamente vinculados a la Geografía y posteriormente a la Ecología humana–, estas definiciones fueron incorporadas y estandarizadas por la UNDRO¹ en 1979, con un consenso generalizado respecto a la siguiente relación (OEA, 1993; Cardona, 1993):

$$\text{Riesgo (R)} = A \times V$$

Donde Amenaza (A) entrega información de la ubicación y severidad de un fenómeno peligroso. Además, incluye la probabilidad de ocurrencia en el tiempo. Su

1. United Nations Disaster Relief Organization (Oficina de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre)

evaluación se debe realizar considerando la información científica e histórica de una determinada área. Luego, Vulnerabilidad (V) es el estimado del grado de pérdidas y daños que pueden resultar de la ocurrencia de un fenómeno natural de severidad determinada. En el cruce de ambos factores se genera el Riesgo (R) definido como un estimado de las probables pérdidas previsibles para un determinado evento peligroso.

De esta manera, el riesgo natural queda definido como el número de pérdidas humanas, heridos, daños a las propiedades y efectos sobre la actividad económica debido a la ocurrencia de un evento desastroso (Ayala y Olcina, 2002). De esta manera, el riesgo queda definido de acuerdo a la expresión: $Riesgo (R) = A \times V \times E$

El factor Exposición (E) surge como concepto en la UNDRR en 1979 y, posteriormente, se consolida en los trabajos de Ayala y Olcina (2002) como una manera de facilitar la toma de decisiones y la valoración de los costos en pérdidas de vidas humanas y de infraestructura. Este factor (E) está incluido en el concepto riesgo, que se define como una probabilidad de exceder un determinado conjunto de consecuencias negativas debido a la incidencia de un fenómeno natural peligroso de rango extraordinario. Actualmente, la UNISDR² (2009) define el riesgo de manera amplia como “la combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias”.

Autores como Wilches-Chaux (1993, en Maskrey, 1993) destacan la prevención y la mitigación con el fin de evitar el desastre, enfatizando en la reducción del período de emergencia post-desastre al máximo y, en consecuencia, la aceleración del inicio de las etapas de rehabilitación y reconstrucción. En este sentido, surgió el concepto de Capacidad de Preparación (CP), entendido como el conjunto de medidas que se toman antes de que se materialice el peligro. Este concepto está estrechamente ligado a los más recientes modelos de reducción del riesgo de desastres (RRD) enfocados en elevar la resiliencia social y que provienen desde los esquemas de adaptación al cambio climático.

$$Riesgo (R) = \frac{A \times V}{CP}$$

Otro modelo, propuesto por Rojas y Martínez (2011), considera la interacción de los dos factores tradicionales de riesgo, amenaza y vulnerabilidad, pero agrega

2. United Nations Office for Disaster Risk Reduction (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres)

un tercero que permite validar el potencial de riesgo: Recurrencia Histórica (RH); es decir, la historia significativa de la amenaza, su distribución temporal y espacial, lo que permite la reconstrucción de la dinámica del fenómeno. Se considera aquí la amenaza como un factor dependiente de la RH, es decir, el análisis de RH se entiende como un factor validador del análisis de la amenaza, expresado como: $Riesgo (R) = [A (RH)] \times V$

De este modo, el riesgo se define como la probabilidad de ocurrencia de un peligro en un área determinada, que pueda generar potenciales daños y pérdidas en el territorio, y que ponga a prueba su capacidad para recuperarse y seguir funcionando. Representa la realización territorial de una actuación humana poco acorde con los rasgos extremos del medio donde tiene lugar.

Sin duda, el énfasis de las aproximaciones teóricas del riesgo está en la vulnerabilidad, concepto complejo y difícil de valorizar debido a los procesos sociales cambiantes, a las interacciones con elementos ideológicos-culturales, a las transformaciones territoriales propias de procesos urbanos y una gestión del riesgo diferenciada por escalas de aplicación (regional, comunal, local). Reconociendo el carácter eminentemente social de la vulnerabilidad propuesto por Wilches-Chaux (1993, en Maskrey, 1993), la vulnerabilidad corresponde a las características diferenciadas de la sociedad o sus subconjuntos, que se encuentran predispuestos al sufrimiento de daños frente a un evento físico, lo que dificulta la recuperación posterior, y se manifiestan por medio de distintos componentes, cada uno de ellos como resultado de un proceso social determinado (Lavell, 2001, en Rojas y Martínez, 2011). Wilches-Chaux (1993, en Maskrey, 1993) y Cardona (2001) enfatizan en la comprensión de la vulnerabilidad como un proceso acumulativo de fragilidades, que en su conjunto generan la vulnerabilidad global.

Desde las ciencias sociales y luego incorporado al Marco de Acción de Hyogo, surge el concepto de resiliencia social, ya conocido y desarrollado por la Ecología (Holling, 1973). Definida bajo el enfoque ecológico como la “capacidad de un ecosistema para absorber cambios y persistir en el tiempo”, no todas las disciplinas consideraban al ser humano como un elemento integrante del ecosistema. Debido a esto, su asimilación en las ciencias sociales presentó diferencias conceptuales que a la fecha son discutidas. En el contexto de los desastres naturales, su definición ha transitado entre “la velocidad con la que un sistema vuelve a su estado original después de una perturbación” (Pimm, 1984); “la capacidad de las comunidades para resistir a los choques externos a sus infraestructuras sociales” (Adger, 2000); “la capacidad de resistir a las presiones y recuperarse de una conmoción” (Alwang et al., 2001) y “la capacidad de las unidades sociales para mitigar los efectos de los desastres y recuperar su estado” (Bruneau et al., 2003).

Recientemente, Norris et al., (2008) y Cutter et al., (2008) definieron la resiliencia social como un proceso de vinculación con capacidades de adaptación. Al respecto, Cutter et al., (2008) destacan las condiciones inherentes que el sistema social tiene para absorber impactos y enfrentar el evento, así como los procesos post-evento de adaptación que facilitan la capacidad del sistema para reorganizarse al cambio y generar un aprendizaje en respuesta al evento. Esto último está presente en el modelo de resiliencia del lugar (modelo DROP-Disaster Resilience of Place), propuesto por los autores, donde emerge la importancia del capital social y la identidad territorial como elementos de la resiliencia social en situación post-desastre (Cutter et al., 2014; González-Muzzio, 2013).

Surge entonces la pregunta si la vulnerabilidad presenta una relación directa con la resiliencia y cómo esta última se debe abordar en el contexto de la gestión del riesgo. Se necesita determinar la vulnerabilidad para generar la zonificación del riesgo e implementar medidas para su reducción, mientras que la resiliencia se requiere para saber si la sociedad está preparada para absorber los impactos de un desastre y recuperarse de manera tal que el período de la emergencia sea corto y el proceso de reconstrucción viable y exitoso, con la finalidad que la sociedad pueda adaptarse al cambio y seguir funcionando.

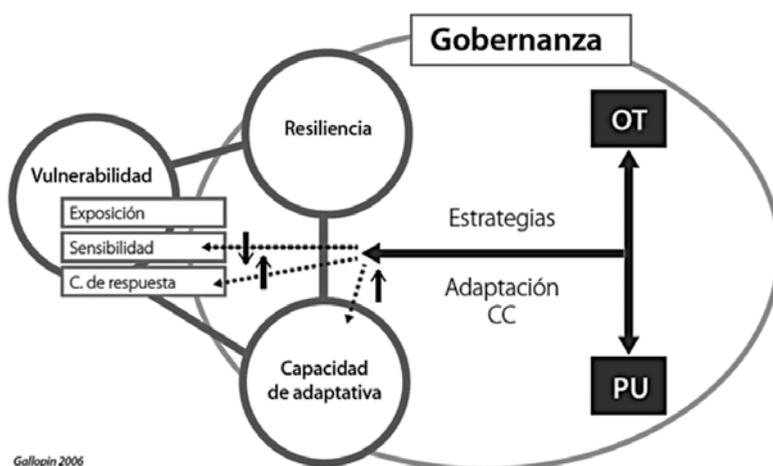
No existe al respecto un consenso en las aproximaciones. Según Wisner et al., (2004), la vulnerabilidad y la resiliencia implican características de una persona o sociedad que se relacionan con su capacidad de anticipar, sobrellevar, resistir y recuperarse del impacto de un desastre. Según Klein et al., (2003), ambos conceptos se presentan como procesos opuestos, de modo que una comunidad vulnerable no es necesariamente resiliente.

Estas diferencias surgen de la intensa producción científica que ha caracterizado la última década (en especial los últimos años), que se ha beneficiado de una línea de trabajo proveniente de las Ciencias Naturales que destaca la necesidad de adaptación al cambio para enfrentar amenazas naturales provocadas o favorecidas por la variabilidad climática y el cambio ambiental global. El principal producto de esta tendencia es la proyección de escenarios de cambio para fenómenos tales como: el aumento del nivel del mar, cambios en la temperatura de los océanos, cambios en los patrones de circulación de los vientos (con el consiguiente aumento de tifones y huracanes en las zonas tropicales), cambios en la biomasa de los océanos, entre otros (IPCC, 2007; Yañez-Arancibia, 2015). Así, Godschalk (2003, en Jacob, 2015) indica que la resiliencia involucra un balance de opuestos: redundancia y eficiencia, diversidad e interdependencia, fuerza y flexibilidad, planificación y adaptabilidad, ya que ciudades resilientes tienen un sistema vital de carreteras y otro de infraestructura de apoyo diseñado para seguir funcionando

cuando suba el agua o sople el viento; se canaliza la urbanización a áreas que no tienen peligros definidos (como de inundación) y los edificios se construyen según códigos diseñados para amenazas específicas.

En resumen, es posible visualizar la gestión del riesgo desde dos prismas diferenciados, cuyo objetivo es compartido y dependerá del enfoque de aproximación que se quiera usar: por un lado, el enfoque clásico de riesgo ambiental (incluyendo los riesgos de origen natural, socio-natural y antrópico) y, por otro, el enfoque de la adaptación al cambio. Bajo este último enfoque, surgen otros modelos para analizar la vulnerabilidad de los sistemas sociales. Smit y Wandel (2006) indican que la adaptación, la capacidad adaptativa, la vulnerabilidad, la resiliencia, la exposición y la sensibilidad son conceptos interrelacionados y de amplia aplicación en procesos de cambio ambiental global. A su vez, Gallopín (2006) indica que la resiliencia y la capacidad de adaptación forman parte de la vulnerabilidad, y la primera representa una característica intrínseca dentro de la vulnerabilidad. Tomando como base el modelo de Gallopín (2009), la Figura 1 presenta los lineamientos de una gestión urbana proactiva hacia escenarios de cambio climático. En ella se enfoca la práctica de la planificación (OT) en sus componentes de diagnóstico y actuación, de esta manera permite identificar zonas vulnerables o generadoras de vulnerabilidad y la necesidad de realizar esfuerzos municipales o regionales en torno a acciones en sistemas concretos en el ámbito de la gobernanza.

FIGURA 1. ESQUEMA DE ANÁLISIS DE LA VULNERABILIDAD FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

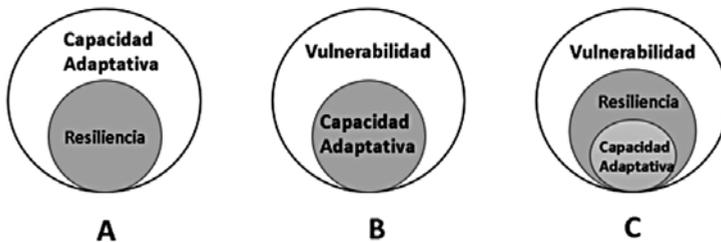


FUENTE: ADAPTADO DE GALLOPÍN (2009).

La Figura 2, propuesta por Cutter et al., (2008) ilustra estos enfoques indicando el rol de los conceptos de vulnerabilidad, resiliencia y capacidad adaptativa. De ahí que la ISDR (2009) defina de manera amplia el concepto de Riesgo de Desastres como “las posibles pérdidas que ocasionaría un desastre en términos de vidas, las condiciones de salud, los medios de sustento, los bienes y servicios, y que podrían ocurrir en una comunidad o sociedad particular en un período específico de tiempo en el futuro”. Por su parte, reducir el riesgo de desastres implica dirigir esfuerzos sistemáticos para disminuir los factores de riesgo mediante la preparación y la prevención, lo cual involucra un proceso iterativo donde a su vez los procesos urbanos y las transformaciones socio-territoriales deberían incluirse para retroalimentar dichos esfuerzos y generar los ajustes que la sociedad requiera en el tiempo.

FIGURA 2. APROXIMACIONES A LA RELACIÓN VULNERABILIDAD, RESILIENCIA Y CAPACIDAD ADAPTATIVA

Cambio Ambiental Global



Amenazas



FUENTE: ADAPTADO DE CUTTER ET AL., (2008).

2.2. El contexto internacional: importancia del Marco de Acción de Hyogo y de Sendai

Sin duda, uno de los mayores aportes a la gestión del riesgo se produce a través de la definición del Marco de Acción de Hyogo (2005-2015), concebido como compromiso de las Naciones Unidas para el cumplimiento de las metas para el período 2005-2015 en el desarrollo de la resiliencia social en sus distintas dimensiones, en especial hacia la resiliencia urbana. En este período se generó

una activa producción científica orientada a conocer los elementos internos de la resiliencia social y su rol en los desastres. A medida que se vinculaba la cohesión social y la identidad territorial, mejor se entendía su relación con el grado de desastres, de tal manera que cuando se tenían sociedades organizadas y cohesionadas, con líderes activos y organizaciones comunitarias vinculadas a la gestión del riesgo, era mayor la posibilidad de recuperarse rápidamente de la emergencia. Con ello, a su vez se reducía significativamente el grado de desastre.

De este modo, la reducción del riesgo de desastres (RRD) se entiende como el concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres. Esto incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos (UNISDR, 2009).

En este mismo contexto, surge el nuevo Marco de Acción de Sendai (2015-2030), donde se ha dado un énfasis de continuidad al Marco de Acción de Hyogo, frente a la necesidad de seguir construyendo la resiliencia social como vía efectiva para reducir el impacto de los desastres, en especial a nivel local. Centrado en la reducción de la mortalidad y la pérdida de infraestructura crítica, este marco valora fuertemente el esfuerzo por proteger la salud y prevenir el desarrollo de enfermedades generadas durante los desastres, así como también destaca el rol de la mujer con un agente activo en la reducción de la vulnerabilidad.

En general, la reducción de la vulnerabilidad se enmarca en un sentido amplio en el Ordenamiento Territorial en cada país, definido como la regulación de la utilización, ocupación y transformación del espacio en función del bienestar colectivo actual y futuro, la prevención de desastres y el aprovechamiento sostenible de los recursos disponibles. En esta línea, los objetivos son la calidad de vida, la preven-

TABLA 1. FACTORES DE VULNERABILIDAD Y PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PARA REDUCIRLOS

Factores de vulnerabilidad	Políticas públicas básicas para reducción de la vulnerabilidad
Grado de Exposición Protección	Plan de Ordenamiento territorial
Reacción inmediata	Alerta temprana y Capacidad de Reacción
Recuperación básica	Plan de contingencia y restauración de servicios básicos
Recuperación permanente	Plan de Reconstrucción y Desarrollo

FUENTE: VARGAS(2002), ENMEDRANO,2002(RECUPERADODEHTTP://HDRNET.ORG/387/1/MEDRANO.PDF).

ción de desastres y la sostenibilidad (Vargas, 2002 en Medrano, 2002). De este modo, cada etapa involucrada en el ciclo del desastre se vincula a un conjunto de políticas y a una institucionalidad encargada de ejecutar los planes y programas específicos para obtener una reducción de la vulnerabilidad (Tabla 1).

Estos criterios se encuentran escasamente incorporados en los IPT en Chile y en la gestión del territorio desde la multisectorialidad; además, se encuentran especialmente distantes en la planificación territorial y su marco normativo, donde los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) mantienen una acotada relación con las amenazas y aún cierta distancia con el concepto de vulnerabilidad y su construcción social.

Por otro lado, destaca el rol de la planificación para el desarrollo a largo plazo y con ello la prevención de riesgos. Aquí destaca la función de los mecanismos e instrumentos de planificación al momento de ocupar el territorio (especialmente a escala local), enfatizando además en los procesos de evaluación de relocalizaciones en el post-desastre que permitan evitar nuevas y recurrentes situaciones de desastre. Esto último requiere de funcionarios públicos capacitados y preparados para tomar decisiones, pero también de información geoespacial aplicada al conocimiento de los riesgos en distintas escalas; de esta manera, se pueden evaluar periódicamente los riesgos a través de mapas y asegurar su transmisión pública de manera permanente.

La Figura 3 presenta un esquema simplificado de la relación entre el análisis y la gestión del riesgo, donde esta última incorpora los estudios técnico-científicos a la toma de decisiones. A su vez, esto permitiría Reducir el Riesgo de Desastres en un ciclo permanente e iterativo, retroalimentado por el conocimiento nuevo, hacia distintas formas de ocupar el territorio. Así, la ausencia de instrumentos o directrices efectivas emanadas de modelos de desarrollo, de una institucionalidad articulada en niveles de decisión y normativas aplicadas a distintos niveles de gobernanza, de la planificación para el desarrollo de sociedades y ciudades sustentables representa un proceso totalmente inviable. En este contexto, la primera necesidad es crear, mejorar, robustecer o articular criterios estandarizados en los estudios de riesgo hacia la planificación del territorio. Considerando la gobernanza como el proceso de toma de decisiones y por el que las decisiones son implementadas, es posible hablar de una gobernanza del riesgo, donde las capacidades de un país para abordar la reducción de riesgo estarán determinadas por las características de su institucionalidad y su marco normativo.

FIGURA 3. ETAPAS Y PRINCIPALES ELEMENTOS INCLUIDOS EN LA GESTIÓN DEL RIESGO



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

III. GESTIÓN DEL RIESGO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1. La Gestión del Riesgo en Chile: desde el rol de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) en la Reducción del Riesgo de Desastres a la institucionalidad vigente

En Chile, al igual que en América Latina, la mayor recurrencia de amenazas ha estado acompañada de un significativo aumento de las vulnerabilidades, que se expresan en una mayor concentración de personas en sectores de las ciudades que no son lo suficientemente seguros para ser habitados (construcción social del riesgo). Las dinámicas de crecimiento y expansión se han dado de manera rápida y desregulada, lo que ha generado vulnerabilidades que afectan especialmente a las familias de bajos recursos y asentamientos informales que suelen estar más expuestos al peligro y presentan una elevada vulnerabilidad (Arenas, Lagos e Hidalgo, 2010; PNUD, 2012; Welz y Krellenberg, 2016).

En la última década, se han materializado en el país múltiples amenazas de origen natural (geológicas e hidrometeorológicas) y socio-natural, que han revelado

la apremiante necesidad de que las políticas públicas e instrumentos incorporen la gestión del riesgo de desastres (GRD) de forma adecuada y eficiente, especialmente si consideramos que es deber del Estado proteger a las personas y a sus bienes. Particularmente, a partir de las graves consecuencias del terremoto y tsunami del Maule de 2010, el Estado ha comenzado a visualizar la relevancia de fortalecer su incorporación en los planes regionales de ordenamiento territorial y en los planes reguladores comunales e intercomunales con la finalidad de reducir el impacto de futuros eventos (CEPAL, 2002; Arenas et al., 2010; PNUD, 2012).

Se debe destacar la iniciativa del Ministerio de Interior para desarrollar en el año 2010 estudios de multi-riesgo, explorando análisis de multi-amenazas, vulnerabilidad y riesgo para las comunas afectadas por tsunami de tres regiones (Moris et al., 2010). Por su parte, a partir del mismo año, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo destinó recursos especiales para la actualización de 60 planes reguladores comunales en el marco de lo establecido por la Ley de Sismos y Catástrofes (Moris et al., 2013).

En relación a las responsabilidades, la reducción del riesgo en Chile se ha incorporado a través de un cuerpo normativo aplicado y se fiscaliza a través de distintas instituciones del Estado (ministerios, municipalidades, entre otras) en cada uno de los ámbitos en que se desempeñan. Así, el sector público ejerce una doble función; por un lado, un papel en la elaboración de la normativa, así como también en la fiscalización de su cumplimiento en el sector privado, con especial énfasis en la infraestructura y servicios de interés público, donde se desempeña como fiscalizador directo (PNUD, 2012).

En relación a los instrumentos, estos presentan dos características fundamentales y diferenciadoras, que afectan la efectividad y desarrollo de una GRD efectiva. En primer lugar, el alcance geográfico o escala de intervención territorial, desde el nivel regional (Planes Regionales de Ordenamiento Territorial -PROT- y Planes Regionales de Desarrollo Urbano -PRDU-) hasta el nivel comunal (Planes Reguladores Comunales -PRC-) e intercomunal (PI). En segundo lugar, existen diferencias con respecto a si el instrumento es de carácter normativo (disposiciones obligatorias) o de carácter indicativo (lineamientos sin potestad de regular el territorio).

a) Gestión del riesgo a nivel regional

El instrumento rector de la planificación regional es la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), proyecto de carácter económico de largo plazo, que expresa grandes objetivos y prioridades regionales, en relación a las iniciativas públicas y privadas para alcanzar los objetivos (Soms García, 2002). Debido a su formula-

ción, dicha estrategia se materializa mediante el Plan Regional de Ordenamiento Territorial³ (PROT), instrumento de carácter indicativo y orientador desarrollado por el Gobierno Regional⁴ (GORE) correspondiente, cuyo objetivo principal es identificar las limitaciones y potencialidades del territorio con la finalidad de que este se desarrolle sustentablemente.

En este contexto, la GRD se ha ido incorporando de forma paulatina a este tipo de instrumentos, principalmente mediante la gestión de los GORE en la generación de estudios y diagnósticos que puedan integrarse a los PROT, tal como es el caso del proyecto PROTEGER Coquimbo (SERPLAN, 2010), cuyo Diagnóstico de Áreas de Riesgo fue incorporado en la formulación del instrumento a nivel regional, a pesar de que aún se encuentra en trámite⁵.

Además del PROT como instrumento de planificación a nivel regional, existe el Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU) de carácter indicativo, cuyo objetivo es orientar el desarrollo de los asentamientos humanos de la región en lo referente a los grados de habitabilidad del territorio, condiciones para la instalación de nuevos asentamientos urbanos, y estructuración del territorio regional para la gestión del desarrollo urbano. Considerando este carácter indicativo, los instrumentos a nivel intercomunal y comunal establecen las disposiciones obligatorias que correspondan. En la actualidad existen cuatro PRDU vigentes, el más reciente es el de Arica y Parinacota (Publicado en Diario Oficial en Diciembre de 2014). Esto ocurre a pesar de que existen procesos de diseño y tramitación de PRDU en todas las regiones desde 2001, lo que da cuenta de la debilidad de la planificación regional a nivel nacional.

La GRD se ha incluido en los PRDU mediante el diagnóstico del Medio Físico Natural y, particularmente, en la identificación y caracterización de las amenazas naturales y socio-naturales existentes en el territorio. El objetivo es establecer las potenciales restricciones al desarrollo urbano por componente de riesgo, que -tal como se señaló- deben incluirse en los IPT normativos, los que se exponen a continuación.

3. El PROT se define como “un método que posibilita la espacialización de los objetivos económicos, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad, todos los cuales están contenidos en las Estrategias de Desarrollo Regional” (SUBDERE, 2011). Si bien la existencia de Planes de Ordenamiento Territorial se estableció en la modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOGGAR, N° 19.175), estos planes aún no son oficiales por falta de la formalización de su marco normativo. El proyecto de reforma de la LOGGAR para el traspaso de competencias a los GORES, está en el proceso de tercer trámite constitucional a la fecha de noviembre 2016, y su promulgación se proyecta para el año 2017.

4. El Gobierno Regional tiene por función principal el desarrollo armónico y equitativo del territorio regional, por lo que le corresponde elaborar y gestionar instrumentos de planificación (PNUD, 2012).

5. Al igual que otros 14 PROT, los que han sido desarrollados paulatinamente desde 2011.

b) Gestión del riesgo a nivel intercomunal y metropolitano

El Plan Regulador Intercomunal (PRI) regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de aquellas comunas que debido a sus relaciones se integran en una unidad urbana. El PRI es un instrumento de carácter normativo, que en aquellos territorios sobre 500.000 habitantes se transforma en un Plan Regulador Metropolitano (por ejemplo, en la Región Metropolitana). Su objetivo es planificar la intercomuna en cuanto a la definición de sus límites, sus normas urbanísticas aplicables, usos de suelo y áreas de protección. Considerando la escalabilidad de los IPT en Chile, se entiende que todas las disposiciones del PRI se incorporan automáticamente a los PRC correspondientes.

En relación a la GRD, el PRI se concentra en la prevención y mitigación a través de la definición de áreas de riesgos o zonas no edificables, considerando tanto las áreas urbanas como las rurales y especificando los usos de suelo permitidos y prohibidos. Para definir dichas áreas de riesgo, los PRI poseen una memoria explicativa que da cuenta de los estudios y antecedentes técnicos usados para el diagnóstico. Asimismo, considerando la escala de análisis, establece que los PRC podrán precisar o disminuir las áreas de riesgos mediante estudios a escala comunal.

c) Gestión del riesgo a nivel comunal y local

La importancia de la gestión local para el manejo de los riesgos radica en que la mayoría de los desastres son pequeños y localizados. Incluso los grandes desastres, como el terremoto tsunamigénico de 2010, son en realidad la suma de muchos pequeños desastres que ocurren simultáneamente. Sólo los actores locales pueden enfrentar sus riesgos particulares y superar las condiciones de vulnerabilidad específica (CEPAL, 2002).

Particularmente, las normativas referidas a la planificación urbana, urbanización y construcción están establecidas en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Dicho organismo debe velar que todos los municipios del país cuenten con un Plan Regulador Comunal (PRC) que delimite las áreas urbanas, las áreas protegidas y de exclusión, así como también que establezcan los usos permitidos en cada sitio del área urbana. El plazo promedio de tramitación de los planes reguladores comunales es de entre seis y ocho años, periodo de tiempo demasiado extenso, pues muchas veces provoca una desactualización entre la situación urbana actual y las normas contenidas en el instrumento.

La Ordenanza de Urbanismo y Construcciones OGUC regula la incorporación de variables de riesgos en el IPT y, específicamente, en la definición de zonas de

riesgo a través de los artículos 2.1.12 y 2.1.17. En la legislación actual se denomina “estudios de riesgo” a aquellos que permiten definir las zonas de riesgo que en definitiva solo determinan peligros o amenazas. En virtud de estas zonas, los planificadores determinan las normas urbanísticas que se aplicarán en estas áreas.

Asimismo, en un contexto nacional de recurrentes desastres y consecuentes procesos de reconstrucción, estos extensos periodos de tiempo no permiten generar nuevos instrumentos de planificación con la celeridad necesaria para resolver las dificultades originadas en los sectores afectados. Así, considerando que el Estado necesitaba contar con herramientas que le permitieran reaccionar con mayor urgencia en situaciones de emergencia y reconstrucción y sobre todo por las graves consecuencias del terremoto y tsunami de 2010, se promulga en mayo de 2012 la Ley N°20.582 que modifica, por un lado, las normas legales de urbanismo y construcciones de la LGUC para favorecer la reconstrucción y, por otro, las disposiciones sobre planes reguladores existentes en la Ley N°16.282 sobre Sismos y Catástrofes. Asimismo, esta ley incorpora enmiendas al Decreto Ley N°1.305 en cuanto a la reestructuración y regionalización del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Con respecto a la LGUC, la Ley N°20.582 reemplaza el artículo 116 bis D) que da cuenta sobre las normas especiales y procedimientos simplificados de aprobación y recepción de construcciones y la aprobación de nuevas construcciones que se realicen en zonas decretadas como “zona afectada por catástrofe”, que formen parte de planes de reconstrucción o que se traten de reconstruir por haber sido destruidas por la catástrofe. Así, bajo este artículo, los proyectos presentados podrán ser aprobados por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, quien puede autorizar excepciones con respecto a las obligaciones de urbanización. Cabe destacar que dichas disposiciones tendrán un plazo de vigencia de dos años desde la declaración de zona de catástrofe.

En lo referido a la Ley N°16.282⁶ sobre Sismos y Catástrofes, la modificación realizada en 2012 afecta directamente a los IPT, pues la municipalidad afectada por sismo o catástrofe podrá solicitar la aprobación de planes reguladores o la modificación de los mismos mediante un decreto supremo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en un periodo de tiempo que no debe superar los dos años (prorrogables) contados desde la declaración de zona de catástrofe. Lo anterior supone un gran avance debido a que las áreas afectadas pueden contar con una

6. Particularmente, el Artículo 27° de la Ley N°16.282 (que fija disposiciones para casos de sismos o catástrofes) podrá ser aplicable a las modificaciones que sea necesario introducir a un Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano de una región con comunas afectadas

normativa territorial acorde a su situación urbana actual mucho más rápido que en circunstancias de normalidad, lo que representa un apoyo al proceso de reconstrucción. Los contenidos serán reglamentados por la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), incluyendo la memoria explicativa del plan que deberá incluir un estudio de riesgos elaborado por un profesional especialista, una ordenanza con las reglamentaciones sobre materias relacionadas directa o indirectamente a la catástrofe o planes de construcción y planos que expresen gráficamente dichas disposiciones normativas.

Finalmente, la nueva Ley N°20.582, entrega nuevas atribuciones al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en cuanto se podrán autorizar modificaciones a las áreas de riesgo, previa presentación de un estudio fundado de riesgos realizado por un profesional especialista y previa autorización por parte del Ministerio de Obras Públicas.

De esta forma, este nuevo marco legal agiliza el proceso de reconstrucción urbana, disminuyendo la vulnerabilidad de la población, ya que el plan de reconstrucción debe ajustarse a las modificaciones del plan regulador en cuestión.

En la actualidad, se encuentra en trámite en la Contraloría General de la República, el Decreto de Reconstrucción (propuesta de Decreto Supremo) que modifica la OGUC para adecuar sus normas a la Ley N°20.582. Dicho decreto incluye una serie de modificaciones a aplicar en los IPT, que consideran especialmente las experiencias recogidas post-terremoto y tsunami de 2010 y los eventos catastróficos de 2014. Dicho decreto representa un gran avance en cuanto a la consideración de los riesgos en los IPT.

Este decreto se enmarca con la Nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), presentada en marzo de 2014 con la finalidad de guiar el desarrollo de las ciudades del país mediante la definición de principios rectores y objetivos comunes que inciden en el desarrollo de ciudades y centros poblados. De forma particular, la gestión del riesgo en áreas urbanas ha sido incorporada en el objetivo 3.2 de la PNDU señalando la necesidad de identificar y considerar los riesgos naturales y antrópicos en los IPT, integrar el concepto de reducción de riesgo de desastres y establecer reglas objetivas para el emplazamiento de construcciones en áreas de riesgo.

Este nuevo decreto está en concordancia con la Ley N°20.582, pero además propone adaptar el artículo 2.1.17 de la OGUC, en lo referido a riesgos e IPT. Dicha modificación incluye dos nuevos conceptos; por un lado, la definición de área de riesgos entendida como “un área o zona expuesta a peligros naturales o an-

trópicos definidas, previo estudio de riesgos, por el instrumento de planificación territorial, en la que se establecen restricciones a su uso y/o edificación por razones de seguridad”. Por otro, el estudio de riesgos definido como “un documento técnico fundado que forma parte de la memoria explicativa del plan regulador o plan seccional, elaborado por uno o más profesionales especialistas, cuyo objetivo es identificar las áreas expuestas a peligros naturales y antrópicos. Este estudio identifica la naturaleza de los peligros, sus factores condicionantes y desencadenantes, y las áreas expuestas conforme a su grado de susceptibilidad, cuando corresponda”.

En cuanto al área de riesgos, la modificación del artículo 2.1.17 de la OGUC amplía el horizonte de posibles riesgos en el territorio, incluyendo el riesgo de inundación, de anegamiento, volcánico, de remoción en masa, de fallas geológicamente activas, de inestabilidad del suelo por condiciones naturales o antrópicas y por deterioro de terrenos por actividades humanas extinguidas.

Por otro lado, la modificación a la OGUC señala que el estudio de riesgo identificará las áreas expuestas a peligros naturales y antrópicos conforme a su grado de susceptibilidad. Así, las limitaciones que establezca el plan regulador estarán en relación a cinco grados: muy bajo, bajo, moderado, alto o muy alto. Para las categorías de “muy bajo” y “bajo”, el instrumento sólo podrá establecer normas urbanísticas (restrictivas), contenidas en la zona o sub-zona, omitiendo las medidas de mitigación u obras especiales. Para el grado “moderado”, se podrán señalar requerimientos en obras de mitigación y de aplicación de normas urbanísticas. Para los grados “alto” y “muy alto”, se podrán señalar terrenos que no son edificables, lo cuales no podrán subdividirse y sólo se aceptará en ellos la ubicación de actividades transitorias. Respecto a este último grado, el plan regulador no podrá admitir actividades ni edificaciones críticas que deban mantenerse operativas durante una emergencia, tales como equipamiento de seguridad, salud, educación, servicios públicos, servicios energéticos y sanitarios, telecomunicaciones e infraestructura de transportes aéreo.

Finalmente, cabe destacar que el decreto exige que las solicitudes de permisos en los destinos permitidos en las áreas de riesgo de inundación por tsunami deberán incluir cómo el diseño y la estructura del proyecto mitigarán los efectos de la materialización de dicha amenaza, además de incluir un estudio de evacuación si los proyectos consideran una carga ocupacional igual o superior a 50 personas, para lo cual podrán usarse las normas existentes dentro de la misma OGUC.

Otro instrumento a escala comunal es el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), principal herramienta que orienta la planificación y gestión del desarrollo a

escala local, cuyo objetivo es contribuir a una gestión local eficiente y de mayor impacto territorial. Hasta el momento, este tipo de instrumento no ha incluido de forma generalizada la GRD dentro de sus lineamientos, ya que se concentra fundamentalmente en otros aspectos comunales (desarrollo económico, social e infraestructura). Tal como se señala en PNUD (2012), es necesario que los procesos de desarrollo a nivel local incluyan un enfoque integral que considere transversalmente la GRD tanto en sus objetivos, políticas y programas como en sus instrumentos de diagnóstico. De este modo, para que el PLADECO se configure como un agente que oriente el modelo de ocupación del territorio en relación a la reducción de riesgos, debería considerar la identificación de zonas de riesgos y amenazas, tomar medidas en zonas vulnerables ocupadas, evitar actividades económicas e inversión pública en lugares de alto riesgo e incorporar el conocimiento local sobre riesgos para mejorar la planificación comunal.

FIGURA 4. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y SU ROL EN GRD

Instrumento	Escala de acción	Carácter del instrumento	Leyes relacionadas	Responsable ^(*) / Instituciones relacionadas	Objetivos Generales	Etapas en la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD)	Avances relacionados Post-2010
Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT)	Regional	Indicativo	Ley/N°19.175 (D.F.L. Núm. 1-19.175/2005)	Gobierno Regional (GORE) ^(*)	Zonificar intervenciones territoriales relevantes. Definir zonas prioritarias y preferentes. Sistematizar los problemas y procesos territoriales propios. Definir objetivos territoriales ambientales	Análisis del riesgo. Determinar las áreas de riesgo de origen natural	--
Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU)	Regional	Indicativo	DFL N°458 (1976) D.S N°42 (1992)	Secretaría Regional Ministerial MINVU	Proponer lineamientos para la gestión y planificación urbano-regional. Definición de prioridades de formulación de los IPT necesarios para su implementación. Establecer condiciones que debe cumplir la planificación en nuevas áreas en relación al medio ambiente circundante.	Análisis del riesgo. Caracterización de amenazas naturales y/o socio-naturales para establecer potenciales restricciones al desarrollo urbano	--
Plan Regulador Intercomunal (PRI)	Intercomunal	Normativo	DFL N°458 (1976) D.S N°42 (1992) Ley N°20.582 (2012) Ley N°16.282	Secretaría Regional Ministerial MINVU ^(*) Municipalidades ^(*) Ministerio de Medio Ambiente Gobierno Regional	Definición del límite intercomunal. Definición de red vial pública. Normas urbanísticas, infraestructura y actividades productivas. Densidades promedio/máximas para PRC. Áreas de protección natural y cultural	Prevención y mitigación: Definición de áreas de riesgos en conformidad del art. 2.1.17. Normas urbanísticas aplicadas a áreas de riesgo de la intercomuna. En general, se prohíbe uso de suelo residencial, infraestructura y actividades productivas. Coeficientes de constructibilidad bajos.	Modificación de la Ley de Sismos y Catastrotes
Plan Regulador Comunal (PRC)	Comunal	Normativo	DFL N°458 (1976) D.S N°42 (1992) Ley N°20.582 (2012) Ley N°16.282 Decreto Ley N°1.305	Municipalidad ^(*) Secretaría Regional Ministerial MINVU Ministerio de Medio Ambiente Gobierno Regional	Definición de límite urbano comunal. Validad estructural. Zonificación sobre la base de normas urbanísticas (usos de suelo, coeficientes de constructibilidad, alturas máximas entre otras)	Prevención y mitigación: Estudio fundado de riesgos con respectivas áreas de restricción y condiciones de acuerdo a los artículos 2.1.17 y 2.1.18	Modificación de la LGUC sobre reconstrucción. Modificación de la Ley de Sismos y Catastrotes. Reestructuración y Regionalización del MINVU. denominado Decreto de Reconstrucción (En trámite)
Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO)	Comunal	Indicativo	Ley N°18.695	Municipalidad ^(*) SUBDERE	Satisfacer necesidades y recoger la opinión de la comunidad. Identificación de demandas locales. Contribuir a la toma de decisiones (demanda y oferta pública-privada, metas, plan de inversiones entre otras)	Prevención y mitigación: Evitar actividades económicas e inversión pública en zonas de alto riesgo. Mitigar y tomar medidas en zonas ocupadas vulnerables. Incorporar conocimiento local en la planificación comunal	--

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

d) La Institucionalidad en la Gestión del Riesgo en Chile

La institucionalidad chilena en materia de Gestión del Riesgo es similar a la de otros países latinoamericanos, que surge en la década de 1970 al amparo de organismos de Defensa Civil, caracterizados por una estructura jerárquica, enfoque reactivo, excesivo centralismo y falta de coordinación entre instituciones (CEPAL, 2005).

De este modo, la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI), dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, fue creada a raíz de los efectos provocados por los terremotos de Valdivia en 1960 y Valparaíso en 1965 (DL N°369 de 1974). Esta entidad fue pensada como un organismo centralizado y público, especializado en planificación y coordinación de recursos para enfrentar las emergencias en el país. Desde entonces operó con escasas modificaciones, destacándose en 2002 la aprobación del Plan de Protección Civil orientado a fortalecer capacidades para apoyar el desarrollo sustentable, sin embargo, de carácter indicativo.

La larga lista de desastres provocados por amenazas socio-naturales en el país terminó por resaltar un funcionamiento centrado en la emergencia más que en la prevención, además de una falta de vinculación con la planificación del territorio, dado que los IPT se encuentran totalmente desarticulados del proceso de emergencia.

De acuerdo con Bordas (2001), los principales aspectos por resolver en este marco institucional son: descoordinación institucional (en especial referida a prevención), falta de medidas post-desastre (entre ellas manejo comunicacional), escaso personal en regiones, falta de funcionarios capacitados, escasa presencia en toma de decisiones post-emergencia (ya que son los ministerios los que actúan), falta de modernización tecnológica, falta de especialistas que generen estudios dentro de la entidad (los estudios provienen de otras instituciones como SERNAGEOMIN) y falta de capacidades para monitoreo de amenazas (tsunamis, volcanes, entre otras).

Si bien a raíz del terremoto de 2010 surgieron cambios importantes en la estructura y funcionamiento de la ONEMI, persiste como elemento característico el fuerte centralismo institucional, ya que muchas oficinas regionales siguen operando como entes reactivos que abarcan amplios territorios y múltiples amenazas, con falta de profesionales capacitados para intervenir a nivel local con fines preventivos.

3.2 El rol de las Políticas Públicas

Si se asume que la política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática (Velázquez, 2009), lo que se busca es controlar situaciones que puedan afectar el bien común; en este caso, en el contexto de los desastres naturales. A juicio de Velázquez (2009), si se asume la política como un proceso integrador, se entenderá que las situaciones, los objetivos y los instrumentos cambien en el tiempo de acuerdo a necesidades emergentes. Dicho proceso integra y con ello articula elementos esenciales tales como la gobernanza y los actores sociales, por medio de la búsqueda de acuerdos. Para ello se contará con instrumentos y recursos, donde los primeros podrán ser normativos, indicativos o mixtos, a cargo de una o más instituciones estatales (GTZ, 2008).

La GTZ (2008) recomienda que las políticas públicas tengan un alto grado de coherencia con la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD)⁷ y el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT)⁸. En el marco de la gestión del riesgo, es posible encontrar en ellos una relación indirecta en el contexto de la sustentabilidad, pero no así un objetivo que explicita cómo se abordará este aspecto desde el punto de vista normativo, por lo que su aplicación varía de una región a otra. La relación entre estrategias de desarrollo se vincula directamente con los desastres, pues el riesgo de desastre tiende a acumularse históricamente debido a prácticas de desarrollo desacertadas; de este modo, la urbanización, los altos índices de pobreza, la concentración de población en zonas de amenaza y el deterioro del medio ambiente reducen la capacidad humana para enfrentar y recuperarse del impacto de los desastres (PNUD, 2004). De ahí que el Ordenamiento Territorial debería ser una de las vías más importantes para controlar las disfuncionalidades entre la sociedad y el territorio.

Por otro lado, la Secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), y como componente del PROT, elaboró en 2011 la Guía “Análisis de Riesgos Naturales para el Ordenamiento Territorial” en el marco del Programa de Apoyo a los Gobiernos Regionales para fortalecer el ejercicio de las competencias y ca-

7. La ERD es más bien un proyecto social de largo plazo, amplio y plural, que expresa los grandes objetivos y prioridades regionales en lo relativo a las iniciativas públicas y privadas necesarias para alcanzar tales objetivos; se trata por ende de una definición mucho más general que la de política pública (GTZ, 2008).

8. El PROT permite al GORE gestionar y administrar las intervenciones públicas en el territorio y orientar las intervenciones privadas en sus distintos ámbitos de gestión: social, económico, infraestructura y físico-ambiental. Así, en el PROT se debe definir, proponer y fijar la zonificación necesaria y óptima de los procesos territoriales en concordancia con ERD. El PROT, en tal sentido, debería contribuir a una adecuada espacialización de las políticas públicas regionales (GTZ, 2008).

pacidades técnicas en las regiones. Se trata de un instrumento orientador para el análisis del territorio-región desde la perspectiva de las amenazas naturales y las condiciones de vulnerabilidad de este. Por otro lado, se explicita en el propósito, la necesidad de aumentar la resiliencia de las regiones ante los desastres en el contexto del Marco de Acción de Hyogo.

Sin embargo, el rol de las políticas públicas generales o focalizadas va más allá de aspectos metodológicos, dado que hoy en día se aprecia una falta de inclusión en temas de fuerte impacto social al momento de generarse el desastre, entre estos destacan:

- Acciones conducentes a procesos y modelos de reconstrucción post-desastre, donde el destino de poblaciones relocalizadas, procesos urbanos, inversión de infraestructura y programas de subsidios estatales, entre otros, quedan al alero de las situaciones políticas del momento.
- Acciones conducentes a proteger o valorar áreas de patrimonio natural (como humedales, campos dunares, playas, lagunas costeras y lagunas urbanas), ya que constituyen lugares de amortiguación ante amenazas naturales, de provisión de recursos naturales y de restauración emocional de las comunidades afectadas. Estas no se encuentran actualmente integradas en los planes de emergencia y muchos de estos ambientes experimentan una fuerte presión antrópica.
- Acciones conducentes al diseño e implementación de viviendas de emergencia de acuerdo a las necesidades de cada zona geográfica y grupo humano afectado.
- Acciones conducentes al manejo de estrés postraumático propio de cada desastre y que obliga a contar con programas de acompañamiento de la población a través de apoyo psicológico para utilizar la resiliencia individual y social del grupo humano.
- Acciones conducentes a estandarizar los criterios y metodologías que deberían tener los estudios de riesgo incorporados en los Planes Reguladores Comunales para que las comunas calificadas como ricas o pobres tengan información de calidad, estandarizada y comparable referida al tratamiento de amenazas, vulnerabilidades y riesgos. De esta manera, se podrían tomar mejores decisiones para reducir el riesgo de desastres a través de la planificación territorial.
- Acciones conducentes a contar a escala local con planes de emergencia que contengan información estandarizada sobre vías de evacuación, protocolos de evacuación, señaléticas, programas de educación a la población y procedimientos asociados al manejo de la emergencia. Esto incluye lugares de aprovisionamiento, localización de albergues y centros médicos, coordinación con organizaciones comunitarias y otros, para enfrentar la emergencia.

Desde el punto de vista institucional, ya se indicaron las principales debilidades respecto a la RDD en el Diagnóstico de Situación de Reducción del Riesgo de Desastres en Chile realizado por expertos de UNISRD en 2010. Estas debilidades corresponden a una fuerte atomización de su marco normativo e institucional, con una baja articulación entre sí y un funcionamiento como compartimentos estancos, con acciones puntuales y vinculadas a sectores concretos. Se destaca aquí la ausencia de una normativa sistémica en torno a la gestión integrada del riesgo. Si bien en este estudio se reconoce la norma sobre construcción sísmo-resistente como un buen ejemplo entre normativa-aplicación-fiscalización, no se reconocen otros ejemplos relacionados con una gestión integrada del riesgo. El terremoto de 2010 se consideró, por lo tanto, como un punto de inflexión en materias de gestión del riesgo que repercutió en una necesidad de replantear la estructura y funcionamiento de la ONEMI. Se constituyó así una Plataforma Nacional para la RRD que operó entre 2012 y 2013 centrada en formular una Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Esta política incorpora lineamientos para la planificación segura y sustentable del desarrollo, incorporando políticas sectoriales de planificación territorial, reducción de la pobreza, adaptación al cambio climático, cultura del autocuidado, protección financiera, investigación y análisis del riesgo, fortalecimiento de capacidades, atención integral a poblaciones vulnerables, entre otras.

Los elementos más destacados de esta nueva Política son la incorporación de principios tales como la equidad -donde se reconocen elementos de vulnerabilidad en sectores sociales de bajos ingresos, problemas de género y diversidad cultural- y descentralización -donde se rescata la necesidad de fortalecer el nivel local y la descentralización de responsabilidades como un eje principal de la política.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Si bien en Chile existe una preocupación a nivel de Gobierno por fomentar un proceso de descentralización -promoviendo iniciativas tales como la democratización de los municipios, la creación de gobiernos regionales (recientemente la creación de nuevas regiones, por ejemplo Los Ríos y Ñuble), el aumento de la inversión de decisión regional al llevar servicios básicos a localidades aisladas, la conexión del país a través de una red de infraestructura y comunicaciones, la dotación de recursos a nivel de gobiernos regionales y municipios (GTZ, 2008)-, es claro que en el contexto de la reducción del riesgo es aún insuficiente, debido a la fuerte centralización de funciones e instituciones que afectan especialmente los niveles locales y territorios extremos del país. La ausencia de una institucionalidad coordinada y transversal que permita dialogar entre la planificación territorial (ocupación del territorio) y la gestión del riesgo (prevención, manejo de emergencia, reconstrucción post desastre) es una fuerte limitación al desarrollo sustentable y a la construcción de ciudades resilientes. Como resultado, la ocupación de áreas con amenazas naturales se incrementa día a día y vemos materializada una cadena de desastres debido a los altos niveles de riesgo. Finalmente, se termina improvisando sobre procesos de reconstrucción definidos desde el centralismo, en un círculo vicioso que genera nuevos desastres. Desde el punto de vista de la gestión del riesgo, una tarea fundamental es potenciar la labor preventiva (más que reactiva) de la institucionalidad durante el manejo de la emergencia, que debería incluirse en todas las escalas de la toma de decisiones para contar con las capacidades técnicas y los recursos para generar y traspasar información sobre análisis del riesgo a la prevención, antes de que ocurran los desastres.

Pese a esto, y como resultado del incremento de estos desastres, en los últimos años se han materializado algunos avances en el marco legal referido a la consideración de los riesgos en los IPT, particularmente en la normativa aplicada a la planificación comunal. Sin duda, a partir de las graves consecuencias del terremoto y tsunami de 2010 se ha producido un cambio en el enfoque por parte del Estado, quien en su momento no contó con las herramientas apropiadas para enfrentar la recuperación y reconstrucción de una parte importante del territorio nacional. En este sentido, la materialización de nuevos desastres (como el ocurrido en Atacama en 2015) se ha transformado en un escenario para aplicar dichos cambios normativos e incorporar la dimensión de reducción de riesgos en la planificación urbana. Posiblemente estos cambios -en especial la esperada inclusión del concepto de “riesgo” en la OGUC (artículos 2.1.12 y 2.1.17)- generen un impacto suficiente para que todos los municipios a nivel local cuenten con estudios de riesgo (y no de amenaza como hasta ahora lo exige la ley) realizados con criterios estandarizados de tal manera que estos sean comparables y se

actualicen a medida que las transformaciones socio-territoriales así lo ameriten. Por otro lado, la gestión del riesgo también puede estar auspiciada por iniciativas locales para que los municipios cuenten con una división o departamento de gestión del riesgo, vinculado además a la planificación territorial, de tal manera de que se genere un dialogo en la forma de construir o hacer la ciudad y sus áreas seguras (caso de Municipio de Talcahuano y su Departamento de Gestión Integral del Riesgo de Desastres). Ello implica forzosamente un compromiso social de los municipios ante la urgente necesidad de incorporar en los Planes Reguladores las áreas de riesgo. De esta forma, pueden ser instrumentos viables de regulación de los usos de suelo con criterios de seguridad y sustentabilidad ambiental para reducir la exposición de personas e infraestructura ante potenciales desastres.

Así, la realidad geográfica del país, con la consecuente recurrencia de eventos extremos, requiere mayores esfuerzos en materia de implementar la GRD de forma transversal, desde el nivel regional al local. Respecto a este último, algunos instrumentos (como el PLADECO) deben transformarse en un marco de referencia básico para la preparación de las comunidades, que recoja las experiencias locales y lecciones aprendidas en materia de riesgos, un elemento básico de la resiliencia social.

Algunos aspectos que deben emanar del centralismo involucran el modelo de desarrollo que se pretende aplicar para impulsar a las sociedades hacia los principios de la sustentabilidad y para que estén vinculadas de manera armónica con la naturaleza, pero con la suficiente flexibilidad para que desde la gobernanza local se incorporen los cambios en el territorio construido con identidad y cohesión social.

AGRADECIMIENTOS

Proyectos FONDECYT N° 1151367 y FONDAP N°15110017 de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile.

BIBLIOGRAFÍA

Adger, W. (2000). Social and ecological resilience: are they related? *Progress in Human Geography*, 24(3), 347-364.

Alwang, J., Siegel, P., & Jørgensen, S. (2001). *Vulnerability: A View From Different Disciplines*. The World Bank, Social Protection Unit. Washington: The World Bank.

Arenas, F., Lagos, M., & Hidalgo, R. (2010). Los riesgos naturales en la planificación territorial. *Centro de Políticas Públicas UC*, 5(39), 1-11.

Ayala, F., & Olcina, J. (2002). *Riesgos naturales*. Barcelona, España: Ariel.

Bordas, A. (2001). Políticas Públicas para Enfrentar los Riesgos de Desastres Naturales en Chile. Estudios de casos N°97. Magister en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile.

Bruneau, M., Chang, S., Eguchi, R., Lee, G., O'Rourke, T., Reinhorn, A., von Winterfeldt, D. (2003). *A Framework to Quantitatively Assess and Enhance the Seismic Resilience of Communities*. 19(4), 733-752.

Cardona, O. (1993). Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo. En A. Maskrey, *Los Desastres no son naturales* (pág. 137). Ciudad de Panamá: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.

Cardona, O. (2001). La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo: Una crítica y una revisión necesaria para la gestión. *International Work Conference on Vulnerability in Disaster Theory and Practice* (pág. 18). Wageningen: Disaster Studies of Wageningen University and Research Centre.

CEPAL. (2002). *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales*. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL. (2005). Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños generados por amenazas socionaturales. Cuadernos de la Cepal N°91. Santiago de Chile: Naciones Unidas

Cutter, S., Barnes, L., Berry, M., Burton, C., Evans, E., Tate, E., & Webb, J. (2008). A place-based model for understanding community resilience to natural disasters. *Global Environmental Change*, 18, 598-606. doi:doi:10.1016/j.gloenvcha.2008.07.013

Cutter, S., Ash, K., & Emrich, C. (2014). The geographies of community disaster resilience. *Global Environmental Change* (29), 65-77.

Falleti, T. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 99(3), 328-346.

Gallopin, G. (2006). Linkages between vulnerability, resilience and adaptive capacity. *Global Environmental Change*, 16(3), 293-303.

González-Muzzio, C. (2013). El rol del lugar y el capital social en la resiliencia comunitaria postdesastre: Aproximaciones mediante un estudio de caso después del terremoto del 27/F. *EURE*, 39(117): 25-48.

Holling, C. (1973). Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4, 1-23.

IPCC (2007). Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 2007: Informe de síntesis. Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Ginebra, Suiza.

Jacob, J. (2015). Urbanismo resiliente: política sin desventajas frente al cambio climático. En: Yañez-Arancibia, A. (ed.) "Cambio climático: Adaptación y Mitigación hacia Agendas Siglo XXI. AGT Editor: México.

Klein, R., Nicholls, R., & Thomalla, F. (2003). Resilience to natural hazards: How useful is this concept? *Global Environmental Change Part B: Environmental Hazards*, 5(1-2), 35-45.

Medrano, E. (2001). Instrumentos políticos y económicos para la reducción de vulnerabilidades ocasionadas por fenómenos naturales en asentamientos humanos, experiencia peruana. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Tesis para optar al Grado de Magister.

Moris, R. & Ortega, A. (2013). Integración de estudios de riesgos múltiples en la planificación urbana en zonas afectadas por el terremoto y tsunami del 27 de Febrero de 2010. Informe CIGIDEN.

Norris, F., Stevens, S., Pfefferbaum, B., Wyche, K., & Pfefferbaum, R. (2008). Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness. *American Journal of Community Psychology*, 41(1-2), 127-150.

Pimm, S. (1984). The complexity and stability of ecosystems. *Nature*, 307, 321-326.

PNUD. (2012). *Gestión del Riesgo de Desastres a nivel regional y local: Experiencias y Herramientas de aplicación a nivel regional y local*. Santiago, Chile: PNUD Chile.

Rodden, J. (2004). Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement. *Comparative Politics*, 36(4), 481-500.

OEA (1998). Manual Sobre el Manejo de Peligros Naturales en la Planificación para el Desarrollo Regional Integrado [versión electrónica]. Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos.

Rojas, O., & Martínez, C. (2011). Riesgos naturales: evolución y modelos conceptuales. *Revista Universitaria de Geografía*, 20, 83-116.

SERPLAN . (2010). *Proyecto PROTEGER Coquimbo: Proyecto de Ordenamiento Territorial para la Gestión de Riesgos Región de Coquimbo. Informe Técnico 2007-2010*. Ministerio de Planificación, Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación. Región de Coquimbo. MIDEPLAN.

Smit, B., & Wandel, J. (2006). Adaptation, adaptive capacity and vulnerability. *Global Environmental Change*, 16, 282-292.

Soms García, E. (2002). *Estrategia Regional y Plan Regional de Gobierno: Guía Metodológica*. Santiago: División de Planificación Regional - Ministerio de Planificación.

SUBDERE. (2011). *Plan Regional de Ordenamiento Territorial: Contenido y Procedimientos*. SUBDERE, Departamento de Políticas y Descentralización. Santiago de Chile: División de Políticas y Estudios.

UNSDR (2009). Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres. Naciones Unidas. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres.

Villagra, P., Rojas, C. (2013). Dimensiones física y cultural de la resiliencia post-desastre: ¿son compatibles en ciudades Chilenas? Departamento de Geografía, Instituto de Ciencias Ambientales y Evolutivas, Facultad de Ciencias, Universidad Austral de Chile. *Revista Geográfica del Sur*, 4(6): 85-102.

Welz, J., & Krellenberg, K. (2016). Vulnerabilidad frente al cambio climático en la Región Metropolitana de Santiago de Chile: posiciones teóricas versus evidencias empíricas. *EURE*, 42(125), 251-272.

Wilches-Chaux, G. (1993). La vulnerabilidad global. En: A. Maskrey, *Los desastres no son naturales* (pág. 137). Ciudad de Panamá: Red de estudios sociales en Prevención de desastres en América Latina.

Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T., & Davis, I. (2004). *At Risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters*. New York, USA: Taylor & Francis Group.

Yañez-Arancibia, A., Day, J., Hall, C. 2013. *Cambio climático, energía y panorama económico: sinergia insustentable*. En: Yañez-Arancibia, A. (ed.) "Cambio climático: dimensión ecológica y socioeconómica. AGT Editor: México. 173-192 p.

LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CHILE Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN¹

DR. FRANCISCO MATURANA M.

Departamento de Geografía,
Universidad Alberto Hurtado

DR. MANUEL FUENZALIDA D.

Departamento de Geografía,
Universidad Alberto Hurtado

DR. FEDERICO ARENAS V.

Instituto de Geografía,
Pontificia Universidad Católica de Chile

DR. CRISTIÁN HENRÍQUEZ R.

Instituto de Geografía,
Pontificia Universidad Católica de Chile
Investigador asociado,
Programa FONDAP CEDEUS N°
15110020

INTRODUCCIÓN

Chile ha presentado tasas de crecimiento económico promedio relevantes en los últimos cuarenta años, además de una mejora sustancial en una serie de indicadores de bienestar de la población, asociados principalmente a la pobreza (Ministerio de Desarrollo Social, 2013). Sin embargo, en materia de crecimiento urbano, patrimonio, calidad de vivienda y otras temáticas vinculadas al territorio, los avances han sido más bien modestos y, por el contrario, la creciente urbanización y la escueta (o poco efectiva en la práctica) regulación en materia territorial han generado que los problemas hasta ahora propios de las grandes urbes se hayan generalizado al sistema urbano nacional, hasta alcanzar incluso a las ciudades de menor tamaño (Maturana y Rojas, 2015).

1. Algunas reflexiones de este capítulo forman parte del trabajo realizado en el proyecto FONDECYT de Iniciación N° 1115008, financiado por el programa FONDECYT de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) de Chile

Algunas de las mayores dificultades en materia urbana se agudizaron y visibilizaron con la desregulación sufrida por el mercado del suelo urbano durante la dictadura (Sabatini, 2000). Esta situación fue tan evidente que durante el mismo periodo –hacia 1985– se intentó introducir medidas en el sentido contrario (Hidalgo, 2007). Posteriormente, tras el retorno a la democracia, se pusieron en práctica una serie de instituciones e instrumentos de planificación para enfrentar los desafíos en materia territorial. No obstante, esto no ha impedido que diversas problemáticas sigan afectando al territorio urbano (Sabatini y Soler, 1995).

Es bajo esta óptica que el ordenamiento territorial toma relevancia. Por medio de la aplicación de instrumentos de planificación y bajo el alero de una política de ordenamiento territorial² (o al menos de ciertos principios de política) es que se puede avanzar hacia un territorio sustentable.

El ordenamiento territorial puede definirse como un gran objetivo o fin social, caracterizado por un conjunto de acciones públicas orientadas a generar un (re) equilibrio territorial (especialmente entre regiones) y una organización del espacio según una concepción definida³. En el marco normativo chileno, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE, 2011:7), a partir de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, define el ordenamiento territorial como “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad [...] cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”.

Por su parte, Gómez Orea (2008:52) en su texto clásico de ordenamiento territorial, lo define como aquel proceso que permite “identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio, de acuerdo a determinados criterios y prioridades”. Así, este concepto permite comprender e intervenir el sistema construido por el ser humano, a partir de su vida en sociedad y en su vinculación con el espacio –donde genera constantemente una presión sobre él– con las consecuentes modificaciones. Según este autor, el sistema territorial está compuesto por siete componentes: el medio físico, la población, las actividades de ésta, las instituciones, el marco legal, los canales de conexión y el sistema de asentamientos (Gómez, 2008). Estos componentes deben ser “ordenados” bajo una planificación coherente y sustentable, teniendo en consideración que todos ellos están interconectados y que se influyen mutuamente, lo que se traduce en un sistema complejo.

2. Actualmente para el país se encuentra en elaboración.

3. <http://www.vie-publique.fr/th/glossaire/amenagement-du-territoire.html>, consultada el 28 de diciembre del 2015.

El concepto de ordenamiento territorial no puede circunscribirse a una escala particular, por lo que su concepción puede ser nacional, regional o local. Por ejemplo, a la escala regional, se destaca el intento de instalar en Chile el Plan Regional de Ordenamiento Territorial PROT⁴ con sus componentes asociados al ámbito rural, urbano, costero, a las cuencas hidrográficas y al riesgo. Según sus impulsores en la SUBDERE, correspondería a la “traducción” espacial de la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD).

Más allá del concepto de ordenamiento territorial, existen varios instrumentos que están muy vinculados al tema, provenientes del ámbito urbano. Si consideramos que Chile presenta una alta tasa de urbanización (sobre el 85%), la planificación urbana adquiere una importancia particular a la hora de discutir sobre el ordenamiento del territorio. Definida en la ley General de Urbanismo y Construcciones, cuya aplicación es de responsabilidad del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), la planificación urbana se entiende como “el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socioeconómico”⁵. Esta planificación se materializa a través de la gama de Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) que norman y orientan del desarrollo de los espacios urbanos: a nivel comunal e intercomunal se encuentran instrumentos de carácter urbano vinculantes que permiten normar el uso del suelo (los planes reguladores intercomunales, comunales y seccionales); a nivel regional, el Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU), de carácter indicativo, será reemplazado por los mencionados PROT, donde se traspasa la responsabilidad de la planificación territorial a la escala regional del MINVU a los gobiernos regionales (GORE). En estricto rigor, esta responsabilidad ya fue traspasada, aunque en la práctica legal todavía no es un instrumento vigente.

Para una mejor comprensión y gestión del territorio es necesario una política, que al estar asociada a la adecuación de la estructura institucional y a los recursos (tanto financieros como humanos) pueda posibilitar una aplicación más efectiva de los diversos instrumentos existentes.

En el plano institucional, es evidente que la elección directa de los consejeros regionales representa un avance, como sin duda lo será la elección del intendente regional (o gobernador regional, según está estipulado en la modificación que se aprobó en el parlamento en diciembre de 2016). En cuanto al tema de la dispo-

4. A la fecha de la elaboración de este capítulo, los PROT todavía no tienen plena aplicación.

5. Ley General de Urbanismo y Construcciones, <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13560>, consultada el 13 de enero 2016.

nibilidad de recursos, la descentralización fiscal en beneficio de las regiones al parecer seguirá siendo un tema pendiente en el país. Como sabemos, la descentralización no solo tiene un componente político e institucional, sino que también financiero, lo que supone un proceso de transferencia de responsabilidades y recursos, desde una autoridad o gobierno central hacia gobiernos subnacionales con características de autónomos (Mardones, 2008). Por lo tanto, esto posibilita una administración del territorio de manera más independiente.

Este vínculo entre una correcta aproximación al territorio y la necesaria descentralización que ello implica es muy relevante en un país como Chile, donde frecuentemente predomina una visión centralista. A modo de ejemplo, la comisión creada para elaborar la Política Nacional de Desarrollo Urbano el año 2014 estuvo compuesta casi totalmente por personalidades y especialistas residentes en Santiago. A nivel universitario, sólo un integrante pertenecía a una universidad de fuera de la capital, lo que dificulta la construcción de políticas que superen la visión centralista y muchas veces sectoriales.

En materia ambiental es posible de observar otro ejemplo de lo anterior, pues el artículo 20 de la Ley N° 19.300 expresa que es posible presentar recursos de reclamación frente a resoluciones que rechazan o establecen determinadas exigencias en un Estudio de Impacto Ambiental, e indica que será un Comité de Ministros quien deberá resolver, lo que obviamente dificulta la instalación de una mirada propiamente regional sobre el espacio. La máxima expresión de centralismo está dada por nuestra incapacidad de establecer estructuras flexibles, que den cuenta de las distintas realidades regionales y locales a la hora de tomar decisiones claves: las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) del Ministerio de Bienes Nacionales no forman parte de la estructura institucional prevista a nivel regional para decidir sobre cuestiones ambientales y territoriales claves, ni siquiera en la Región de Aysén, donde más del 50% de la propiedad de la tierra es fiscal.

De esta manera, si bien los avances en materia de descentralización son importantes, son más bien modestos en la administración pública chilena en los últimos años (Cordero, 2007).

En el contexto de lo descrito en estas líneas, el presente capítulo busca –por una parte– comprender el estado del arte de la elaboración y ejecución de los IPT en Chile, en un escenario de funcionamiento centralizado que genera barreras para alcanzar un proceso de planificación territorial que dé cuenta de la diversidad de situaciones que ocurren en Chile, especialmente debido a la diversidad geográfica que caracteriza al país. Por otra parte, se busca definir las tareas pendientes

que el país deberá enfrentar para lograr materializar una política de ordenamiento territorial acorde a la diversidad geográfica nacional y al desafío de corregir las distorsiones generadas por la aplicación, casi sin contrapeso, de criterios de rentabilidad económica en las decisiones espaciales.

II. LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CHILE Y SUS VÍNCULOS CON LA DESCENTRALIZACIÓN

En la práctica, los instrumentos de planificación pueden considerarse como la hoja de ruta del ordenamiento territorial. Para el caso chileno, estos instrumentos presentan un carácter horizontal y multiescalar y buscan un desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos urbanos (Cordero, 2007). La mayor parte del tiempo se han aplicado sin una política de planificación a nivel nacional que pudiera permitir una articulación entre un deseable ordenamiento del territorio, por una parte, y la gestión del suelo, por otra (FerradaNehme, 2011).

En el caso de Chile, el ordenamiento territorial –entendido como un fin social– se sostiene principalmente en los instrumentos de planificación urbana, los que se constituyen en herramientas que pueden orientar, normar, zonificar y articular estratégicamente el espacio.

Respecto a su naturaleza, es posible distinguir dos tipos de instrumentos: los de carácter normativo y los de carácter indicativo. Por una parte, los primeros cuentan con fuerza legal (son vinculantes) y en ellos interviene directamente la fiscalización de la Contraloría General de la República (CGR). Tienen una aplicación en zonas urbanas y de extensión urbana. Por otra parte, la aplicación de los instrumentos indicativos no es obligatoria, aunque se considera que son muy importantes para la orientación del uso del suelo.

Una segunda mirada sobre los instrumentos disponibles en el caso chileno permite clasificarlos por su naturaleza en directos (los correspondientes al dominio de lo urbano y orientados a favorecer o restringir formas de ocupación de dichos espacios) e indirectos (aquellos que, si bien obedecen a un fin específico, tienen una incidencia importante en términos territoriales).

A pesar de que en este capítulo no entrará en una definición exhaustiva de cada uno de los instrumentos, es necesario contextualizarlos para proceder a su análisis general. Por este motivo, se han agrupado por escala de aplicación (ver cuadros del 1 al 6).

Análisis de Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) a escala regional

A escala regional existen dos instrumentos de planificación territorial, aunque ambos en la actualidad están en una situación de transición. Uno definido por la ley General de Urbanismo y Construcciones denominado Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU) –que en cierto modo está destinado a ser reemplazado– y el PROT definido por la SUBDERE –que de acuerdo a la situación actual podría reemplazar al PRDU–. Ambos instrumentos son de carácter indicativo, pero difieren en su dependencia administrativa: el primero es de responsabilidad sectorial y en cierta medida responde a la mirada del gobierno central, aunque técnicamente dependen de las Secretarías Ministeriales de Vivienda y Urbanismo; el segundo es de responsabilidad de los Gobiernos Regionales, por lo que se desprende que se trata de un instrumento de naturaleza propiamente regional, aunque técnicamente la SUBDERE también juega un rol desde el gobierno central.

En el contexto actual, y tal como lo muestran los cuadros 1 y 2, el Intendente Regional juega un papel significativo, ya que en su condición de representante del Presidente de la República en la región (y nombrado por éste) puede influir en las orientaciones que guíen su elaboración. Más allá de estar a la cabeza del Gobierno Regional, podría sobrevalorar la visión centralizada del país por sobre aquella propiamente regional, más allá de las buenas intenciones. Lo anterior, sumado a la inexistencia de una política regional o de ordenamiento territorial, agudiza los desafíos en materia territorial (Arenas, 2003). En consecuencia, cobra fuerza el debate de los últimos años en torno a la instalación de un Intendente Regional elegido por los habitantes de la región y con un mayor empoderamiento de las instituciones e instrumentos regionales.

Todos los IPT analizados a esta escala son de carácter indicativo. Es interesante destacar que si bien el Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU) es de carácter indicativo, presenta lineamientos que pueden ser incorporadas a otros instrumentos de carácter normativo, tal como queda expresado en el artículo 33 de la ley General de Urbanismo y Construcciones: “Los planes regionales de desarrollo urbano serán aprobados por el consejo regional y promulgados por el intendente respectivo, debiendo sus disposiciones incorporarse en los planes reguladores metropolitanos, intercomunales y comunales”. La aprobación de este instrumento ha sido un caso paradigmático, ya que la Contraloría General de la República ha realizado observaciones a la gran mayoría de las propuestas y, en la actualidad, sólo cuatro están vigentes (ver Cuadro 8). Esta situación ejemplifica como una institución centralizada frena en la práctica un IPT formulado en la región y con una cierta autonomía en cuanto a su elaboración. Sin embargo, desde hace aproximadamente tres años, los IPT ingresados (y que deben pasar a trámite por dicho organismo contralor) son revisados por las propias oficinas regionales de

la Contraloría. Adicionalmente, las múltiples observaciones provocan que la revisión y modificación de dichas propuestas sea, en ocasiones, inviable por la falta de presupuesto.

Lo anterior ha traído consecuencias negativas para la planificación urbana a nivel regional, ya que sin la aprobación legal de los PROT (ver definición en Cuadro 1), el sistema urbano regional queda desprovisto de directrices, salvo en aquellos casos donde éstas pudieran estar consideradas dentro de las ERD, como ocurre en la Estrategia Regional de Coquimbo 2008-2020.

En cuanto a las ERD, entendidas como el “proyecto político” de mediano plazo de la región, que expresa los grandes objetivos y prioridades regionales de desarrollo económico y social, no siempre incluyen explícitamente el aspecto espacial de la propuesta, lineamientos específicos para el sistema urbano regional u opciones estratégicas de desarrollo territorial.

CUADRO 1. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN CON APLICACIÓN A ESCALA REGIONAL⁷

Instrumento	Institución responsable	Definición general	Naturaleza del instrumento	Revisado por la CGR
PROT	Gobierno Regional	Instrumento que posibilita la espacialización de los objetivos económicos, sociales, culturales y ambientales de la ERD.	Indicativo ⁶	No
PRDU	SEREMI MINVU	Instrumento que fija las funciones de los centros urbanos, sus áreas de influencia recíproca, sus relaciones gravitacionales, y las metas de crecimiento demográfico, entre otros.	Indicativo	Si
ERD	Gobierno Regional	Proyecto político de mediano plazo, que expresa los grandes objetivos y prioridades regionales en lo relativo al desarrollo económico y social regional.	Indicativo	No

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE SUBDERE (2011:5); LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES; SOMS (2007:4); COMISIÓN NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE (2003:8).

6. Para la SUBDERE, los PROT deberían tener carácter vinculante.

7. Algunas definiciones de los instrumentos u otros elementos indicados en el cuadro se extrajeron de manera literal de las leyes o documentos respectivos. En la fuente se indica la referencia correspondiente.

CUADRO 2. IPT A ESCALA REGIONAL Y SU ESTADO EN TÉRMINOS DE CENTRALIZACIÓN/DESCENTRALIZACIÓN**SITUACIÓN EN TÉRMINOS DE ASPECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

Instrumento	Administrativo	Fiscal	Político
PROT	En términos de su elaboración y procesos, todos los elementos competen al Gobierno Regional, por lo tanto, se estima que es descentralizado. No obstante, las metodologías sugeridas provienen de la SUBDERE y son elaboradas en Santiago.	Financiado por SUBDERE de manera centralizada, aunque es posible ser complementado por fondos emanados del presupuesto del Gobierno Regional.	Tiene un carácter intrínsecamente regional y es un instrumento descentralizado.
PRDU	Al ser elaborado por la SEREMI del MINVU, se supone que presenta una cierta independencia del Estado central. Sin embargo, este aspecto no esté necesariamente garantizado debido a la forma de designación de las autoridades regionales. Adicionalmente, en términos del proceso administrativo, para su aprobación final se requería de toma de razón de la CGR (actualmente de su oficina regional).	Los presupuestos para su elaboración pueden ser acotados al momento de tener que enfrentar modificaciones realizadas por otros servicios o por la CGR.	El carácter regional de dicho instrumento le otorga independencia para su elaboración, no obstante, para su publicación y puesta en marcha el rol ejercido por la CGR pudo limitar su aprobación (entre otros factores).
ERD	Depende totalmente de la región.	El Gobierno regional destina los recursos para su elaboración.	Es una construcción propia de la región, por lo tanto, descentralizada. No obstante, como el proceso está encabezado por el Intendente, ello puede restarle autonomía al ejercicio y limitar los objetivos planteados.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Análisis de IPT con aplicación a la escala intercomunal

Respecto a este nivel, se seleccionaron cinco instrumentos (ver cuadros 3 y 4) donde el Plan Regulador Intercomunal (PRI) es un instrumento que orienta y regula las áreas urbanas (y zonas de expansión urbana) para aglomeraciones de dos o más comunas, que no sobrepasen los 500.000 habitantes. Cuando el aglomerado urbano supera este umbral, el instrumento se denomina Plan Regulador Metropolitano (PRM). Se trata de un instrumento de alta relevancia y que presenta autonomía⁸ en su elaboración (aunque se debe considerar que

8. Autonomía en el sentido de que son equipos locales quienes analizan y elaboran tales instrumentos.

la SEREMI responde a orientaciones del centro); sin embargo, al igual que lo que ocurre con el PRDU ya analizado, su aprobación y promulgación final se somete a la CGR, lo que en la práctica ha ocasionado algunas dificultades. No siempre se logró subsanar las observaciones y a esto se suma la dificultad de que generalmente se requieren recursos suplementarios que suelen no estar disponibles. En la actualidad, el hecho de que la Contraloría Regional cuente con competencias para su revisión debería permitir una mejor y mayor comunicación entre esta institución y los responsables del instrumento.

Es importante destacar que los planes, en algunos casos, pueden regular todo el territorio regional como ocurre con el PRM de Santiago (PRMS), que incluye a todas las comunas de la Región Metropolitana, incluyendo las rurales. Sin embargo, en este caso es preciso señalar que, si bien se trata de un instrumento normativo, las zonificaciones fuera del límite urbano están supeditadas exclusivamente a regular el uso urbano, por tanto, no son vinculantes para usos no urbanos.

CUADRO 3. IPT CON APLICACIÓN A LA ESCALA INTERCOMUNAL

Instrumento	Institución a cargo	Definición general	Naturaleza del instrumento	Revisado por la CGR
PRI / PRM	SEREMI del MINVU.	Instrumento compuesto por un conjunto de normas y disposiciones que orientan y regulan el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana.	Normativo	Sí
Zonificaciones del Borde Costero	Gobierno Regional y multisectorial, representantes de SEREMI de Ministerio de Obras Públicas (MOP), MINVU, Medio Ambiente, Subsecretaría de Fuerzas Armadas, entre otros.	Tiene como finalidad establecer los usos posibles de las distintas áreas y zonas, promoviendo su desarrollo armónico, integral y equilibrado, optimizando un uso racional, tomando en cuenta los actuales usos como futuros, y propendiendo a la protección del medio ambiente.	Indicativo ⁹	No
Zonas de Interés Turístico (ZOIT)	Subsecretaría de Turismo y municipios participantes.	Son espacios que comprenden territorios comunales, intercomunales o determinadas áreas que presentan condiciones particulares para la atracción turística. Requieren medidas de conservación y una planificación integrada para promover las inversiones del sector privado.	Indicativo, aunque puede transformarse total o parcialmente en normativo ¹⁰	No
Áreas de Desarrollo Indígena (ADI)	Ministerio de Desarrollo Social, a partir de propuesta de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).	Espacios donde los organismos de la administración del Estado focalizan su acción, en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades.	Normativo	No
Áreas Silvestres Protegidas (Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, SNASPE)	Corporación Nacional Forestal (CONAF), Ministerio de Bienes Nacionales, Agricultura y en ocasiones Defensa.	Cualquier porción de territorio, delimitada geográficamente y establecida mediante acto de autoridad pública, ubicada bajo protección oficial con la finalidad de asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental.	Normativo	No

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES; MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE (2011); LEY 20.423; LEY 19.253; LEY 18.362.

Otros dos instrumentos que intervienen a escala intercomunal son las Áreas de Desarrollo Indígena, ADI, (fomento del desarrollo de los pueblos originarios) y el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, SNASPE, (porciones del territorio con características naturales particulares, delimitados para su protección y conservación). Ambos IPT se caracterizan por ser normativos y

9. Según lo señalado por documento Informe N°1 Borde Costero del Departamento de Estudios, División de Planificación, Estudios e Inversión, Ministerio de Desarrollo Social, publicado en octubre del año 2010.

10. Según lo indicado por Szmulewicz (2014) sería un instrumento indicativo. A pesar de que en la práctica lo es, si involucra un espacio normado por un PRC o un PRI, podrá tener carácter de normativo previa consulta a las instituciones indicadas en la Ley 20.423.

expresar un estatus legal al interior del territorio delimitado. No obstante, dicha demarcación, las políticas públicas de planificación territorial implementadas no garantizan la ocurrencia de acciones concretas. Por ejemplo, el impacto de las ADI en el mejoramiento de la situación de la población mapuche ha sido bastante acotado (Rubilar y Roldán, 2014). Por otra parte, en las distintas unidades o categorías de protección del SNASPE (parques, reservas o monumentos naturales), se aprecian limitaciones de gestión y los planes de manejo no siempre están actualizados; por ejemplo, el plan de manejo del Parque Nacional Vicente Pérez Rosales data de 1994, el de La Campana de 1997, el del Pan de Azúcar de 2002, el de Huerquehue de 1999 y, sorprendentemente el de Nahuelbuta data de 1970¹¹. Cabe destacar además, que en la mayoría de las áreas del SNASPE, la recaudación de entradas, las actividades turísticas menores (camping) o las concesiones al interior de estos espacios están totalmente centralizadas, tanto en la Dirección Regional de CONAF como en su nivel nacional.

Otro aspecto a destacar es la delimitación del territorio a ser planificado. Dicho proceso está altamente centralizado en Santiago. En efecto, las ADI dependen del Ministerio de Desarrollo Social, mientras que las áreas del SNASPE dependen del Ministerio Agricultura (específicamente de la CONAF), así como de otras áreas complementarias al SNASPE (Ministerio de Educación, Economía, Fomento y Turismo, etc.). Lo anterior ejemplifica el nivel de centralismo de tales decisiones y la poca incidencia de las regiones.

Un cuarto instrumento que se debe considerar en esta escala son las Zonas de Interés Turístico (ZOIT), cuya particularidad radica en su carácter indicativo, pero que puede tomar parcialmente un carácter normativo cuando se incorpora como parte de un Plan Regulador Comunal (PRC) o un PRI. Si bien es un instrumento descentralizado, al ser una zona articulada por municipios y posteriormente por la oficina regional del Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR), su aprobación está totalmente centralizada y debe pasar por varios ministerios (ver Cuadro 4).

Finalmente, con respecto a la zonificación del borde costero, derivada de la Política Nacional de Uso del Borde Costero, su definición tiene un carácter centralista y se elabora en los hechos por instrucciones desde el nivel central. A pesar de que en una primera etapa interviene una comisión regional -conformada mayoritariamente por diferentes instituciones del sector público-,

11. Información recolectada del sitio oficial de Planes de Manejos de Parques Nacionales <http://www.conaf.cl/parques-nacionales/normativa-y-reglamento/planes-de-manejo-parques-nacionales/>, consultada el 18 de enero del 2016.

su conformación no es obligatoria. La aprobación de dicha zonificación transita estrictamente por la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero antes de su aprobación a través de un decreto presidencial. La CGR también ha jugado un rol importante en esto, al no tomar razón de algunas de estas zonificaciones, y más allá de la calidad técnica del trabajo realizado. En la práctica, estas zonificaciones solo tienen un efecto práctico cuando se incorporan en un PRC, un PRI o un PRM, lo que no siempre sucede. Lo descrito, sumado a la existencia de múltiples actores y funciones que se entremezclan en un esquema de planificación más bien compartimentado, no hace más que complejizar la gestión del territorio costero en el caso de Chile (Andrade, Arenas y Lagos, 2008).

Se suma en este nivel de intervención el Manejo Integrado de Cuencas, que constituye una herramienta integradora del funcionamiento del territorio. Si bien no está formalizada, sí está contemplada en el Reglamento de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) publicado el año 2015. Allí también se menciona expresamente que el procedimiento de evaluación de los instrumentos de planificación territorial debe basarse en el principio de desconcentración territorial, a través del análisis técnico de las SEREMI del Medio Ambiente. A este aparente avance, se suma el hecho de que en la época de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), los representantes del Consejo Regional (CORE) participaban en las comisiones regionales, quienes –aunque de manera indirecta– representaban a la ciudadanía local al ser elegidos por los concejales agrupados en colegios electorales por provincia¹⁵. Los actuales Consejeros Regionales resultan de una elección directa, lo que les da una mayor legitimidad; sin embargo, ya no participan directamente en la instancia regional que toma las decisiones ambientales. A pesar de que se mantiene la Comisión de Evaluación presidida por el Intendente, se ha reducido su número de integrantes, ya que no solo se eliminó a los representantes del CORE, sino que además a los Gobernadores Provinciales y a algunas SEREMI (Ministerio de Educación y de Bienes Nacionales). En la práctica, con el paso de la antigua CONAMA al Ministerio del Medio Ambiente (MMA), se ha producido una cierta reconcentración de las decisiones y una pérdida en cuanto a representación ciudadana.

12. Por ejemplo, el caso del Plan Intercomunal Araucanía Centro.

13. Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

14. Corporación Nacional Forestal, aunque en el futuro próximo se espera que sean administradas por el nuevo Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, dependiente del Ministerio del Medio Ambiente.

15. Existe una anécdota interesante. El año 2010 se discutía la aprobación de una central termoeléctrica en la Región de Coquimbo. En la votación de la COREMA, se decidió aprobar dicho proyecto. Todos los votos fueron a favor de ella (representantes del poder central desconcentrados en la región –SEREMIS y otros–), salvo los de los Consejeros Regionales, quienes votaron en contra. Quienes “representaban verdaderamente” a la región eran minoría. Un texto interesante para profundizar tal evento es el de Dominique Hervé titulado: “Las causas del conflicto por la Central Termoeléctrica de Barrancones en Punta de Choros”, publicado en el Anuario de Derecho Público, N° 1, pp. 189-208.

CUADRO 4. IPT A ESCALA INTERCOMUNAL Y SU ESTADO EN TÉRMINOS DE CENTRALIZACIÓN/DESCENTRALIZACIÓN

SITUACIÓN EN TÉRMINOS DE ASPECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN			
Instrumento	Administrativo	Fiscal	Político
PRI	Desde el punto de vista de su elaboración, puesta en marcha y ejecución es un instrumento bastante descentralizado.	Si bien existen recursos para su elaboración, al presentar observaciones que implican mayores estudios (y por tanto recursos) en ocasiones ha impedido su corrección ¹² .	Su promulgación por decreto supremo del MINVU, dictado por orden del Presidente de la República, previa autorización del Intendente, denota un carácter centralista en dicho proceso.
Zonificación del Borde Costero	Presenta complejidades en cuanto a una desarticulación entre agentes sectoriales y otros que participan en su diseño.	Financiado por el Gobierno Regional vía FNDR ¹³ . Esto puede ser perjudicial, puesto que dicho fondo presenta libertades para inversión regional y, por tanto, al ser utilizado para la elaboración de dicho instrumento, limita el financiamiento de otras iniciativas.	Tras su elaboración, la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero está encargada de revisarlo y aprobarlo, esto le quita autonomía e independencia al proceso.
ZOIT	Coordinan el proceso la Subsecretaría de Turismo, las SEREMI y las municipalidades involucradas. Por lo tanto, requiere una articulación que no siempre es sencilla.	Deberá contar con recursos de la Subsecretaría de Turismo respectiva, entendiendo que la mayoría de los municipios participantes no siempre cuentan con recursos para la elaboración de propuestas que permitan delimitar estas zonas.	Su promulgación final expresa un fuerte centralismo, pues debe ser declarada por decreto supremo expedido por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, por orden del Presidente de la República, previo acuerdo del Comité de Ministros (formado por el MOP, MINVU, Agricultura y Bienes Nacionales). La Subsecretaría de Turismo a nivel central y regional se limita a coordinar el proceso para la declaración de la ZOIT. En el caso de existir inmuebles fiscales en el área que se pretende declarar como ZOIT, se deberá solicitar un informe de factibilidad al Ministerio de Bienes Nacionales.
ADI	Su gestión es bastante descentralizada, puesto que están a cargo de las direcciones regionales de la CONADI u oficinas comunales correspondientes. Además, tienen la particularidad de permitir el vínculo con universidades locales, entre otros.	Depende del presupuesto de la dirección regional respectiva. En el caso de comunas específicas, la falta de presupuesto podría mermar estudios.	Totalmente centralizado puesto que su aprobación recae en el Ministerio de Desarrollo Social, a partir de la propuesta de la CONADI.
SNASPE	Son administradas descentralizadamente por la CONAF ¹⁴ . No obstante, su declaración como tal es centralizada, lo que resta atribuciones a las regiones.	Los recursos ingresados en las SNASPE no siempre son reinvertidos en el propio territorio y son centralizados.	Son declaradas como tal por decreto supremo expedido a través del Ministerio de Bienes Nacionales y dicho documento comprende también la firma del Ministro de Agricultura. Si alguna unidad de manejo incluye espacios de mar, playas fiscales o playas de mar, dicho decreto también deberá ser firmado por el Ministro de Defensa Nacional.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Análisis de IPT a escala comunal

Los instrumentos de aplicación a escala comunal se pueden apreciar en el Cuadro 5. Destaca el Plan Regulador Comunal (PRC), que tiene carácter normativo al igual que los planes seccionales y el límite urbano. Si bien los municipios son los responsables en su elaboración (la ley indica que “será preparado por la municipalidad respectiva”), dichas entidades están en directa comunicación con las SEREMI MINVU, quienes tienen la responsabilidad técnica sobre estos instrumentos.

Desde un punto de vista administrativo, los PRC son bastante descentralizados, dado que deben ser aprobados por el CORE en caso de no existir un instrumento de nivel intercomunal aprobado. En el caso contrario, esa instancia no es necesaria. Estos instrumentos deben ser visados por la oficina regional de la CGR, lo que puede retrasar su puesta en ejecución o impedir su aprobación. Adicionalmente, los municipios de escasos recursos¹⁶ no siempre pueden absorber el costo de la elaboración de dicho instrumento.

Al igual que en el caso del Plan Regulador Intercomunal¹⁷ y del Plan Regulador Metropolitano, los PRC regulan exclusivamente los espacios ubicados al interior del límite urbano, por lo que una parte importante del territorio de muchas comunas del país –predominantemente rurales– se encuentra fuera del dominio de estos instrumentos y, por tanto, sin regulación salvo aquella derivada de normas e instrumentos indirectos de carácter sectorial. En este sentido (y como se analiza en el capítulo sobre medio ambiente y sustentabilidad de este libro), otros instrumentos indirectos, como el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), cobran importancia para el desarrollo territorial, pero desde una perspectiva ambiental.

16. En la práctica, ha existido financiamiento especial para impulsar la actualización o formulación de estos instrumentos.

17. Según lo indicando en la ley General de Urbanismo y Construcciones “El Plan Regulador Intercomunal será confeccionado por la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo, con consulta a las Municipalidades correspondientes e Instituciones Fiscales que se estime necesario [...]”. No obstante, para su aprobación debe tener la venia de los municipios involucrados. Por lo anterior tiene un carácter diferente al PRC.

CUADRO 5. IPT CON APLICACIÓN A ESCALA COMUNAL¹⁸

Instrumento	Institución a cargo	Definición general	Naturaleza del instrumento	Revisado por la CGR
PLADECO	Municipio	Instrumento que guía el desarrollo en la comuna. Contempla las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural.	Indicativo	No
Plan de Desarrollo Turístico PLADETUR	Municipio	Instrumento orientado a conducir, de una manera realista, los objetivos turísticos que todos los actores sociales y comunales han planteado para ella.	Indicativo	No
PRC	Municipio, SEREMI MINVU	Instrumento constituido por un conjunto de normas sobre usos adecuados, permitidos o restringidos, infraestructuras, espacios públicos, equipamiento y esparcimiento, entre otros.	Normativo	Sí
Planes seccionales	Municipio, SEREMI MINVU	Instrumento que fija una zonificación detallada, áreas de construcción obligatoria, remodelación, conjuntos armónicos, terrenos afectados por expropiaciones, etc.	Normativo	Sí
Límite urbano	SEREMI MINVU	Es la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal.	Normativo	Sí

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES; LEY 18.695; SERNATUR, 2008.

El análisis de los diversos instrumentos y sus escalas de aplicación muestra la existencia de barreras en la elaboración, aprobación y gestión de los diversos IPT. Lo anterior se vincula principalmente a cuatro aspectos.

El primero está asociado a una posible falta de capital humano y otros recursos en los niveles subnacionales. El segundo se debe al carácter centralista con el que se han definido los instrumentos, con poca flexibilidad para dar cabida a la diversidad de situaciones que se presentan en el país, en razón de su diversidad geográfica. Un tercer aspecto está asociado a la injerencia determinante de

18. Algunas definiciones de los instrumentos u otros elementos indicados en el cuadro han sido extraídas de manera literal de las leyes respectivas. En la fuente se indica la referencia correspondiente.

CUADRO 6. IPT Y SU ESTADO EN TÉRMINOS DE CENTRALIZACIÓN/DESCENTRALIZACIÓN A ESCALA COMUNAL¹⁹**SITUACIÓN EN TÉRMINOS DE ASPECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

Instrumento	Administrativo	Fiscal	Político
PLADECO	Totalmente descentralizado y dependiente de la comuna.	Si bien existen recursos, la realidad expresa que no siempre los municipios más pobres pueden llevar a cabo el instrumento.	No se aprecian barreras políticas. No obstante, el Estado central presenta un tímido incentivo a la realización del instrumento.
PLADETUR	Instrumento descentralizado dependiente de la comuna y sus gestores locales.	Falta de recursos para su elaboración.	No se observan barreras políticas centralitas para llevar a cabo estos planes.
PRC	Descentralizado.	La falta de recursos implica que varias comunas no cuenten con PRC.	No se observan barreras.
Planes seccionales	Descentralizado, pero sometido a los procedimientos del PRC.	La falta de recursos implica que varias comunas no puedan utilizar esta herramienta para actualizar sus PRC.	No se observan barreras
Límite urbano	Descentralizado, pero sometido a los procedimientos del PRC, además debe informar a la SER-EMI de Agricultura.	En general las comunas del país que no cuenta con un PRC, cuentan con el límite urbano.	No se aprecian barreras.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

algunos ministerios en algunas de las etapas de la formulación de los IPT, lo que constituye una expresión palpable de las complejidades que enfrenta la instalación de una visión territorial y una planificación urbana descentralizada. Finalmente, se encuentra la responsabilidad proveniente de los propios territorios, quienes, al no haber avanzado hacia su consolidación como verdaderas colectividades territoriales, atribuyen todas las dificultades y tropiezos del proceso a la existencia de un Estado extremadamente centralista. Sin embargo, en la mayoría de los IPT analizados se constata que son las propias regiones las responsables de llevar a cabo el proceso de formulación e instalación.

La existencia de instrumentos (tanto PRC como PRDU) es dispar si se comparan las regiones del país. Los Cuadros 7 y 8 expresan esta disparidad. La Región Me-

19. Algunas definiciones de los instrumentos u otros elementos indicados en el cuadro han sido extraídas de manera literal de las leyes respectivas. En la fuente se indica la referencia correspondiente.

tropolitana se ubica en la sexta posición del ranking de existencia de PRC por sobre el promedio del país; junto a la Región del Biobío son las que tienen un mayor número de comunas. Regiones como las de Los Ríos, Valparaíso y Antofagasta también muestran una situación positiva en cuanto a la existencia y vigencia de estos instrumentos. En la vereda opuesta, las zonas extremas del país exhiben un bajo porcentaje de instrumentos.

CUADRO 7. PORCENTAJE DE PRC EXISTENTES Y VIGENTES EN 2015 (POR REGIÓN)

Región	N° Comunas	Aprobados	Porcentaje	Ranking nivel nacional
Arica y Parinacota	4	2	50%	11
Tarapacá	7	5	71,4%	7
Antofagasta	9	8	88,8%	3
Atacama	9	6	66,6%	8
Coquimbo	15	9	66,6%	8
Valparaíso	38	36	94,7%	1
Metropolitana	52	41	78,8%	6
O'Higgins	33	29	87,8%	4
Maule	30	12	40%	13
Biobío	54	43	79,6%	5
La Araucanía	32	19	59,3%	10
Los Ríos	12	11	91,6%	2
Los Lagos	30	3	63,3%	9
Aysén	10	3	30%	14
Magallanes	11	5	45,4%	12

ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DEL MINVU²⁰.

En cuanto al Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU), el Cuadro 8 presenta el reducido número de regiones que lo poseen. En efecto, solamente cuatro regiones cuentan con dicho instrumento. Esto puede deberse a la evaluación centralizada que realizaba la CGR, entidad que indicaba múltiples observaciones a los proyectos presentados. Si bien desde hace tres años las contralorías regionales son quienes evalúan los instrumentos, la magnitud similar de las observaciones y exigencias habría mermado su rectificación y aprobación. También pudo influir el hecho de que se empezara a hablar de los PROT y su componente urbano, lo que habría desalentando el trabajo de los PRDU. Una razón más estructural puede estar asociada a que los PRDU podían contener una serie de lineamientos u orientaciones relacionadas con las actividades económicas, las que no correspondían a funciones propias del MINVU, sino más bien al ámbito de acción de otras instituciones públicas regionales, lo que probablemente le restaba legitimidad a estos instrumentos y, por consiguiente, su no aprobación.

20. Información extraída de la página web del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (<http://observatorios.minvu.cl/esplanurba/main.php?module=prc>, consultada el 3 diciembre del 2015).

En el caso particular de la Región Metropolitana, se podría pensar que la existencia de un PRDU no era necesaria, dado que el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) cubre la totalidad de la superficie regional. Sin embargo, al tratarse de instrumentos de naturaleza completamente diferente, el PRMS no sustituye al PRDU. En la práctica, en algún momento se trabajó y propuso un PRDU en la Región Metropolitana, casi en paralelo a una Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), sin que nunca se aprobara el primero. La interrogante acerca de la no aprobación sigue sin respuesta.

Un aspecto positivo que se debe destacar en el Cuadro 8 (relacionado con la existencia de la Estrategia Regional de Desarrollo, ERD) es que todas las regiones poseen este instrumento, y ha sido actualizado o redefinido en varias ocasiones.

CUADRO 8. EXISTENCIA DE PRDU Y ERD

Región	PRDU	ERD
Arica y Parinacota	Vigente	Todas las regiones cuentan con dicho instrumento
Tarapacá	En formulación	
Antofagasta	Vigente	
Atacama	En formulación	
Coquimbo	Vigente	
Valparaíso	En formulación	
Metropolitana	Sin PRDU	
O'Higgins	Vigente	
Maule	En formulación	
Biobío	En formulación	
La Araucanía	En formulación	
Los Ríos	Sin PRDU	
Lagos	En formulación	
Aysén	En formulación	
Magallanes	En formulación	

FUENTE: ÍDEM, INFORMACIÓN VIGENTE AL 13 DE ENERO DEL 2015.

A nivel comunal, es importante relevar la importancia de la gestión municipal en el ordenamiento territorial, especialmente, por el tipo de tareas que desempeñan la Dirección de Obras Municipales, Asesoría Urbana, la Secretaría de Planificación y el Concejo Municipal. En este sentido, la visión del Alcalde y el Concejo -elegidos democráticamente- juega un papel crucial en la descentralización y en la determinación de la visión territorial a largo plazo de la comuna. Sin embargo, los cambios de autoridades hacen difícil la continuidad de las políticas de ordenamiento territorial. Estos cambios a veces también se traducen en una discontinuidad en parte de los equipos técnicos. Adicionalmente, muchas comunas pequeñas no tendrían los recursos para llevar adelante los procesos de confección de planes

reguladores o planes de desarrollo comunal con sus propios equipos profesionales, por lo que muchas veces estas tareas se encomiendan a consultoras o profesionales externos, sin –necesariamente– contar con la capacidad propia para liderar técnicamente el proceso de elaboración de estos instrumentos. Esto podría incidir en la calidad de los estudios que se encargan o en el compromiso local con los mismos, lo que puede afectar los procesos de aprobación. En este sentido, los plazos para la aprobación de los instrumentos representan algunas dificultades, ya que muchas veces pueden extenderse por años, lo que ocasiona que las dinámicas urbanas vayan sobrepasando rápidamente a las disposiciones consideradas en los instrumentos y, por ende, pierden vigencia.

Iniciativas territoriales de interés

Distintas problemáticas territoriales y conflictos de uso parecen no tener respuestas en el marco del actual funcionamiento de los diferentes instrumentos de planificación territorial, por lo que surge la necesidad de buscar nuevos mecanismos de articulación de actores, bajo un enfoque de gobernanza territorial, particularmente cuando se trata de enfrentar problemas complejos; por ejemplo, el cambio climático global.

En este contexto, el proyecto Maipo Plan de Adaptación (MAPA)²¹ es un ejemplo interesante de revisar, debido a que surge como respuesta a la necesidad de definir un marco de adaptación integrada a la variabilidad climática y al cambio climático en la Cuenca del Río Maipo (Chile central). Esta iniciativa ha sido realizada por el Centro de Cambio Global UC²², financiada por el International Development and Research Centre (IDRC) de Canadá. El objetivo principal del proyecto es articular el desarrollo de un plan de adaptación al cambio climático y variabilidad climática para la mencionada cuenca, basado en el análisis de la vulnerabilidad de diferentes usos del agua: agrícola, urbano, conservación, productivo. De acuerdo a los antecedentes disponibles, la combinación de una gran demanda urbana y agrícola en conjunto con un clima semiárido pone gran presión en el suministro de agua en la cuenca. Por otro lado, las investigaciones previas han demostrado que el ciclo hidrológico a lo largo de la cuenca del Maipo se verá alterado significativamente en el futuro (MAPA, 2015).

El proyecto MAPA se compone de distintas etapas. Una de ellas corresponde al grupo de construcción de escenarios, donde mediante una metodología centrada

21. Para más información véase <http://maipoadaptacion.cl>

22. Para más información véase <http://cambioglobal.uc.cl>

en el marco de toma de decisiones robustas (Lempert y Groves, 2010) se analizan diversos factores y escenarios futuros basados en la consulta a expertos y tomadores de decisión. Básicamente, se busca estimar la demanda futura de agua de los distintos usos de suelo más significativos en la cuenca y relacionarlos con la oferta del recurso, incorporando los cambios climático-hidrológicos esperados por efecto del cambio climático.

Para determinar estas demandas se modelaron los distintos usos de suelo, considerando una serie de factores que determinan el cambio de uso mediante su grado de aptitud. Estos factores y restricciones se han seleccionado de acuerdo a la consulta de expertos y de literatura y coberturas provenientes de fuentes oficiales (MINVU, Gobierno Regional, MOP, etc.) y también no oficiales (sector privado, organismos no gubernamentales y academia). El modelo se ha desarrollado en el programa de simulación CLUE y el Sistema de Información Geográfica Idrisi. De esta manera se han construido una serie de escenarios para los años 2010, 2030 y 2050, en función de los usos urbanos/industriales, usos agrícolas y vegetación natural, y de acuerdo a distintos niveles de demanda (bajo, medio y alto). Por ejemplo, los resultados preliminares identifican una demanda del uso urbano/industrial de 117.000, 130.000 y 141.000 hectáreas para los años 2010, 2030 y 2050, respectivamente.

También se ha trabajado en la determinación de la oferta del recurso hídrico mediante el programa WEAP y otros métodos que permiten proyectar los cambios esperados en distintos escenarios de cambio climático. Estos resultados se integran con las demandas para proponer medidas de adaptación específica e indicadores que permitan realizar una mejor gestión de los impactos esperados en la cuenca.

A pesar de que este ejemplo no tiene un peso normativo-vinculante (pero sí un carácter científico), es de extraordinaria importancia ya que permite anticiparse a los desafíos que impone el cambio climático en la cuenca, donde las medidas y acuerdos que se adopten dependerán de la voluntad y compromiso de los distintos agentes que determinan el futuro territorial y ambiental de ese territorio.

En esta misma línea se puede mencionar otro tipo de iniciativas, como la asociatividad de municipios para enfrentar distintos desafíos territoriales comunes, tales como el manejo de desechos, el desarrollo turístico, la eficiencia energética, la gestión de lagos y ríos, entre otros. O también la asociatividad pública-privada para enfrentar algunos temas complejos de gestión y desarrollo territorial.

III. OTRAS HERRAMIENTAS DE APOYO PARA MEJORAR EL ANÁLISIS ESPACIAL

Tras la revisión de los distintos instrumentos de planificación y de ordenamiento territorial vigentes en Chile, cabe señalar que para la elaboración de cada uno de ellos se requiere construir y analizar una diversa información territorial que no siempre está disponible. Desde el punto de vista de la descentralización, ésta es una cuestión clave, pues la tendencia general es instalar definiciones y adoptar políticas desde un criterio y una escala nacional. La escala de intervención resulta clave para la planificación territorial, ya que una escala de análisis inadecuada puede implicar en la práctica que una parte del problema se ignore o distorsione. Algo similar se repite a la escala regional, donde un número importante de problemas territoriales se pueden abordar, pero no siempre permite observar las especificidades locales.

Este problema de la predominancia de unas escalas de intervención sobre otras explica en buena medida por qué algunas de las demandas descentralizadas no son visibles o presentan una valoración inadecuada, cuando la planificación está comandada desde la capital. Por ejemplo, si el organismo competente manejara la información detallada local o, mejor aún, si las instituciones locales o regionales pudiesen instalar los requerimientos propios de esa escala, se lograría prever las demandas insatisfechas con suficiente anticipación o responder de manera diferenciada en el territorio, y así adecuarse a las especificidades locales o regionales.

En esta línea, son muy valorables los esfuerzos por construir una tipología territorial de análisis subregional, tal como se propuso en el Proyecto Anillo Desigualdades (SOC 12 CONICYT). En el Cuadro 9 se observa la cantidad de territorios propuestos, las comunas abarcadas y la cantidad de habitantes en cada tipo de territorio (Mac-Clure y Calvo, 2013).

CUADRO 9. COMPOSICIÓN DE TERRITORIOS DE ANÁLISIS A ESCALA SUBREGIONAL EN CHILE

N°	Tipo de territorio	N° de Territorios	N° de Comunas	N° de población	% de Población
1	Gran Santiago	1	38	5.547.881	37%
2	Gran Concepción	1	10	890.145	6%
3	Gran Valparaíso	1	5	816.179	5%
4	Ciudades intermedias	24	29	3.565.073	24%
5	Comunas vinculadas a ciudades (grandes o intermedias)	27	75	1.170.599	8%
6	Comunas vinculadas a comuna con centro urbano menor	8	17	482.533	3%
7	Comunas desvinculadas y con centro urbano	46	46	1.348.521	9%
8	Comunas desvinculadas y sin centro urbano	126	126	1.229.845	8%
Total		234	346	15.050.796	100%

FUENTE: MAC-CLURE Y CALVO, 2013, EN BASE A CENSO 2002.

Si se considerara esta tipología territorial subregional, sumada a alguna técnica de análisis regional, sería posible mejorar la mirada que se tiene del país desde la escala nacional. Muchas de las propuestas que emergen desde el nivel central de la toma de decisiones, para asuntos de descentralización, tendrían una mayor pertinencia, ya que se podría anticipar mejor las consecuencias de dichas medidas en unidades territoriales comparables o, simplemente, serían más sensibles a las diferencias existentes en razón de la diversidad geográfica chilena.

Para sondear las medidas de exclusión territorial, en términos de igualdad de oportunidades de acceso a funciones urbanas, se puede recurrir al planteamiento de Davies (1967); esto es, a la aplicación de coeficientes de localización, valores de centralidad e índice funcional (Mansilla y Fuenzalida, 2010). Por ejemplo, se cuenta con el coeficiente de localización (CL) y se aplica a funciones de frecuencia existentes (ej. comerciales, sociales, servicios públicos). El propósito es reducir todas las funciones a una base común, para así poder comparar cada tipo de función. Otro índice corresponde a los valores de centralidad (VC) que se obtienen a partir de la multiplicación entre el coeficiente de localización de cada función y el número de establecimientos de la misma en el núcleo considerado. Así, es posible obtener el nivel de centralidad que cumple cada núcleo urbano de acuerdo al tipo de funciones. Finalmente podríamos contar con el índice funcional (IF), cuyo resultado es la sumatoria de todos los valores de centralidad de cada asentamiento urbano. Hallados los valores del índice funcional se pueden conseguir los límites de escalones jerárquicos (primero, segundo y tercero).

Adicionalmente, en materia de información territorial, la masificación de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) ha permitido el uso operativo de cuatro principios geográficos que son parte del núcleo básico de análisis espacial con fines de ordenamiento y planificación territorial: distribución espacial, asociación espacial, interacción espacial y evolución espacial (Buzai y Baxendale, 2013).

Cada uno de ellos representa distintos niveles de análisis. El análisis de distribuciones espaciales es aplicable a componentes de población (características poblacionales, habitacionales, sanitarias, etc.), económicos (actividades económicas y usos de suelo, mercado laboral, etc.), de medio natural (naturaleza biótica, abiótica), de medio construido (núcleos poblacionales, infraestructura vial, servicios) y jurídico (marco legal territorial).

Otros niveles de análisis se pueden abordar de acuerdo a la información planteada en el Cuadro 10. Si estos criterios se consideraran en la propuesta de territorios de análisis de escala subregional en Chile, posibilitarían la búsqueda de un desarrollo territorial más equilibrado y sostenible.

**CUADRO 10. PROCEDIMIENTOS ESPACIALES EN EL DIAGNÓSTICO Y FORMULACIÓN DE PRO-
PUESTAS PARA EL OT, EN BASE A METODOLOGÍAS CUANTITATIVAS**

Procedimientos	Diagnósticos	Posibles aplicaciones
Generalización por reclasificación	Tratamiento de capas temáticas individuales para la unión de clases para generar nuevas en base a un concepto genérico.	Zonas de restricción de determinado uso según criterios de selección de clases.
Modelado cartográfico	Creación de mapas booleanos. Superposición temática para la definición de regiones geográficas formales.	Zonas de restricción de determinado uso según criterios de asociación de usos existentes para evitar usos incompatibles del suelo.
Evaluación multicriterio	Mapas de aptitud para potenciales usos del suelo.	Sitios candidatos para la localización de determinada actividad económica o uso del suelo.
Análisis de evolución temporal	Modelado cartográfico con capas temáticas de diferentes momentos históricos.	Zonas donde se debe restringir un determinado uso del suelo no deseado con alta probabilidad de ocurrencia o zonas a incentivar determinado uso del suelo en función de tendencias ya presentes.
Clasificación multivariada	Zonificación del área según tema y variables consideradas a modo de obtener un mapa síntesis.	Regionalización del territorio en función de la gestión que debe realizar un determinado organismo de gobierno en base a unidades espaciales ya definidas desde lo político-administrativo o censal.
Análisis de áreas de influencia, accesibilidad e interacción espacial	Identificación de las áreas de influencia de un determinado servicio para diagnosticar las áreas no cubiertas por el mismo.	Localización potencial de determinado servicio en función de áreas no cubiertas.
Análisis de concentración y autocorrelación espacial	Existencia o no de autocorrelación espacial en la distribución de determinada variable.	Localización de determinado uso del suelo que evite la difusión de otro uso no deseable que presenta autocorrelación espacial.

FUENTE: SINTETIZADO Y ADAPTADO DE BUZAI Y BAXENDALE (2013), BAXENDALE (2015).

Por ejemplo, para el diseño de planes, programas y proyectos con fines de planificación territorial, es de gran utilidad entender los factores que pueden contribuir a las variaciones geográficas de éxito/fracaso de la imagen objetivo de un plan. La Estrategia Territorial Europea (ETE) es un buen modelo para examinar (Galiana y Vinuesa, 2010).

CONCLUSIONES

Existe en Chile una amplia batería de IPT que han sido concebidos para intervenir o influir en la forma de ocupación de los espacios urbanos y otros que, a pesar de su carácter no vinculante, pueden entregar lineamientos en pro de un desarrollo sustentable del territorio chileno. Sin embargo, no todos los instrumentos se encuentran en el mismo nivel de consolidación. Los PRDU parecen estar en retirada, mientras que sus sucesores (al menos en términos de la escala de intervención), los PROT, siguen siendo por ahora un proyecto en consolidación.

En este trabajo se pudo constatar la existencia de algunos problemas de enfoque, de escala y de barreras administrativas y políticas, que impiden que los instrumentos de planificación territorial vigentes contribuyan al proceso de descentralización. Si bien no se puede atribuir toda la responsabilidad a determinadas instituciones, es claro que el carácter centralizado de muchas de ellas representa un freno para la construcción de miradas propiamente locales o regionales, las que pudieran verse potenciadas desde los IPT. En varios de estos instrumentos, las decisiones finales pasan por estructuras ministeriales centralizadas, lo que representa una incongruencia superlativa con respecto a la búsqueda de soluciones a problemáticas locales o regionales.

Sumado a lo anterior, la falta de una política de ordenamiento territorial y de desarrollo regional dificulta una mejor articulación de los diferentes instrumentos de planificación, lo que genera un panorama confuso y difuso para la búsqueda de un nuevo orden territorial. La instalación y consolidación de los PROT puede aportar condiciones para avanzar en el tema de la planificación territorial a nivel regional, toda vez que consolidaría la instalación del tema directamente en los GORE.

No obstante, y más allá de las barreras descritas y de los resultados dispares en cuanto a la efectividad en la elaboración de PRC y PRDU, cabe destacar la responsabilidad y capacidad de las propias regiones y comunas en materia de planificación territorial, las que pueden verse reforzadas en la medida que el país avance en el proceso de descentralización.

Desde el punto de vista metodológico, es necesario poner todas las herramientas del análisis espacial al servicio de la tarea de mejorar nuestros instrumentos de planificación territorial, en particular los de escala regional y supra-comunal. Como señalan Arenas y Maturana (2014: 15), "necesitamos mejorar nuestra aproximación a las estructuras espaciales, a sus formas de organización y a los principios que las sustentan, sino queremos que el espacio geográfico chileno se transforme solo en una suma de territorios a la deriva". En este desafío, la descentralización y la planificación territorial van de la mano.

Finalmente, resultaría relevante profundizar los estudios sobre los cambios en la División Político Administrativa que se discuten en la actualidad y sus efectos en materia de descentralización. No es del todo claro que el aumento de regiones y la segmentación del espacio contribuyan a un proceso de descentralización nacional. No obstante, sí podría tener un impacto en una mayor cantidad y decisión de fondos públicos al interior de la escala regional. Las brechas a nivel nacional se replican a escalas regionales. Por lo tanto, los cambios en la División Político Administrativa sí podrían tener un impacto más bien local.

BIBLIOGRAFÍA

Andrade, B., Arenas, F. y Guijón, R. (2008). Revisión crítica del marco institucional y legal chileno de ordenamiento territorial: el caso de la zona costera. *Revista de Geografía Norte Grande*, n° 41, pp. 23-48.

Arenas, F. (2003). ¿El Ordenamiento Sustentable del Territorio Regional? Los Gobiernos Regionales entre la Necesidad y la Realidad. *Revista de Geografía Norte Grande*, n° 30, pp. 45-54.

Arenas, F. y Maturana, F. (2014). La necesidad de mejorar nuestra capacidad de análisis espacial, Prologo a la edición en español, *Análisis Espacial: las interacciones*, Pumain, D. y Saint-Julien, Th. Serie GEOLibros N° 21, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile y Facultad de Urbanismo y Geografía, Universidad de Concepción. Santiago, pp. 15-17.

Baxendale, C. (2015). Ordenar el territorio con base en la Geografía Cuantitativa. En: Buzai et al. *Teoría y métodos de la Geografía Cuantitativa*, MCA Libros, pp.39-51.

Buzai, G. y Baxendale C. (2013). Aportes del análisis geográfico con Sistemas de Información Geográfica como herramienta teórica, metodológica y tecnológica para la práctica del ordenamiento territorial. *Persona y sociedad*, vol. XXVII, n° 2, pp. 113-141.

Comisión Nacional del Medio Ambiente (2003). Estrategia Nacional de Biodiversidad. Gobierno de Chile: Santiago, 21 páginas.

Cordero, E. (2007). El derecho urbanístico, los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, vol. XXIX, 2do semestre, pp. 269-298.

Galiana, L. y Vinuesa, J. (Coord.) (2010). Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio. Editorial Síntesis: Madrid, 346 páginas.

Gómez, D. (2007). Ordenación territorial. Madrid: Mundi-Prensa, 766 páginas.

FerradaNehme (2011). Análisis de la institucionalidad, la regulación y los sistemas de gestión y ordenamiento del territorio en Chile, 204 páginas.

Hidalgo, R. (2007). ¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. XXXIII, n° 98, pp. 57-75.

Lempert, G. y Groves, D. (2010). Identifying and evaluating robust adaptive policy responses to climate change for water management agencies in the American west. *Technological Forecasting & Social Change*, vol. 77, n° 6, pp. 960-974.

Ley Crea un sistema nacional de áreas silvestres protegidas del estado, <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29777>, consultada el 20 de enero del 2016.

Ley del sistema institucional para el desarrollo del turismo, <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010960>, consultada el 20 de enero del 2016.

Ley Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30620>, consultada el 20 de enero del 2016.

Ley General de Urbanismo y Construcciones, <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13560>, consultada el 20 de enero del 2016.

Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, <http://www.leychile.cl/navegar?idnorma=251693>, consultada el 20 de enero del 2016.

Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30667>, consultada el 20 de enero del 2016.

MAPA (2015). Vulnerabilidad y adaptación a la variabilidad y al cambio climático en la Cuenca del Río Maipo en Chile Central. Recuperado de: <http://www.maipoadaptacion.cl/descripcion-2/proyecto-idrc-107081-001/>, consultada el día 16 de agosto del 2016.

Mac-Clure, O. y Calvo, R. (2013). Desigualdades sociales y tipos de territorios en Chile. *Revista Polis*, vol. 12, n° 24, pp. 467-490.

Mansilla, P. y Fuenzalida, M. (2010). Procesos de desarrollo urbano-regional y exclusión territorial: Nuevas formas de urbanización en el área metropolitana de Valparaíso. Estudio de caso ciudad de Curauma. *Revista INVI*, vol. 25, n° 69, pp.103-123.

Mardones, R. (2008). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. XXXIV, n° 102, pp. 39-60.

Maturana, F. y Rojas, A. (Coord.) (2015). *Ciudades intermedias en Chile: Territorios olvidados*. RIL Editores: Santiago de Chile, 260 páginas.

Ministerio de Desarrollo Social (2010). Informe N°1 Borde Costero. Gobierno de Chile, Departamento de Estudios, 12 páginas.

Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Medio Ambiente. (2011). Instructivo para la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica en espacios costeros. Gobierno de Chile, 7 páginas.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2016). Instrumentos de Planificación Territorial. <http://observatorios.minvu.cl/esplanurba/main.php?module=prc>, consultada el 20 de enero del 2016.

Rubilar, G. y Roldán, A. (2014). Áreas de desarrollo indígena: estudio de caso del Adi Puel Nahuelbuta, como estrategia de las políticas públicas en el mundo mapuche. *UNIVERSUM*, vol. 2, n° 29, pp. 253-276.

Sabatini, F. (2000). Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. XXVI, n° 77, pp. 49-80.

Sabatini, F. y Soler, F. (1995). Paradoja de la planificación urbana en Chile. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. XXI, nº 62, pp. 61-73.

Servicio Nacional de Turismo SERNATUR (2008). Boletín Técnico N° 1/2008 Glosario de Turismo. Gobierno de Chile, Servicio Nacional de Turismo, Departamento de Planificación, 67 páginas.

Soms, E. (2007). Estrategia Regional y Plan Regional de Gobierno. Guía metodológica. División de planificación regional, Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile, 111 páginas.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo SUBDERE (2011). Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Gobierno de Chile, División de Políticas y Estudios, 62 páginas.

Szmulewicz, E. (2014). Zonas de interés turístico y Ordenamiento territorial en Chile. *Turismo y Sociedad*, vol. 15, pp. 237-250.

GOBERNAR, PLANIFICAR Y GESTIONAR NUESTRAS ÁREAS METROPOLITANAS: UN MODELO EN CONSTRUCCIÓN¹

ARTURO ORELLANA

Instituto de Estudios urbanos y Territoriales,
Pontificia Universidad Católica de Chile.

EL CONTEXTO ACTUAL

Nuestro país ha alcanzado un nivel de urbanización cercano al 90%, lo que significa en la práctica que nueve de cada diez habitantes vive en un área urbana. Esta situación complejiza la tarea de gestionar las ciudades a futuro y más aún cuando se proyecta que al año 2020 - de acuerdo a un informe de la OECD (2013) para Chile- habrá más de una veintena de ciudades conformadas por dos o más comunas conurbadas, lo que configura áreas urbanas funcionales bajo la administración de al menos dos municipales. No está demás agregar que de las 346 comunas existentes en el país, un 85% de la población reside en 93 comunas con más de 50.000 habitantes cada una (Orellana et al., 2013), pero además de ese total 56 comunas integran las áreas metropolitanas de Santiago (41), Valparaíso (6) y Concepción (9) según el informe de la OECD (2013).

Un reciente estudio publicado por De Mattos, Fuentes y Link (2016) permite constatar la compleja mutación que está experimentando el Área Metropolitana de Santiago (AMS), donde se combinan expansión y dispersión con alguna expresión

1. Este capítulo es parte de los resultados de la investigación del Proyecto Anillos SOC1106 desarrollado entre 2013 y 2015, cuyo autor fue su Director.

centralizada y acotada de densificación. Así entonces, por un lado, el periurbano se ha ido expandiendo, pasando de concentrar el 7,3% del total de hogares de la AMS hace dos décadas atrás hasta llegar en la actualidad al 10,1%. Por otro lado, al interior la concentración de hogares ha bajado considerablemente del 50,8% al 38,4% del total de hogares, no obstante, los hogares en el centro histórico han aumentado su participación en el total del 5,0% al 7,0%. Lo anterior, como también lo explican dichos autores, responde a una nueva geografía urbana cuyo mayor efecto es la reproducción de la brechas de inequidad en los patrones de urbanización. Como señala Beck (2006), estas transformaciones pueden también entenderse como un proceso socio-espacial que reestructura las jerarquías territoriales asociado con nuevas formas de estratificación social.

Este escenario de expansión y concentración urbana plantea ciertas complejidades para impulsar el desarrollo de ciudades más competitivas, socialmente integradas y sustentables. De acuerdo a De Mattos (2013), la gobernanza que domina los procesos de configuración urbana en nuestro país, en general, se establece desde una lógica de mercado más orientada al desarrollo de proyectos inmobiliarios residenciales y de comercio de gran escala que no siempre apuntan a un desarrollo más integral de nuestras ciudades. Y, por otro lado, existe una institucionalidad que opera con un fuerte centralismo y sectorialismo en el diseño e implementación de las políticas públicas, con una ciudadanía sin el suficiente empoderamiento para confrontar sus visiones y reclamos contra procesos de desarrollo urbano y territorial que muchas veces impactan de manera importante en la calidad de vida de su entorno (Orellana et al., 2012).

De acuerdo al informe *Urban Policy Reviews* publicado por la OECD (2013), actualmente el desarrollo urbano y la planificación no están alineados con una perspectiva estratégica más amplia y transversal en la tarea del Estado. La aproximación se ha enfocado más en proyectos que en planes, lo que ha propiciado un impulso a las iniciativas sectoriales con una importante participación del sector privado en materia de vivienda, transporte público e infraestructuras. Sin embargo, en general, no ha habido coherencia en el desarrollo urbano en términos intersectoriales ni entre los distintos niveles político-administrativos del Estado, como también lo plantea Sierra (2006) en relación a la confusión institucional que se expresa en el desarrollo de la ciudad. En cuanto a la propuesta que hacen los expertos en este informe de la OECD (2013), ellos señalan la importancia de adecuar una arquitectura institucional para garantizar un desarrollo urbano sostenible e impulsar mejoras progresivas en la calidad de vida urbana de la población.

Clásicamente, la literatura sobre gobernanza urbana apunta desde hace algún tiempo a crear capacidades colectivas que vayan más allá del mercado y de los

fracasos del Estado, por un lado, intentando cambiar la sociedad urbana a través del aumento de las prácticas democráticas y, por otro lado, la participación de la ciudadanía (Heinelt, 2010). En tal sentido, urge la necesidad que al plantear un modelo de gobierno para nuestras ciudades que son parte de un área urbana funcional -e incluso más aún para las que ya alcanzan una escala metropolitana (Santiago, Valparaíso y Concepción)- se considere el rol que deberá jugar la ciudadanía como colectivo social en los procesos de decisión estratégica y operativa que conllevan impactos en la configuración socioterritorial resultante.

Para el caso chileno, las decisiones sobre el desarrollo de nuestras ciudades fueron un asunto preferentemente de Estado hasta finales de los años setenta en el siglo pasado, donde el sector privado con las reformas que liberalizaron la economía y la regulación sobre el suelo (impulsadas por la dictadura militar a partir de 1978) tomó un creciente protagonismo, que se mantiene hasta ahora. Hoy en día, la institucionalidad que posibilita un fuerte rol del mercado en el desarrollo de nuestras grandes ciudades enfrenta un escenario diferente, donde como señala Le Galès y Vitale (2013) surge la necesidad de que la institucionalidad también comprenda el lado ilegal de la ciudad, las actividades invisibles, la realidad de los barrios miseria, las dinámicas de inmigrantes indocumentados, las viviendas colectivas, el funcionamiento de pandillas vinculadas a las drogas, el financiamiento ilegal de la política, entre otros. Si bien todos estos aspectos van configurando las áreas urbanas, generalmente se planifican y se gestionan institucionalmente de forma compartimentada, aun cuando son fenómenos que tienen cierta articulación en el territorio.

Desde ese punto de vista, se debe tomar en cuenta la emergencia de la sociedad civil como actor a través de diversos movimientos sociales, los cuales como señala Nel.lo “no han surgido solo cuando las condiciones de vida se han hecho tan insoportables que gente corriente ha decidido tomar su destino en las propias manos, sino sobre todo cuando la insatisfacción respecto al orden prevalente ha coincidido con la percepción, por parte de sectores significativos de la población, de la existencia de oportunidades para cambiarlo” (Nel.lo, 2015:67). En tal sentido, se hace necesario pensar cuál es la gobernanza para nuestras grandes ciudades que permitirá lidiar de mejor forma con una ciudadanía más exigente y que actúa organizacionalmente más atomizada, muchas veces fuera de los canales institucionales formales que en otrora eran de exclusividad de los partidos políticos tradicionales. En palabras de Baumann (2008), “el Estado contemporáneo no puede seguir cumpliendo la promesa del Estado social y sus políticos ya ni siquiera la repiten. Las políticas que el Estado contemporáneo pone en marcha presagian, por el contrario, una vida aún más precaria y cargada de riesgos que hará necesarias políticas aún más arriesgadas e imposibilitará casi por completo

cualquier proyecto de vida consistente. Los políticos de nuestros días piden ‘mayor flexibilidad’ a sus electores, lo que equivale a pedirles que se preparen para las inseguridades aún mayores que se avecinan” (Baumann, 2008: 79).

La lógica que predomina en la gestión de las ciudades se inscribe en la búsqueda de una mayor competitividad territorial, siendo en alguna medida cuestionable como estrategia de desarrollo si los fines que se persiguen no apuntan también a una mayor integración social y sustentabilidad ambiental. No obstante, tal como lo afirma Nel.lo (2015), lo que finalmente está en competencia no son las ciudades ni el territorio, sino los portadores de intereses que deciden invertir en el territorio. Así, desde el punto de vista urbano, el gobierno de la ciudad debe comprender que en su afán de alcanzar mayor competitividad territorial no solo dota la oferta urbana de capital fijo o capital social, sino que también induce a etiquetarla a través de una marca bajo el pretexto de reducir su complejidad (Nel.lo, 2015).

Otro aspecto que constituye un desafío para gestionar el desarrollo de la ciudad se encuentra en lo relativo a la movilidad, particularmente de las personas. Tal es así que el informe despachado por la Comisión Asesora Presidencial Pro Movilidad Urbana (2014:232), concluye lo siguiente “la movilidad urbana y una de sus derivaciones más severas, como es la congestión vehicular, es un problema que en grados diversos aflige a prácticamente todas las ciudades de Chile, afectando seriamente la accesibilidad de las personas a las oportunidades que ofrece la ciudad y su calidad de vida. En la medida que las ciudades han crecido con un incremento sostenido de la segregación socio-territorial, ello impacta negativamente en especial a los compatriotas de menores ingresos y que sufren las desigualdades e insuficiente integración social de nuestra sociedad”. A partir de este diagnóstico, se asevera que los problemas de la movilidad urbana son de carácter multifacético y complejos, cuestión que para mitigar su impacto requiere de un abordaje sistémico e integral, exigiendo para ello al Estado mayores esfuerzos de coordinación y, sobre todo, de adecuación de su institucionalidad para poder acometerlos con mayor eficacia y eficiencia que la actual.

Los modelos de gobierno para la ciudad que apuntan a inducir una mejor planificación y gestión constituyen un reto en virtud de ciertas restricciones que hoy imperan con fuerza en el devenir de la ciudad del siglo XXI. Una es de carácter interna, relacionada con la naturaleza de la ciudad, y otra externa, relativa a la complejidad a menudo multiescalar del entorno donde opera (Paddison, 2016). Básicamente se explica por la dependencia de la globalización de la economía y los cambios en la relación del Estado con la sociedad (Theodore et al., 2009).

Tal como ya lo planteó Borja y Castells (1997), existen tres tipos de gobierno de las áreas metropolitanas desde el punto de vista de su institucionalidad: las que tienen algún tipo de gobierno, las que no lo tienen pero están coordinadas y las que no tienen ningún tipo de coordinación. En la actualidad, se puede señalar que nuestras áreas metropolitanas se encuentran en este último caso, ya que carecemos de una institucionalidad metropolitana y los mecanismos de coordinación entre los municipios que configuran territorialmente estas áreas metropolitanas son prácticamente nulos, a pesar de que la posibilidad de hacerlo está a partir de mecanismos legales existentes (Orellana, 2016).

De acuerdo a la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) promulgada en diciembre del año 2014, se establece que dentro de la reorganización de las potestades públicas está considerar cuatro niveles territoriales de la administración, siendo la escala metropolitana una nueva escala. Textualmente se dice “esta autoridad, generada mediante elección democrática cuya institucionalidad debe determinarse, estará cargo de la planificación metropolitana y gobernará en sus aspectos colectivos y sistémicos los territorios que estén dentro de sus área metropolitana” (2014:25). Este es un desafío no menor que plantea hasta la fecha una serie de inquietudes con respecto a las complejidades de orden político y administrativo (incluso de carácter constitucional) que conlleva esta tarea, así como el carácter democrático que se le reconoce a esta autoridad.

La nueva propuesta de la PNDU señala textualmente que “cuando existan gobiernos metropolitanos, el gobierno regional y los gobiernos comunales respectivos tendrán atribuciones distintas de aquellos donde no hay un gobierno metropolitano, cuya existencia se determinará caso a caso por ley” (2014:25). No obstante, al amparo del actual gobierno han surgido dos comisiones de trabajo², donde ambas plataformas apuntan a formular propuestas en relación a la gobernanza metropolitana, considerando aspectos de gobernabilidad, planificación y gestión. Ahora, más allá de las diferentes propuestas que intentan dar cuenta de las aparentes bondades de una institucionalidad u otra para garantizar un desarrollo más integral de las áreas metropolitanas, conforme diversas experiencias internacionales revisadas en varios trabajos (Lefevre, 1999; Sorribes, 1999; Rodríguez y Oviedo, 2001; Rojas et al., 2005; Fuentes y Orellana, 2013; Orellana, 2013), no existe un solo modo de gobierno metropolitano que no tenga que balancear ventajas y desventajas en términos de gobernabilidad, planificación y gestión urbana y territorial.

2. Se trata de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional y el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. La primera instancia terminó su trabajo con la entrega de un informe en octubre 2014, mientras que la segunda instancia mantiene una agenda de trabajo permanente en aras de avanzar en la implementación de la PNDU.

ANÁLISIS DE MODELOS DE GOBIERNOS METROPOLITANOS

Los gobiernos metropolitanos se estructuran sobre la base de tres dimensiones de la institucionalidad: Gobernabilidad, Planificación y Gestión (Orellana, 2013). Estas dimensiones se definen como:

- **Gobernabilidad**, capacidad institucional de incidir en todo el marco de acción política que define la orientación y focalización de las políticas públicas que impactan en el desarrollo urbano y territorial de un área metropolitana.
- **Planificación**, capacidad institucional para planificar en términos normativos e indicativos el desarrollo urbano y territorial de un área metropolitana, así como establecer otras normas y regulaciones sobre el accionar de las políticas públicas.
- **Gestión**, capacidad institucional de implementar directa e indirectamente políticas públicas que impactan sobre el desarrollo urbano y territorial de las áreas metropolitanas.

Considerando estas tres dimensiones, a continuación, se analizan las ventajas y desventajas que tiene en particular cada modelo de gobierno metropolitano. Para esto se toma en cuenta su estructura institucional a partir de donde recae la acción política, pasando por el tipo e intensidad de la planificación y desde qué plataforma institucional se gestionan las políticas públicas que tienen impacto en el desarrollo urbano y territorial de las áreas metropolitanas.

Análisis sobre la dimensión de gobernabilidad

En el marco de acción de las políticas públicas, la capacidad de incidir institucionalmente puede ocurrir desde cuatro estructuras de gobierno: supramunicipal, intermunicipal, subnacional y gobierno central. A continuación se explican las implicancias en términos de ventajas y desventajas que involucra cada una de ellas.

Supramunicipal

Cuando es un Alcalde quien gobierna el área metropolitana en su totalidad con facultades y competencias en ámbitos importantes en materia de política públicas, como el transporte, medio ambiente, viviendas, infraestructuras y equipamiento, todas afectas a la regulación sobre el uso de suelo. En tal caso es posible reconocer ciertas ventajas y desventajas derivadas de un modelo de gobierno con amplios poderes para decidir políticamente los lineamientos y orientaciones del desarrollo urbano y territorial de un área metropolitana.

Entre las ventajas que tiene el modelo de gobierno supramunicipal está el hecho de que puede favorecer una visión más integrada del territorio metropolitano para resolver las directrices del desarrollo urbano, un mayor control sobre todo el sistema de ordenamiento territorial, una menor burocracia al estar menos atomizada la institucionalidad y un mayor control ciudadano en el caso que está autoridad sea elegida en forma directa por la población afecta. Por el contrario, también puede tener algunas desventajas, ya que se puede privilegiar una visión del desarrollo que no integra una visión regional (desconociendo los requerimientos medioambientales y de suelo que externalizan las áreas metropolitanas), un predominio de una agenda política en la definición de las prioridades por fines electorales, una inestabilidad de los equipos profesionales por excesivos cambios o rotación, e incluso en algunos casos puede llevar a abusos de poder por una accountability insuficiente.

Intermunicipal

Cuando los municipios que conforman un área metropolitana se asocian para gobernar en conjunto en algunos ámbitos de su desarrollo urbano y territorial, fundamentalmente en materia de transporte, medio ambiente, infraestructuras y equipamientos, todas afectas a la regulación sobre el uso de suelo. En tal caso es posible reconocer ciertas ventajas y desventajas derivadas de un modelo de gobierno que promueve que los municipios (que forman parte de un área metropolitana) puedan resolver y decidir políticamente los lineamientos y orientaciones del desarrollo urbano y territorial de esta gran urbe, pero al mismo tiempo comprometan el desarrollo urbano de sus comunas en total sintonía con esas directrices.

Entre las ventajas que se pueden advertir de un modelo de gobierno intermunicipal está el hecho de que es posible construir una visión más integrada sobre el desarrollo del territorio metropolitano, equilibrando los diferentes intereses locales y con un mayor equilibrio político, ya que es muy probable que los alcaldes y concejales de los municipios pertenezcan a referentes políticos diferentes. No obstante, también es posible considerar ciertas desventajas de estas formas asociativas de gobierno metropolitano derivadas de la dificultad de conciliar intereses diversos para conseguir una visión política compartida del desarrollo urbano y territorial, eventuales alianzas espurias entre municipios y, por lo tanto, potenciales quiebres internos, así como una mayor burocracia para la toma de decisiones.

Subnacional

Cuando la gobernabilidad del área metropolitana está supeditada a un gobierno de escala subnacional (región, departamento, estado) que decide fundamentalmente en materia de transporte, medio ambiente e infraestructuras y equipamientos, todas afectas a la regulación sobre el uso de suelo. Al igual que en los casos anteriores, también es posible reconocer ciertas ventajas y desventajas de este modelo, donde la autoridad máxima que gobierna a escala subnacional puede ser eventualmente elegida directamente por la ciudadanía afecta o designada por atribuciones presidenciales, este último es actualmente el caso chileno.

Las ventajas que pueden emerger de esta opción para darle gobernabilidad al desarrollo de las áreas metropolitanas radican especialmente en una mayor posibilidad de tener una más integrada visión urbano-rural y de los espacios abiertos protegidos, conforme a escala subnacional se combinan estas mixturas de ocupación de suelo. Y, adicionalmente, habrá menos burocracia para los procesos de decisión sobre el desarrollo urbano y territorial, así como menos disputas internas dado que el gobierno sub-nacional no debe lidiar como una autoridad metropolitana, ya sea supramunicipal o intermunicipal. Sin embargo, también es posible proyectar algunas desventajas importantes, como son una eventual supeditación de la mirada urbana a lo regional, una menor incidencia desde el nivel local sobre las decisiones en materia de lineamientos y orientaciones sobre el desarrollo urbano y territorial de las metrópolis donde los municipios gobiernan sus asuntos, además de un menor control ciudadano, aun en el caso de que la autoridad máxima del gobierno subnacional sea elegido democráticamente.

Gobierno Central

Cuando la gobernabilidad del área metropolitana está supeditada en la mayoría de las materias que impactan en su desarrollo urbano y territorial a las decisiones del gobierno central, ya sea a través de las propias directrices que se impulsan desde la presidencia o desde los ministerios que actúan por mandato en razón del programa del gobierno de turno, fundamentalmente referida a materias de transporte, medio ambiente e infraestructuras, todas afectas a regulaciones sobre el uso de suelo. Se pueden identificar ciertas ventajas y desventajas relacionadas con un excesivo centralismo en las orientaciones del desarrollo urbano y territorial de las áreas metropolitanas.

En cuanto a las ventajas que se pueden mencionar para este modelo de gobierno metropolitano, está la posibilidad de alinear con menos trabas las directrices del desarrollo urbano y territorial a la estrategia de desarrollo del país, una menor burocracia interna y las posibilidades de aprobación de orientaciones para la ac-

ción de manera más expedita. En contraposición, se pueden advertir desventajas significativas para el desarrollo urbano y territorial de las áreas metropolitanas, como son la predominancia excesiva de una visión sectorial y compartimentada de lo urbano y, por lo tanto, mayores desequilibrios intersectoriales, así como un desacople posiblemente mayor con las visiones del desarrollo local e incluso subnacional sobre el devenir de la metrópolis, con una población sin mucho poder para ejercer en propiedad una mayor participación y control ciudadano.

ANÁLISIS SOBRE LA DIMENSIÓN DE PLANIFICACIÓN

La planificación de las áreas metropolitanas se puede realizar a través de instrumentos y un marco normativo más o menos preciso en relación al uso del suelo, incluso en términos de densidad y morfología de lo edificado. Adicionalmente, se puede combinar con algún instrumento indicativo de carácter prospectivo que oriente las iniciativas públicas y privadas en aras de una visión del desarrollo urbano propuesto. A continuación, se determina las ventajas y desventajas de cada una de las opciones en esta dimensión institucional.

Planificación Normativa Física

Se refiere a aquella que se desarrolla a partir de un instrumento de planificación territorial que norma sobre usos de suelo de carácter estructurante y funcional, pero no en términos específicos sobre características, emplazamientos y densidades de las edificaciones. Se trata en la práctica de una aproximación desde el ordenamiento territorial que tiene incidencia para algunos usos de suelo en el ámbito urbano, sobre todo relativos a la vialidad, grandes equipamientos para provisión de bienes públicos y/o privados, delimitación de áreas verdes y determinación del límite urbano.

Las ventajas de este formato de planificación residen en que es un instrumento que ayuda a controlar la expansión urbana; establece condiciones para salvaguardar suelo para vialidad estructurante al interior y al exterior del área metropolitana; promueve una mayor autonomía local, ya que no regula en demasía el carácter, perfil y dimensiones de los proyectos, sino solo los usos de suelo en forma más genérica, lo que posibilita al mismo tiempo una mayor flexibilidad para el desarrollo de proyectos públicos y privados. No obstante, se pueden visualizar también desventajas de este formato de planificación, ya que posibilita un amplio margen interpretativo para los proyectos, lo que puede atentar con cuestiones de orden patrimonial o de paisaje urbano por resguardar; por ende, también presen-

ta menos posibilidades para restringir la dinámica del mercado más proclive al proyecto que al plan y puede generar conflictos con la ciudadanía por ese amplio margen interpretativo que posibilita para el desarrollo de iniciativas este formato de planificación.

Planificación Normativa Urbana

Aquella que se desarrolla a partir de un instrumento de planificación urbana que norma sobre usos de suelo en forma precisa, es decir, no solo de carácter estructurante y funcional, sino que también en términos específicos sobre -al menos- el carácter de las edificaciones, densidad, emplazamiento, constructibilidad, rasante y altura. Este formato de planificación contempla ventajas y desventajas para el desarrollo urbano y territorial de las áreas metropolitanas, las que se deben reconocer en virtud de adoptarla con un estándar similar de precisión para todo un territorio metropolitano.

Con respecto a las ventajas de este formato, no solo limita el crecimiento urbano, sino que además establece un mayor control sobre su configuración y morfología, permite integrar de mejor forma aspectos como la vialidad y la densidad poblacional sobre los ejes a diferentes escalas, protege de mejor modo el paisaje urbano que se quiera resguardar y articula con mayor fuerza lo sectorial. En contraposición, se puede reconocer como desventaja de una planificación tan precisa en cuanto a la normativa urbana, una rigidez posiblemente excesiva para promover el desarrollo urbano. Su carácter metropolitano y estricto puede quitar autonomía local para decidir sobre su propia planificación, mientras que las mayores restricciones normativas pueden acarrear una pérdida de dinámicas públicas y privadas para la renovación y regeneración urbana.

Planificación Indicativa

Se refiere a aquella planificación construida sobre una visión prospectiva y compartida del desarrollo urbano y territorial para un área metropolitana, que supone la necesidad de tener un diagnóstico previo que permita determinar áreas prioritarias de focalización de inversión pública y privada, para lo cual se formula una especie de carta de navegación orientada al logro de los objetivos y metas planteadas, además de la definición de una cartera de proyectos e iniciativas diversas para tales fines. Este tipo de planificación no tiene carácter vinculante con usos de suelo, porque no responde al carácter de un instrumento normativo propiamente tal. En tal sentido, su incidencia en el proceso de desarrollo urbano y territorial de un área metropolitana dependerá en gran medida del respaldo político y el nivel de articulación entre los actores públicos, privados y de la sociedad civil. La incidencia de este tipo de instrumentos dependerá también del contexto de

planificación normativa con que se articule. Si la planificación indicativa se articula con una planificación normativa física, presentará como ventajas una visión sobre la expansión urbana, una mayor prospectiva sobre los requerimientos de vialidad, permitirá proteger en algo el paisaje urbano y habrá un mayor control sobre lo sectorial. Sin embargo, esta combinación de instrumentos de planificación puede presentar ciertas desventajas, como el hecho de que no logre necesariamente consensuar una visión compartida sobre el desarrollo urbano y territorial o, dado que es una planificación más orientada a un ordenamiento del territorio, que deje un amplio margen de acción al mercado, genere un exceso de expectativas entre los actores y provoque mayor conflictividad con los gobiernos locales.

Ahora, si la planificación indicativa se articula con una planificación normativa urbana, se agrega a las ventajas anteriores de una planificación normativa física una mayor protección del paisaje urbano en la medida que se regulan aspectos relativos a la configuración y morfología urbana, además de un mayor control sobre las políticas públicas de carácter sectorial. No obstante, también existen ciertas desventajas dadas por una planificación más precisa que pueden limitar en cierto modo algunos objetivos de la planificación indicativa, a través del establecimiento de muchos condicionamientos al accionar del mercado (inhibiendo en parte el interés privado), una menor autonomía local y la proliferación de más conflictos ciudadanos debido a que la población posee una mayor capacidad de accountability en términos del cumplimiento estricto de la normativa urbana.

ANÁLISIS SOBRE LA DIMENSIÓN DE GESTIÓN

La institucionalidad que lleva a cabo la gestión de las políticas públicas en las áreas metropolitanas puede concentrar sus acciones desde las distintas plataformas públicas de trabajo (metropolitana, subnacional y sectorial), donde esta última equivale a una lógica centralista y presidencialista del Estado. A continuación, se detallan las ventajas y desventajas de cada una de estas opciones de modos de gestión para las áreas metropolitanas.

Gestión metropolitana

Entre las ventajas que ofrece una gestión desde una plataforma institucional metropolitana, se puede destacar que prevalecerá un enfoque más integral y territorial, un mayor acople intersectorial, menos desequilibrios socio-territoriales y, muy probablemente, resultados más inmediatos en la medida que hay mayores

garantías de coordinación de las políticas públicas en el territorio. Sin embargo, también es posible considerar ciertas desventajas que se pueden generar a partir de la gestión desde una plataforma institucional metropolitana, como la posibilidad de que no exista un diagnóstico intrametropolitano impuesto (no compartido), acompañado de una pérdida de autonomía local y potencialmente la emergencia de algunos conflictos ciudadanos derivado de lo anterior.

Gestión subnacional

Una gestión de políticas públicas generadas desde una escala de gobierno subnacional donde está localizada el área metropolitana (un Gobierno Regional en el caso de Chile) puede tener la ventaja de reproducir una lógica sectorial de actuación, pero con una mayor conocimiento sobre el territorio, lo que reduce en alguna medida los conflictos intersectoriales y favorece que las responsabilidades estén bien definidas. No obstante, también es posible advertir ciertas desventajas de este modo institucional de gestión, básicamente porque al operar también con una lógica sectorial se pueden generar desbalances socioterritoriales, desajustes a escala local y un énfasis de la gestión más regional que urbana.

Gestión sectorial

Bajo un enfoque de gestión centralizado -donde son las instituciones de escala nacional quienes gestionan directa o indirectamente (a través de privados)-, cada cartera (transporte, obras públicas, vivienda, salud, etc.) mediante sus reparticiones materializará las políticas públicas a escala metropolitana, donde los gobiernos regionales y locales no tendrán injerencia alguna. Las ventajas de la gestión sectorial se encuentran en una responsabilidad más definida en relación a las actuaciones públicas, dado la mayor especificidad de la tarea, así como eventualmente menos posibilidades de conflictos intersectoriales. No obstante, también es posible visualizar desventajas importantes, como la falta de un diagnóstico integral (sino sectorializado) del desarrollo metropolitano, potencialmente mayores desbalances socioterritoriales, desajustes con enfoques del desarrollo a escala local y mayores conflictos ciudadanos.

ANÁLISIS DEL CASO CHILENO

Síntesis del caso chileno

Nuestro país ha construido sus grandes ciudades sobre la base de una gobernabilidad anclada en las orientaciones y lineamientos definidos desde el nivel central de gobierno, situación que pese a los procesos de descentralización iniciados el año 1974 por iniciativa de la CONARA³ -así como la reforma efectuada en democracia el año 1993 a través de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOGCAR) - no ha cambiado sustantivamente esta lógica presidencialista y centralista del Estado para resolver sobre los proyectos de mayor impacto en la transformación de nuestras ciudades.

A partir de los años noventa, se pueden identificar varias y significativas transformaciones decididas e impulsadas políticamente desde el nivel central de gobierno, ya sea mediante decretos presidenciales, iniciativas ministeriales o de empresas públicas, como el desarrollo de autopistas urbanas (Autopista Central, Costanera Norte, Vespucio Sur y Vespucio Norte) en el Área Metropolitana de Santiago a través de la Ley de Concesiones⁴, el proyecto del Transantiago y la extensión del Metro S.A. (nueva Línea 4 y 5, extensión de Línea 1 y Línea 2), la Concesión de las diez Empresas Portuarias de Chile a partir de la década pasada, el desarrollo de Proyecto IV Etapa del Metro Regional de Valparaíso (MERVAL) para el Gran Valparaíso el año 1999 y del BIOTREN⁵ para el Gran Concepción. Todos estos proyectos han sido resueltos sin una participación política relevante de los Gobiernos Regionales ni de los Gobiernos Locales, quizás excepcionalmente en el caso de la extensión de la Línea 1 al oriente desde estación Metro Escuela Militar a estación Metro Los Domínicos el año 2010, ya que el municipio de las Condes pudo imponer sus puntos de vista, en tanto fue parte de los financistas de las obras. Sobre el particular, también es significativa la disparidad de poder y autonomía de los municipios en el área metropolitana de Santiago (Orellana, 2009; Bravo, 2014), así como también la disparidad en los modelos de gestión que detentan cada uno de estos municipios (Orellana et al., 2012).

En cuanto a la Planificación, las grandes transformaciones señaladas a nivel institucional se han desarrollado en términos instrumentales y de normativas

3. La sigla CONARA se refiere a la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa. Esta fue creada en diciembre de 1973, bajo la dictadura cívico-militar, con el fin de aplicar una nueva regionalización que rigiera al país a partir de 1974.

4. Corresponde a Ley N° 19.460 de Concesiones de Obras Públicas, publicada en el diario oficial el 13 de julio de 1996.

5. El BIOTREN es un sistema de ferrocarril metropolitano suburbano inaugurado el año 1999, que cubre parte del Gran Concepción. Brinda servicio a las comunas de Concepción, Talcahuano, Hualpén, San Pedro de la Paz, Coronel, Chiguayante y Hualqui.

también desde plataformas centralizadas de gobierno, ya sea por unidades, departamentos o direcciones de dependencia ministerial (Vicuña, 2013). Esta forma de proceder no ha estado exenta de algunos conflictos con la ciudadanía, como fueron las reacciones de los vecinos organizados del sector de Pedro de Valdivia Norte el año 1996 provocadas por el trazado original de la Costanera Norte, así como los vecinos de las poblaciones aledañas al Acceso Sur en la comuna de La Pintana el año 2008. En ambos casos, no fueron las autoridades regionales y locales las que tuvieron que salir a dar explicaciones y a negociar soluciones compensatorias con los vecinos, sino que el propio Ministerio de Obras Públicas a través de su máxima autoridad, el ministro. Encontramos otro caso similar en toda la complejidad que ha significado corregir la planificación de origen del Transantiago desde el año 2007, ya que cada vez que se suscita un conflicto con la ciudadanía por su funcionamiento, la vocería para enfrentar los reclamos ha recaído en el Ministro de Transporte, a pesar de ser un proyecto netamente de alcance metropolitano y no nacional.

Adicionalmente, se puede dar cuenta que a escala metropolitana solo existe los Planes Reguladores Intercomunales (PRI)⁶ como instrumentos que definen la planificación física relativa a los usos de suelo, mientras que cada comuna por su parte tienen una planificación urbana a través de los Planes Reguladores Comunales (PRC), donde estos últimos no siempre están actualizados ni tienen el mismo grado de precisión normativa⁷. Y, adicionalmente, no existe un instrumento indicativo que prospecte el desarrollo urbano y que vincule al mismo tiempo la acción concertada de los distintos sectores que juegan un papel protagónico en las transformaciones de las ciudades en Chile, como son Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas, Transporte, Medio Ambiente, Educación, Salud y Bienes Nacionales. La existencia de la Estrategias de Desarrollo Regional no compensa este aspecto, ya que no solo adolecen de una mirada metropolitana consistente, sino que además están lejos de ser un instrumento que se imponga en la práctica a la planificación generada desde el nivel central de gobierno.

En materia de gestión, la capacidad de resolver sobre el destino y focalización de los recursos para llevar a cabo las acciones de transformación urbana y territorial de nuestras ciudades, sin lugar a dudas, es un factor preponderante en la capacidad de gestión. En general, según los datos proporcionados por la Dirección de Presupuesto⁸, se puede establecer que la gestión de recursos públicos

6. Destacándose a escala metropolitana el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), el Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso (PREMVAL) y el Plan Regulador Metropolitano de Concepción (PRMC).

7. En esta línea, hay un artículo en prensa próximo a publicación de Orellana, Vicuña y Moris (2016) que da cuenta de ello en las tres áreas metropolitanas más importantes de Chile, ver bibliografía.

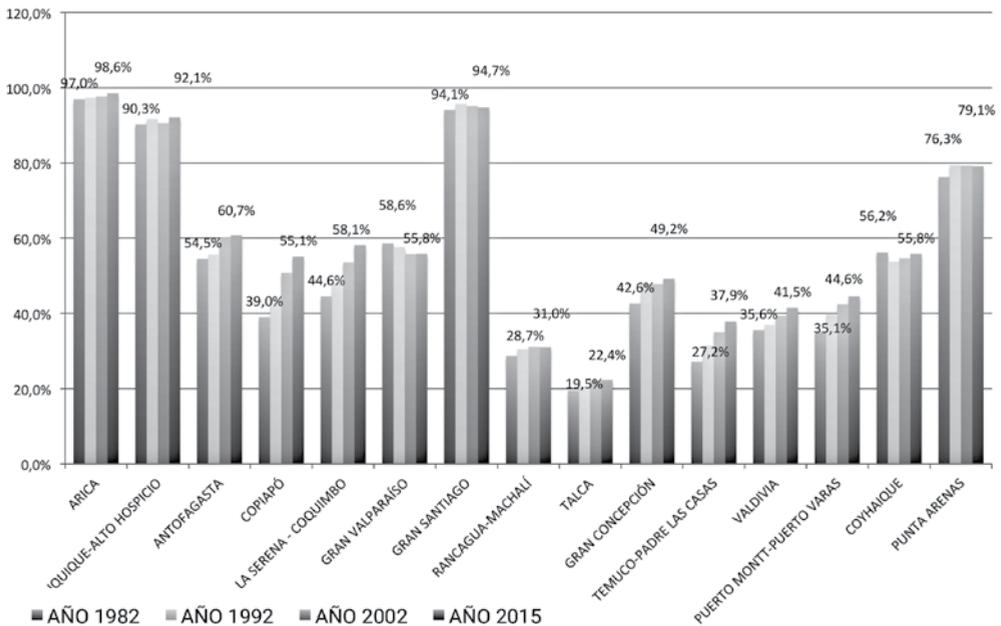
8. En el marco del desarrollo del Proyecto Anillos SOC1106, representantes de las DIPRES en una reunión de trabajo presentaron un detallado informe que permitió establecer con precisión la distribución de los recursos en materia de gestión.

provenientes de los municipios corresponde a un 24%, mientras que los de los Gobiernos Regionales alcanzan el 14%; por lo tanto, el Gobierno Central es responsable del 60% restante. Si a esto se agrega el hecho de que existe una diferencia significativa en materia de disponibilidad de recursos entre municipios, los que más dependen del Fondo Común Municipal (FCM) son justamente los que a la vez disponen de un menor presupuesto per cápita. Entonces la capacidad de gestionar no solo está condicionada, sino que establece diferencias importantes a escala metropolitana. Reafirmando lo anterior, como señala Bravo (2014), los municipios recaudan menos ingresos mientras mayor sea el monto transferido mediante transferencias no condicionadas como el FCM.

Finalmente, si se contempla el efecto que ha significado el proceso de descentralización regional después de un poco más de cuatro décadas desde su implementación -por parte de la CONARA el año 1974 en plena dictadura militar y la constitución de Gobiernos Regionales el año 1993 en plena democracia-, los resultados dan cuenta que el posicionamiento de las capitales regionales ha sido demográficamente creciente en todas las regiones como lo demuestra el Gráfico 1, salvo el caso del Gran Valparaíso.

Esto constituye otro aspecto que se debe considerar en el modelo de gobierno metropolitano requerido, pues hasta ahora la descentralización no ha con-

GRÁFICO 1. CONCENTRACIÓN DE POBLACIÓN DE CAPITAL REGIONAL POR REGIÓN (%)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN DATOS DEL INE.

tribuido a un desarrollo equilibrado a escala nacional, pero tampoco se augura que el fortalecimiento de la autonomía metropolitana de las capitales regionales ya reconocidas (Gran Santiago, Gran Valparaíso y Gran Concepción) y las en configuración (Antofagasta, Iquique-Alto Hospicio, La Serena-Coquimbo, Rancagua-Machalí, Chillán-Chillán Viejo, Temuco-Padre Las Casas y Puerto Montt-Puerto Varas) revierta la tendencia demográfica expresada en el Gráfico 1.

INSTITUCIONALIDAD Y RECONOCIMIENTO METROPOLITANO

En el caso de Chile, el Artículo 110 de la Constitución establece que para el gobierno y el Estado la administración del territorio está dividida en quince regiones, que se rigen por un Intendente y un gabinete regional formado por secretarios ministeriales y directores de servicios, todos designados directamente por el Presidente de la República. Las regiones, a su vez, se subdividen en provincias, en el que cada gobernador responde directamente al Intendente, quien también es nombrado directamente por el Presidente. Por último, cada provincia incluye varios municipios, cada uno gobernado por un alcalde y un consejo municipal, estas últimas autoridades locales se eligen a través de elecciones que tienen lugar cada cuatro años. Cada una de estas escalas geográficas de gobierno incluye una representación de la organización en particular con una cierta estructura y un conjunto de funciones. Las escalas regionales y municipales concentran una porción significativa de los poderes y responsabilidades relacionadas con el uso del suelo y la planificación urbana, a menudo, tanto en colaboración y el conflicto con el gobierno central.

De esta manera, las cuestiones de carácter metropolitano son generalmente tratadas a través de políticas indicativas producidas por el Gobierno Central. En particular, la experiencia fallida en cuanto a la formación de un sistema de transporte integrado para el Área Metropolitana de Santiago a partir de febrero de 2007 a través del proyecto Transantiago reveló (entre otras cosas) la resistencia política existente para la reconfiguración territorial de la institucionalidad pública, a favor de mantener un modelo centralista y sectorial del gobierno para la gestión de los asuntos metropolitanos (Figueroa y Orellana, 2010).

En el gobierno central, la entidad político-administrativa con la mayor influencia sobre el territorio metropolitano es el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, amparado en las potestades y atribuciones que le entrega Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC)⁹. Esta entidad, junto con sus secretarios ministeriales a escala regional e intermunicipal, es responsable de la planificación y el desarrollo

urbano nacional. Además, existe el Ministerio de Obras Públicas, que tiene un alto grado de influencia territorial basado en las decisiones tomadas en relación con las cuestiones de infraestructura urbana, así como el Ministerio de Transporte, que tiene un impacto a través de sus responsabilidades en relación con el transporte público. Particularmente en el caso del área metropolitana de Santiago, la empresa Metro S.A. juega un efecto significativo en la configuración urbana, movilidad y desarrollo metropolitano (Fuentes y Orellana, 2013).

A escala regional, el Intendente es designado por el Presidente de la República¹⁰ y existe un Consejo Regional (CORE) cuyos integrantes son elegidos desde el año 2012 por votación directa. A su vez, existe un Gobierno Regional que es responsable de la gestión urbana y territorial de cada región del país, a partir de las directrices que emanan del Intendente y de la fiscalización que realiza el CORE. Con el fin de llevar a cabo sus funciones, estas entidades están constituidas como personas jurídicas de carácter público, tienen sus propios recursos y están imbuidas de los poderes establecidos por la ley. A escala local, los gobiernos municipales son las entidades responsables de la administración local del municipio. Legalmente, los municipios son autónomos, corporaciones jurídicas públicas con sus propios recursos, capaces de ejercer sus derechos constitucionalmente otorgados, incluyendo la subcontratación de las obligaciones y de ser representada legalmente.

Sobre la base de las reformas a la Constitución Política de la República de 1980, promulgada en octubre de 2009, el artículo 113 de la Ley 20.390 establece que los miembros del Consejo Regional deben ser elegidos a través de elecciones libres y justas cada cuatro años, al mismo tiempo que la Presidencial y las elecciones al Congreso. Esta reforma representa un avance con respecto al proceso de descentralización del Estado, a pesar de que la posición de Presidente del Consejo Regional sigue estando sujeta a la ley orgánica constitucional que determina sus funciones y atribuciones. Hay una necesidad urgente de resolver problemas relacionados con el problema del cogobierno, en relación con las tareas que corresponden al Intendente bajo el modelo institucional tradicional del país. Las reformas a la Ley 20.390 en el segundo párrafo del artículo 123 establecen que la ley orgánica constitucional respectiva regula la administración de las

9. Publicada en diciembre de 1975 en plena dictadura cívico-militar.

10. Está en proceso un proyecto de ley en el Congreso para que esta autoridad en el futuro sea elegida directamente por los habitantes de todas las comunas que son parte de la región.

áreas metropolitanas y establece las condiciones y formalidades que permiten este tipo de territorios para ser considerado como tal. De acuerdo a lo establecido en el primer párrafo de dicho artículo, ciertos asuntos que son comunes a los municipios y algunos servicios públicos serán tratados por una administración área metropolitana, que constituye un primer paso hacia la consideración de la descentralización territorial. Sin embargo, al igual que en el caso de las reformas a los consejos regionales con respecto a las atribuciones del Presidente del Consejo Regional (Artículo 113), este inserto también está sujeto a una ley orgánica constitucional, lo que en ambos casos requiere el consenso y la aprobación de cuatro séptimos de los legisladores.

Del mismo modo, es posible verificar que el Artículo 109 del capítulo VII (En la Asociación Regional) de la Ley 19.175 establece que los ministerios, servicios públicos, gobiernos regionales y municipios deben coordinar la formación de planes y la ejecución de programas relacionados con la provisión de infraestructura social básica y la infraestructura urbana en las áreas metropolitanas. Para estos fines, las entidades mencionadas proporcionarán la información necesaria y realizarán estudios conjuntos cuando se procede a adoptar medidas para la consecución de un uso más eficiente de los recursos públicos y acciones coherentes. Además, el mismo Artículo 109 de la misma ley establece lo que se entiende como área metropolitana, es decir, una extensión territorial compuesta por dos o más centros de población unidos por espacios urbanizados y que comparten el uso de varios elementos de infraestructura y servicios urbanos.

Por otro lado, el Artículo 110 de la misma Ley de Gobiernos Regionales establece la institucionalidad que debe ser promulgada con el fin de lograr esta coordinación. En cada región del país donde se configuran las áreas metropolitanas (en base a lo establecido en el artículo anterior), habrá un consejo de coordinación regional para la acción municipal, cuyo objetivo es planificar y coordinar las acciones municipales conjuntas para la prevención y solución de los problemas que afectan a los municipios dentro del área metropolitana correspondiente, y que requieren de una acción conjunta. En este artículo se integra incluso el protocolo para establecer con precisión cómo el Consejo de Coordinación Regional ha de constituirse, así como la forma en que se deben planificar y coordinar las acciones municipales de carácter metropolitano. Específicamente en su segundo párrafo se establece que el consejo de coordinación contemplado en el párrafo anterior se compone de los alcaldes de los municipios incluidos en el área metropolitana, y será presidido por el municipio en el que se encuentra la sede del gobierno regional o provincial, según sea el caso.

En virtud de la normativa vigente, es evidente que estos Consejos de Coordinación Regional de las áreas metropolitanas tienen poderes definidos pero ninguno

en concreto, por ejemplo, la asociación entre los municipios incluidos en un área metropolitana está definida, pero no es obligatoria, y sus decisiones no son determinantes o de naturaleza vinculante. Por esta razón, es necesario incluir en la misma Ley 19.175 (o alguna otra ley que establezca la estructura institucional actual) los poderes otorgados con el fin de gobernar, planificar y gestionar ciertos asuntos metropolitanos que afectan a los municipios implicados.

CONCLUSIONES

Tal como se señaló desde un principio, nuestro país ha alcanzado un alto grado de urbanización que bajo el actual sistema institucional (presidencialista, centralista y sectorialista) imposibilita abordar los desafíos que plantean las áreas metropolitanas consolidadas y en proyección, no solo en materia de competitividad territorial, sino que particularmente en materia de integración social y sustentabilidad ambiental. No obstante los avances que ha habido en materia legislativa -a partir de las modificaciones a la Constitución y a la LOCGAR a partir del año 2009- para reconocer las áreas metropolitanas como tales y promover mecanismos asociativos entre municipios y con las distintas reparticiones de gobierno para abordar sus complejidades, estos resultan insuficientes tal como lo demuestra el diagnóstico que entrega el informe de la OECD (2013) y la propia PNDU (2014).

Reconocer la escala metropolitana como un cuarto nivel de gobierno que se sitúa entre la escala comunal y regional supone la necesidad de definir si este se constituye bajo una gobernabilidad supramunicipal o intermunicipal. La primera opción apunta a la figura de un Alcalde Mayor como existe en Bogotá y Londres, por dar algunos ejemplos. Sin embargo, supone un grado de descentralización no solo política (elección directa por la ciudadanía y asegurar un mayor control social sobre su gestión), sino también fiscal que no se resuelve solo con traspaso de competencias y atribuciones desde el nivel central o regional de gobierno, sobre todo si no incluye poder sobre las decisiones en los grandes proyectos de infraestructura y equipamiento. Adicionalmente, se debe considerar que salvo el caso del Área Metropolitana de Santiago donde se considera que abarca 47 de 52 comunas de la región según De Mattos, Fuentes y Link (2015), la propuesta que ha surgido desde el actual gobierno de elevar la figura del Intendente como un especie de Alcalde Mayor resulta contradictoria, porque se trata de dos escalas territoriales de administración diferentes y bajo una figura que debe jugar un rol diferente. Además esta propuesta agrega una complejidad legislativa no menor en términos de definir un traspaso de competencias entre los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y municipal).

La segunda opción, bajo una gobernabilidad intermunicipal, supone la necesidad de fortalecer los mecanismos asociativos entre municipios que hoy contempla la ley. No obstante, estos están lejos de ser atractivos y efectivos, ya que salvo que sea un ejercicio de buena voluntad entre los gobiernos locales, no existen en la actualidad incentivos de traspaso de competencias y de recursos públicos que promuevan avanzar en esta modalidad de gobierno metropolitano. De todos modos, conforme la actual legislación vigente, se puede generar una especie de Agencia Metropolitana que agrupe y represente los intereses intermunicipales sobre el desarrollo metropolitano conjunto. Esta sería una entidad de carácter

técnico-profesional para orientar e integrar la planificación normativa e indicativa bajo una mirada más prospectiva, lo que posibilitaría que la iniciativa pública y privada dialogue y se articulen de mejor forma, reduciendo las externalidades. En término de gobernabilidad, esta fórmula no altera los equilibrios institucionales existentes, ya que los Alcaldes pueden constituir un Directorio, pero sí logra a través de esta Agencia sentar una plataforma para pensar, acordar y proyectar el desarrollo urbano y territorial de un área metropolitana, donde los municipios y secretarías regionales puedan y deban coordinarse mejor.

Complementario a lo anterior, la urgencia de formalizar una escala metropolitana requiere de instrumentos normativos de planificación y gestión territorial que satisfagan tres requisitos básicos: 1) soslayar un complejo escenario técnico-legislativo y político cuyo consenso definitivo no se avizora en un horizonte temporal cercano; 2) adaptarse a las necesidades particulares de cada área metropolitana desde una perspectiva intermunicipal con la menor injerencia posible de otros niveles de gobierno; y 3) encontrar sustento dentro del ordenamiento jurídico vigente sin requerir de modificaciones sustanciales. En tal sentido, parece razonable que la figura de la Agencia Metropolitana pueda reunir esos propósitos, particularmente en virtud de la actual propuesta del CNDU para una planificación integrada presentada recientemente¹¹, donde se buscan tres objetivos importantes: reformular los actuales instrumentos de planificación urbana; integrar multisectorialmente las políticas urbanas; y establecer un sistema multisectorial, descentralizado y participativo.

En síntesis, los desafíos metropolitanos en Chile requieren que se articule de buena forma los aspectos de gobernabilidad, planificación y gestión, no habiendo evidencia alguna que permita establecer que ciertas modalidades de gobierno metropolitano sean a priori mejores que otras, ya que existen ventajas y desventajas como se han expuesto en este capítulo. Sin embargo, sí resulta importante tomar en consideración los procesos históricos, políticos y legislativos en curso, en materia de gobierno y descentralización a escala nacional, regional y local, pues muchas veces compromete reformas sustantivas al orden institucional que tienen impacto en nuestras áreas metropolitanas actuales y en proceso de configuración.

Lo anterior también supone tomar en consideración cómo los procesos de descentralización pueden afectar un desarrollo regional equilibrado, dado que la tendencia en materia crecimiento demográfico hasta ahora no ha hecho más que potenciar

11. Ver presentación en Seminario "Ciudades Chilenas: planificar o morir en el intento" realizado en conjunto entre el CNDU y el IEUT/PUC. Presentación recuperada en http://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2016/04/Planificación-Urbana-Integrada_LEB-CNDU_abril-2016.pdf

las capitales regionales en desmedro de ciudades intermedias y menores, además de generar marcados desbalances en materia de calidad de vida urbana al interior de las primeras como lo expresa el ICVU (Orellana 2016, Orellana et al, 2013).

Finalmente, en razón de todo lo expuesto, el modelo de gobierno metropolitano en construcción para avanzar en los cinco ejes de la Política Nacional de Desarrollo Urbano requiere ser más factible que voluntarista, debido a las reconocidas dificultades que todo esfuerzo por avanzar en materia de descentralización tiene en Chile. Más aún, en una escala de gobierno que no existe y donde construirla apropiadamente resulta complejo en términos de los innumerables ajustes legislativos que demanda, es posible hoy aprovechar el actual marco legislativo y las iniciativas en marcha que promueve el CNDU en materia de planificación y gestión urbana integrada.

BIBLIOGRAFÍA

BAUMANN, Zygmunt (2008). Archipiélago de excepciones. Buenos Aires y Madrid, Katz Barpal Editores.

BECK, Ulrich (2006). La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad. *Paidós Ibérica*, España. 400 pág.

BRAVO, Javiera (2014). Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile. *Centro Políticas Públicas UC*, Año 9, N°68, junio, p. 18

BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel (1997). *Local y Global, la gestión de las ciudades en la era de la información*. Editorial Taurus, Madrid.

CHILE, Constitución Política de la República 1980 (versión actualizada octubre 2010) . Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf

DE MATTOS, Carlos; FUENTES, Luis y LINK, Felipe (2016). Mutations in the Latin America metropolis: Santiago de Chile under neoliberal dynamics. In *Cities in the 21st Century*. Oriol Nel.lo and Renata Mele (eds). Routledge. p. 80-92.

DE MATTOS, Carlos; FUENTES, Luis y LINK, Felipe (2014). Tendencias recientes del crecimiento metropolitano en Santiago de Chile. ¿Hacia una nueva geografía urbana? INVI, 2014, vol. 29, N°81, p.193-219.

DE MATTOS, Carlos A. Santiago de Chile: de la ciudad de negocios al negocio de las ciudades. Dinámica inmobiliaria y transformación del Área Metropolitana de Santiago (1975-2010). Investigación FONDECYT N° 1110387. Santiago de Chile, 2013.

GOBIERNO DE CHILE, (2014). *Informe Comisión Asesora Presidencial Promovilidad Urbana "Problemas de la Movilidad Urbana. Estrategias y medidas para su mitigación"*, p. 232.

GOBIERNO DE CHILE/MINVU, (2014). Política Nacional de Desarrollo Urbano, Hacia una nueva política urbana para Chile, p. 81

FIGUEROA, Oscar y ORELLANA, Arturo (2007). Transantiago: gobernabilidad e institucionalidad. *EURE*, Vol. XXXIII, N° 100, Santiago de Chile, diciembre, pp. 165-171.

FUENTES, Luis y ORELLANA, Arturo (2013). Gobernabilidad metropolitana en Bogotá y Santiago: institucionalidad divergente, resultados convergentes. *Revista Ciudad y Territorio CyTET*, XLV (175), 213-219. España.

HEINELT, Hubert (2010). *Governing modern societies: towards participatory governance*. London: Routledge. 192 pág.

LE GALÈS, Patrick and VITALE, Tommaso (2013). *Governing the large metropolis. A research agenda*. Working papers du Programme Cities are back in town, 2013-8, Paris, Sciences Po

LEFEVRE, Christian (1999). *Building metropolitan governments in Europe: 1960–2000*. From

functional to political legitimacy. Presentado en International Forum on Metropolization, Santa Cruz, Bolivia.

MINISTERIO de Vivienda y Urbanismo (MINVU). DFL N° 458, Ley General de Urbanismo y Construcciones. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, Chile, 13 de abril de 1976. Versión de octubre de 2014. 105 p.

MINISTERIO del Interior; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, LEY N° 19.175 (último modificación 29/10/2014). Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=243771>

NELLO, Oriol (2015) *La ciudad en movimiento; Crisis social y respuesta ciudadana*. Díaz & Pons Editores, España. 205 pág.

ORELLANA, Arturo; Vicuña, Magdalena y Moris, Roberto (2016). Planificación urbana y calidad de vida: Aproximación al estado de la planificación local en Chile. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá* (en prensa)

OECD (2013). OECD Urban Policy Reviews, Chile 2013. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191808-en>

ORELLANA, Arturo (2016). Balance de la calidad de vida en las áreas metropolitanas en Chile: Entre lo objetivo y lo subjetivo de las mediciones. En Urbanización Planetaria y la Reconstrucción de la Ciudad. Orellana, Link y Noyola (Editores). *Colección Estudios Urbanos UC*, RIL Editores, p. 385-413.

ORELLANA, Arturo (2013). Gobiernos metropolitanos para Chile: Entre la necesidad y la factibilidad. *Centro Políticas Públicas UC*, Año 8, N°63, Noviembre, p. 16

ORELLANA, Arturo; BANNEN, Pedro; FUENTES, Luis; GILBERT, Horacio y PAPE, Karen (2013). Huellas del proceso de metropolización en Chile. *INVI*, vol. 28, N°78, p. 17-66.

ORELLANA, Arturo; ALLARD, Pablo; NÉSPOLO, Romina y MERCADO, José. Gestión urbana municipal a escala metropolitana: modelos en competencia. *Revista Norte Grande*, 2012, N°51, p.67-80.

ORELLANA, Arturo (2009). La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios. *Revista Eure*, 2009, Vol. XXXV, N° 104, pp. 101-120

PADDISON, Ronan (2016). *The rise of urban governance. In Cities in the 21st Century*. Oriol Nello and Renata Mele (eds). Routledge. p. 263-269.

RODRÍGUEZ, Alfredo y OVIEDO, Enrique (2001). Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, 47, mayo 2011. CEPAL.

ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA (2005), Juan Ramón y FERNÁNDEZ-GÜELL, José Miguel (eds). *Gobernar las metrópolis*. Banco Interamericano de Desarrollo-Universidad de Alcalá, Washington D.C., p. 555

SORRIBES, J (1999). Estudio comparativo sobre 17 áreas meropolitanas. *Informe de investigación*. Barcelona.

SIERRA, Lucas (2006). Urbanismo por decreto: Centralismo y confusión institucional en la ciudad chilena. En: GALETOVIC, Alejandro, ed. Santiago. Dónde estamos y hacia dónde vamos. Santiago, Chile, *Centro de Estudios Públicos* (CEP). p. 299-328.

THEODORE, Nik; PECK, Jamie y BRENNER, Neil. Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, 2009, N°66, 11 p.

VICUÑA, Magdalena. El marco regulatorio en el contexto de la gestión empresarialista y la mercantilización del desarrollo urbano del Gran Santiago. *Revista INVI*, 2013, vol. 28, n° 78, p. 191-219.

CENTRALISMO FINANCIERO EN CHILE

ANTONIO DAHER

Investigador Asociado del Centro
de Desarrollo Urbano Sustentable,
CEDEUS, CONICYT/FONDAP
15110020. Profesor Titular, Pontificia
Universidad Católica de Chile
Proyecto Fondecyt 1171230

El centralismo produce desigualdad; el centralismo estatal, político, administrativo y fiscal-financiero produce más desigualdad. Si a esto se suma el hipercentralismo financiero privado -en menor medida el productivo-, el resultado es una desigualdad y un centralismo más exacerbados, producidos tanto por el Estado como por el mercado.

El centralismo induce concentración pública y privada, económica y territorial, y ciertamente de poder. De acuerdo a la tesis de Acemoglu y Robinson (2014) las instituciones -y no la geografía- sería la causa (principal) de la desigualdad. Si además consideramos que las instituciones tanto públicas como privadas se encuentran geográficamente concentradas, entonces “la hipótesis geográfica” y la institucional convergen. Y si las instituciones más concentradas y centralizadas son las financieras, ya sean las estatales o las de mercado, entonces la desigualdad se maximiza, para no decir, irónicamente, que se “optimiza”. En este contexto, resultan oportunos algunos títulos elocuentes: “¿Qué desigualdad es deseable para Chile?” (Peña, 2015); “La tiranía de la desigualdad” (Kaiser, 2015); “Una vergüenza” (Vidal, 2016).

Es, lamentablemente, lo que sucede en el Chile actual. Al centralismo estatal se ha

sumado el centralismo privado ¿o tal vez este último sea consecuencia del primero? Y al centralismo financiero fiscal se ha sumado el financiero privado. Ambos concentrados geográficamente en la ciudad “capital” que, junto a otras metrópolis subglobales y globales, se erigen en “espacios del capital” (Harvey, 2007).

El centralismo político, la concentración económica y demográfica y el hipercentralismo financiero son indudablemente tres factores productores de desigualdad. Muchas veces se sostiene que la principal reivindicación descentralizadora debe incluir no solo la descentralización política y administrativa, sino que además la fiscal. Todas reclamadas al Estado desde diversos regionalismos. Si bien esta es la tesis más recurrente, en este capítulo se indaga principalmente en el centralismo financiero privado, bajo la convicción de que es mucho más crítico que el fiscal y más determinante en términos de equidad socioterritorial.

En efecto, la proporción subnacional del total de ingresos y gastos del gobierno en Chile, en el año 2013, fue 13% y 7% respectivamente. Durante el mismo año, según el Centro de Estudios Públicos (CEP), en los 25 países unitarios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) la recaudación subnacional era de 29%, en tanto el gasto subnacional fue 20% (CEP-Brookings, 2016). Aunque en Chile y en el conjunto de la OECD la recaudación es mayor que el gasto, el “centralismo” es proporcionalmente superior en el primer caso: Chile gasta subnacionalmente sólo el 53,8% de lo recaudado en esa escala territorial; mientras que en los países de la OCDE, en cambio, esa proporción asciende al 70%. Sin embargo, se trata de un centralismo fiscal marginal, como lo constatan las mismas instituciones citadas, “los gobiernos municipales y regionales de Chile, incluida la Región Metropolitana de Santiago (RMS), son responsables de una proporción relativamente baja de la recaudación tributaria y del gasto público” (CEP-Brookings, 2016: 38).

Ciertamente, podría argumentarse que el centralismo financiero privado es una tendencia universal, sobre todo en el contexto de la globalización y financiarización, y que la especialización y concentración financiera de Santiago -más de un tercio del Producto Interno Bruto (PIB) de la RMS- es inferior a la de los grandes centros financieros mundiales -Londres y su City, 46,9% del GVA en 2012, y Nueva York, 45,6% del PIB en el mismo año-. Sin embargo, al comparar proporcionalmente el PIB financiero de la capital chilena con el de otras grandes metrópolis, sorprendentemente supera a relevantes centros financieros de grandes economías emergentes en Asia -Hong Kong, 27,4% del PIB en 2012- y también en América Latina -Sao Paulo, solo 22,4 % de su PIB en 2009- (Daher, 2016a). Por ello, aquí se afirma que en Chile existe un hipercentralismo anómalo o atípico, que aunque menor al de los dos grandes polos financieros mundiales, es desproporcionada-

mente muy superior al de grandes economías emergentes. Además, y según se documenta más adelante, el hipercentralismo financiero chileno se asocia a una absoluta concentración geográfica de sus corporaciones en la ciudad capital.

Revisando “los territorios del capital bancario” (Daher, 1995) y continuando con una comparación internacional según indicadores del Banco Mundial y la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) para el año 2004, la proporción de los depósitos bancarios en el país en relación al PIB era de 0,32; mientras que en los países de ingreso bajo era solo 0,22; y en aquellos de alto ingreso, 0,94. Los créditos bancarios a privados en igual fecha correspondían en Chile a 0,58 del PIB; en tanto en los países de ingreso bajo representaban un 0,14; y 1,00 en los de alto. El número de depósitos por cada 1000 habitantes -otro indicador- llegaba en Chile a 1045; a solo 229 en los países de ingreso bajo; y en los de ingreso alto a 1989 (según datos del Banco Mundial para el 2003) (Morales & Yáñez, [ca. 2007])

En un estudio posterior sobre la bancarización en Chile, los mismos autores constatan que “el país, pese a mostrar [...] niveles de bancarización muy por encima de los países del resto de la región, aún presenta indicadores alejados de los estándares de las economías de mayor desarrollo” (Morales & Yáñez ([ca. 2007]:1). Ese mismo estudio destaca como hecho relevante que la fortaleza del sistema financiero en Chile -en una escala entre 0 y 100 según el Moody’s Weighted Average Bank Financial Strength Index publicado en 2005- correspondía a un 57,8, comparativamente más bajo que el 77 de Estados Unidos (EE.UU.), pero superior al 47,2 de Alemania y el 47,1 de México.

Prosiguiendo con la revisión de la evolución del sistema financiero nacional, en una publicación más reciente, Claros (2014) analiza el nivel de bancarización según tres variables: una relativa a profundidad (depósitos/PIB, número de cheques emitidos/PIB); otra correspondiente a cobertura (cajeros automáticos por cada 1000 adultos y por cada 1000 km², sucursales bancarias cada 1000 personas, tasas de crecimiento del número de tarjetas bancarias); y una última relacionada con intensidad (préstamos/población, número de tarjetas de crédito/población). Ese estudio acotó que el número de cajeros automáticos cada 100 mil adultos en diciembre de 2002 era de 67,28 en Chile (en tanto en Francia, 109, y en Canadá, 205). Dos años después, en 2004, Chile contaba con 5,4 cajeros automáticos cada 1000 km²; cifra que en 2012 más que se duplicó hasta alcanzar los 12,4 cajeros. Durante el mismo periodo, según datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), las sucursales bancarias cada 1000 km² pasaron de 2,0 a 3,2. En paralelo, el número de tarjetas de crédito creció de 890.000 (a fines de 1991) a 6.4 millones al término de 2012, es decir, siete veces en 11 años.

En el contexto de éste proceso de bancarización creciente y desarrollo acelerado del sector financiero, esta investigación metodológicamente analiza las estadísticas económicas e indicadores bancarios (incluidos algunos financieros relativos a inversiones extranjeras, inversiones chilenas en el exterior, deuda externa y fondos soberanos) a partir de algunos antecedentes históricos sobre la desregionalización bancaria en Chile y la consiguiente concentración financiera en Santiago. Este estudio demuestra que Santiago se ha reconvertido en un centro de servicios financieros y empresariales -los que aportan un significativo 35,1% del PIB metropolitano- con un sector de administración pública reducido, en contraste, a solo un décimo de estos últimos, lo que confirma que el centralismo financiero privado es sustancialmente más relevante que el fiscal.

A pesar de lo anterior, y como consecuencia inadvertida del modelo de desarrollo implementado desde fines de los setenta que favoreció a los sectores exportadores de *commodities* localizados en las regiones, Santiago creció económicamente solo como el promedio de las otras áreas urbanas, resultando superada por doce de las veinticinco principales ciudades nacionales. Es más, en términos de ingreso per capita en 2011, Santiago estaba bajo Antofagasta, Calama, Iquique y Copiapó -ciudades *commodities*- y en un nivel equivalente al de Rancagua y Punta Arenas. Como consecuencia también de este menor dinamismo económico, Santiago creció menos, demográficamente, que la media de las mayores áreas funcionales urbanas de Chile (OECD, 2013).

La investigación constata y concluye que el modelo de economía de mercado consigue -mediante la desindustrialización metropolitana y el mayor dinamismo de las regiones exportadoras de *commodities*- una desconcentración económica relativa de la Región Metropolitana; sin embargo, el costo de ese proceso es una sorprendente hiperconcentración financiera en la capital: su sector de servicios empresariales y financieros representa casi dos tercios del nacional.

Una constatación complementaria se relaciona con las transformaciones analizadas: en Santiago, a pesar del centralismo o parcialmente a causa de este, la desigualdad llegó a niveles extremos, a tal punto que es superior a la de todas las áreas urbanas de Chile, y a las de todas las regiones urbanas de los países de la OECD (2013). Como indicador, el último Índice de Gini para Santiago (0,52) sólo era superado por el 0,60 de Río de Janeiro y el 0,74 de Johannesburgo (CEP-Brookings, 2016).

Esta es la deuda social de su radical transformación económica y laboral, que hizo de Santiago el epicentro financiero del modelo chileno, reconvirtiéndolo en el *broker* de la inserción del país en los mercados globales.

UNA HISTORIA BANCARIA “REGRESIVA”

En el siglo XIX y hasta fines del XX, numerosos bancos se fundaron en ciudades de diversas regiones y tenían sus casas matrices en ellas, e incluso hubo más bancos en Valparaíso que en Santiago. Es más, aunque históricamente el primer banco fue creado en Santiago, su efímera existencia permite afirmar que la primera institución financiera estable en el país fue constituida en Valparaíso.

Varios bancos regionales hacían sus propias emisiones monetarias, pues el Banco Central de Chile (BC) fue creado posteriormente, recién en 1925. Entre los bancos “regionales” pueden recordarse los siguientes: Banco de Depósitos y Descuentos de Valparaíso (1855); Banco de Valparaíso (1867); Banco de Concepción (1870); Banco de Talca (1880); Banco de Curicó (1882); Banco de Tarapacá y Londres (1888) -primer banco internacional en Chile-; El Banco del Sur; Banco de Osorno (y La Unión); Banco de Valdivia; Banco de Ñuble (Chillán); Banco de San Fernando; Banco Regional de Linares; Banco de Llanquihue; Banco de Constitución... (Aránguiz, 1993; Ross, 2003; Bernedo, 2013). Sin embargo, después de los ochenta, ¡no existe ningún banco regional y todas las casas matrices están en la capital!

Como consecuencia del proceso histórico descrito, y también de la creciente terciarización urbana y del propio desarrollo del sector financiero a nivel nacional y mundial, el incremento del aporte del sector de servicios financiero-empresariales al Producto Interno Bruto de la Región Metropolitana de Santiago creció desde un marginal 6% en 1970 a más de un tercio en 2014. En efecto, según estadísticas del Banco Central de Chile (2016) en el periodo 1991-1999, el PIB del sector financiero de la RMS representaba un 25,1% del total, un 26,5% entre el 2000 y 2009, y un muy significativo 35,7 entre 2010 y 2014. La RMS aportó el 44,5% del PIB nacional (a precios constantes) en 2014.

El sector de servicios financieros y empresariales representó, en el mismo año, el 35,1% del producto regional. En el PIB chileno, ese porcentaje fue de 11,7%, y en el PIB del “resto de Chile”, es decir de todas las regiones excluida la Metropolitana, fue de apenas 4,7%. La hiperconcentración financiera en la capital es evidente.

En la morfología urbana santiaguina, esta transformación radical de la economía metropolitana se expresa en el surgimiento de nuevos subcentros urbanos -el irónicamente denominado Sanhattan, la Ciudad Empresarial, el sector de oficinas premium en El Golf, Nueva Las Condes, y más recientemente el ícono del Costanera Center.

Esta hiperespecialización creciente, según los datos expuestos anteriormente, no debe entenderse solo como un efecto de la alta concentración demoeconómica y

del fuerte centralismo nacional, sino que también como una variable contribuyente en gran medida a dicha concentración y centralismo. Finalmente, pero no por ello marginalmente, el conjunto de estas tendencias concentradoras y centralizadoras permitirán comprender mejor la “geografía de la desigualdad” tanto a escala nacional-regional como local-comunal, según se documentará más adelante.

ABSOLUTA CONCENTRACIÓN BANCARIA EN SANTIAGO

Aunque las 24 instituciones bancarias presentes en Chile en 2015 tienen su casa matriz en la RMS, nueve de ellas (más de un tercio, el 37.5%) no tienen sucursales fuera de Santiago (SBIF, 2016), lo que acentúa el centralismo financiero de la capital. Estas nueve instituciones son: el Banco de la Nación Argentina, el Do Brasil S.A., el Banco París, el Banco Penta, el Deutsche Bank, el HSBC Bank (Chile), el Jp Morgan Chase Bank N.A., el Rabobank Chile, y The Bank of Tokyo-Mitsubishi Ufj. Ltd. En 2016 se concreta la fusión del Banco Itaú y Corpbanca, el cierre de la sede del Deutsche Bank y la llegada a Santiago del China Construction Bank.

Si bien la mayoría de las instituciones sin presencia regional son extranjeras, es singular la situación del Banco París, puesto que los otros dos bancos ligados al retail, el Banco Ripley y el Banco Falabella, tienen proporcionalmente el mayor porcentaje de sus sucursales en las demás regiones: un 57,4% el primero (solo superado por el Banco del Estado con un 67,3%) y un 55,0% el segundo. Otro banco con una proporción similar de sucursales fuera de la RMS es Corpbanca con un 55,5%.

Como se ha mencionado anteriormente, los casos extremos corresponden al Banco del Estado, con la mayor proporción, más de dos tercios (67.3%) de sus sucursales fuera de la RMS, y a los bancos Itaú (33,0%) y Security (32,1%), es decir, con solo un tercio de sus sucursales fuera de la capital. Si a estos últimos se suma la mayoría de los bancos extranjeros localizados solo en Santiago, se concluye que el banco estatal tiene coherentemente la mayor cobertura geográfica nacional, en tanto los bancos foráneos -salvo excepciones- tienden a tener la menor presencia regional.

El análisis geográfico de las sucursales bancarias se complementa con la distribución institucional y regional de los cajeros automáticos. Según la SBIF (2016), en diciembre de 2015 había en Chile 8.031 cajeros automáticos, de los cuales 2.465 (30,7%) correspondían al Banco del Estado; 1.535 (19,1%) al Banco Santander; 1.449 (18%) al Chile; 1.449 (13,2%) al BCI; 478 (6%) al BBVA; 417 (5,2%) a Corpbanca; 379 (4,7%) al Banco Falabella y 251 (3,2%) a otros bancos.

Por regiones, la distribución de los cajeros era la siguiente en orden decreciente: RMS, 45,3%; Valparaíso, 11%; Biobío, 8,9%; Los Lagos, 4,7%; Antofagasta, 4,5%; Araucanía, 4,5%; O'Higgins, 4,4%; Maule, 4,3%; Coquimbo, 3,9%; Tarapacá, 1,9%; Atacama, 2,9%; Los Ríos, 1,8%; Magallanes, 1,2%; Arica y Parinacota, 1,2%; y Aysén, 0,6%.

Los datos expuestos en esta sección dan cuenta de la heterogénea presencia territorial de las sucursales bancarias y de los cajeros automáticos -en parte explicable ciertamente por la distribución diferencial de la población y de la actividad económica-, constatándose una nítida concentración en Santiago, tanto más extrema en el caso de varios bancos extranjeros.

CONCENTRACIÓN MULTISECTORIAL Y CENTRALISMO EMPRESARIAL

El centralismo financiero de la RMS se observa también, y a niveles sorprendentes, al analizar las colocaciones bancarias -o créditos- por actividad económica (SBIF, 2016): la región capital, con el 74% del total de colocaciones en orden decreciente por sobre ese promedio, capta el 98,5% de las asignadas a producción de petróleo crudo y gas natural; el 96,4% de las destinadas a establecimientos financieros y de seguros; el 95,4% de las correspondientes a electricidad, gas y agua; el 94,4% de las orientadas a la industria de productos químicos derivados del petróleo, carbón, caucho y plástico; el 92,0% de las correspondientes a otras industrias manufactureras; el 88,4% de las asignadas a fabricación de productos minerales metálicos y no metálicos, maquinarias y equipos; el 87,5% de las asignadas a la industria textil y del cuero; el 87,2% de las colocaciones en el sector de explotación de minas y canteras; el 87,1% de las del comercio al por mayor; el 85,9% de las del sector pesca (a pesar de que la RMS es una región mediterránea); el 84,7% de las propias de la industria del papel, imprentas y editoriales; el 83,7% de las destinadas al sector otras obras y construcciones; el 81,5% de las colocaciones para la construcción de viviendas; el 80,1% de las correspondientes a bienes inmuebles y servicios prestados a empresas; el 79,3% de las propias de servicios comunales, sociales y personales; el 79,1% de las orientadas a comunicaciones; el 77,8 de las destinadas a la industria de productos alimenticios, bebidas y tabacos; y el 74,7% de las colocaciones en comercio al por menor, restaurantes y hoteles.

Bajo su promedio nacional de 74% como destino de todas las colocaciones, la RMS concentra el 71,7% en el sector de transporte y almacenamiento; el 63,5% de los créditos hipotecarios para la vivienda; el 59,3% de los créditos de consumo; el 59,1% de los otorgados a la silvicultura y extracción de madera; el 54,8% de los asignados a la industria de la madera y muebles; el 52,5% de los créditos a la fruti-

cultura, y el 51,65 de las colocaciones en la agricultura (excluida la fruticultura) y la ganadería. Si esto y todo lo anterior no es hipercentralismo financiero, ¿qué es?

Aunque los últimos sectores presentan grados menores de concentración en la RMS, no corresponde denominarlos grados de “desconcentración”, puesto que en absolutamente todos los sectores listados el porcentaje de participación de la RMS supera tanto su aporte porcentual al PIB nacional como su propia participación demográfica en el país.

Y aunque pueda argüirse que las cifras expuestas responderían en parte a un cierto sesgo debido a la concentración de las casas matrices de los holdings y demás corporaciones productivas y de servicios en la capital, tal conjetura no haría sino confirmar que el sector financiero opera con un fuerte centralismo, que sin duda podría estar asociado al poder tanto empresarial y gerencial como político. Una reciente publicación del Centro de Estudios Públicos y del *Metropolitan Policy Program de Brookings* (CEP-Brookings, 2016:3) avala lo expuesto sobre el centralismo empresarial. En ella se destaca, al respecto, “el estatus de Santiago como el nodo central de transportación de servicios a empresas, dado que alberga más del 90 por ciento de las sedes corporativas de Chile”. Esta concentración corporativa empresarial casi total en la capital, transversal a todos los sectores productivos y de servicios, se complementa con el propio centralismo financiero, en una crítica comunión que minimiza cualquier esfuerzo de descentralización estatal.

SANTIAGO BROKER FINANCIERO INTERNACIONAL

Así pues, si bien la especialización financiera de Santiago está asociada ciertamente a la muy alta concentración de la población y del producto nacional en la capital, como también al propio centralismo político chileno, en términos comparativos se evidencia que dicha especialización más que una regularidades es una cuasi-anomalía en el contexto internacional.

Esta singular condición exige complementar los indicadores locales analizados con otros de especial relevancia considerando la globalización de los mercados financieros: la proporcionalmente alta inversión externa directa (IED) materializada en Chile, en relación al menor tamaño de su economía; la casi equivalente inversión de capitales chilenos en el exterior, confirmando la IED y esta última la apertura del mercado de capitales nacionales; la deuda externa nacional y los fondos soberanos del país, ambos gestionados a través de la intermediación metropolitana.

Con respecto a la IED, tempranamente el sector financiero metropolitano fue uno de sus destinos preferentes. En efecto, entre los sectores con mayor inversión extranjera materializada en la RMS en el periodo 1974-1990 destacaba, en segundo lugar y sólo superada por la minería, el de los servicios financieros (US\$ 838,4 millones), y entre los países que más aportaban a ese sector estaban Estados Unidos, España, Reino Unido y las Islas Caimán (Comité de Inversiones Extranjeras, CIE, 2016).

Sin embargo, los países que han aportado IED al sector financiero desde 1974 hasta hoy son los que presentan una mayor diversificación (45 países) y a la vez una creciente y fuerte concentración: España ha invertido más del 50% del total en el periodo 2010-2015.

Entre 1974 y 2012 la inversión extranjera materializada en Chile, vía Decreto Ley 600, sumó US\$ 90,4 mil millones (un tercio del PIB). De este total, US\$ 14 mil millones se destinaron al sector financiero, de seguros y servicios afines. La RMS captó US\$ 21 mil millones, y sus sectores financieros y afines, US\$ 6 mil millones. En tanto, la IED financiera representa a nivel país un 9,2%, mientras que en la RMS esta cifra prácticamente se duplica con un 18%.

La concentración general de IED en la RMS, y especialmente la concentración de la IED financiera en la misma región capital, son factores adicionales que colaboran en la comprensión del creciente proceso de especialización e hipertrofia financiera en ella. Contribuyen también a esa comprensión las crecientes y relevantes inversiones chilenas en el exterior, gestionadas a través de las corporaciones y la banca capitalinas.

El stock de inversiones chilenas en el exterior sumó US\$ 86,1 mil millones entre 1990 y 2013, casi un tercio del PIB y equivalentes prácticamente a dos tercios de la deuda externa del país -US\$ 130 mil millones-. En relación al tema de esta investigación, cabe destacar que los sectores económicos con mayor participación en la deuda externa del país eran, en primer lugar, los servicios financieros (34,2%) y luego la minería (26,1%) (Banco Central de Chile, 2013).

Estas inversiones chilenas se distribuían en más de 70 países, y ellas representaban más de 2.500 proyectos gestionados por más de 1.000 empresas chilenas. Sin embargo, cinco países concentraban el 90,2% de la inversión externa: Brasil (25,4%); Argentina (19,5%); Colombia (19,2%); Perú (19%); y EE.UU. (7,1%) (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2013). Con la excepción de este último, la proximidad geográfica es una variable explicativa del 83,1% de la orientación locacional de la IED chilena. Según la Dirección General de Relaciones Económicas Interna-

cionales (DIRECON, 2016), la inversión chilena en el exterior hasta junio de 2016 acumulaba US\$ 106 mil millones.

A estas cifras oficiales deben sumarse al menos otras “extraoficiales”. Repetto (2016:B8) señalaba, en relación a la reciente reforma tributaria chilena, que “casi ocho mil personas -un cuarto del número de contribuyentes en el tramo más alto del (impuesto) Global Complementario- se acogieron (a la amnistía tributaria) y admitieron no haber declarado riqueza en el exterior por un total de US\$ 19.000 millones”. Es decir, un monto equivalente ni más ni menos que a cerca del 20% de las inversiones oficiales en el exterior.

El rol de *broker* financiero internacional de la capital se ejerce además en la gestión centralizada los dos fondos soberanos nacionales. Según datos del Ministerio de Hacienda (2015), el Fondo de Estabilización Económica y Social, FEES, sumaba en diciembre de 2015 US\$ 13.966 millones -monto proveniente en gran medida del cobre y las regiones mineras -. El otro fondo soberano chileno, el Fondo de Reserva de Pensiones, acumulaba US\$ 8.112 millones a igual fecha, y los aportes al mismo proceden de todo el país, según la distribución geográfica del empleo y las remuneraciones imponibles.

Sin embargo, la suma de ambos, US\$ 22.078 millones (aproximadamente 10% del PIB), converge totalmente en Santiago y desde la capital se invierte dentro y fuera de Chile, a pesar de su muy diverso origen regional.

Una vez más, tal como sucede con la IED y las inversiones de empresas chilenas en el exterior, los fondos soberanos (FEES de todos los chilenos y el Fondo de Reserva de Pensiones de la mayoría de los trabajadores del país) resultan cómplices del centralismo financiero nacional, lo que explica en parte la concentración metropolitana y contribuye a la desigualdad social y territorial que conlleva.

CONCENTRACIÓN FINANCIERA INSTITUCIONAL Y POR ACTIVIDAD ECONÓMICA.

A continuación se analiza la concentración financiera -expresada en las captaciones (depósitos) y colocaciones (créditos bancarios) (SBIF, 2016) - tanto a nivel institucional o corporativo como territorial, desagregando información a escala regional, urbana e intraurbana.

En el país, en 2015, la RMS captaba el 96% de los depósitos a la vista en moneda chilena reajutable, el 74% en moneda extranjera y el 69% en moneda chilena no reajutable. En depósitos a plazo, concentraba el 97% en moneda local reajutable, el 96% en moneda extranjera y el 89% en moneda nacional no reajutable. En cuentas de ahorro, las proporciones eran el 50% en moneda local reajutable y solo el 37% en moneda local no reajutable. Si bien estos dos últimos porcentajes son bastante más bajos que los anteriores, solo el último es inferior al de la concentración demográfica metropolitana, lo que indica una mayor distribución geográfica de este instrumento de ahorro, de carácter más popular.

En la RMS, las instituciones bancarias con mayores captaciones en septiembre de 2015 eran el Banco Santander, 18,7%; el de Chile, 16,7%; el del Estado, 13,5%; el BCI, 13,3%; el BBVA, 6,9%; Corpbanca, 6,8%; e Itaú Chile, 5,4% (la reciente fusión de estos dos últimos permite conjeturar un porcentaje agregado aproximado de un 12%). Solo los tres primeros bancos concentran casi la mitad de las captaciones y, en conjunto, los siete señalados dan cuenta del 81,3% del total captado por las 24 instituciones existentes en la RMS en 2015. Así, a la concentración geográfica se suma una marcada concentración financiera institucional.

Las estadísticas de colocaciones por actividad económica en 2015 (SBIF, 2016) demuestran que el conjunto de los bancos asigna la mayor cantidad a crédito hipotecario para la vivienda (26,9%); en segundo lugar, a los servicios comunales, personales y sociales (14,6%); y, en tercero, a créditos de consumo (13%). Sin embargo, si se suman a los créditos hipotecarios los correspondientes a bienes inmuebles y servicios a las empresas, y los asignados a construcción de viviendas y a otras obras y construcciones, el porcentaje acumulado por este agregado inmobiliario alcanza un altísimo 38,8%.

Además, si se excluyen las colocaciones en los sectores más "rurales" -agricultura, ganadería, silvicultura, infraestructura predial y pesca; y explotación de minas y canteras- que representan en conjunto el 6.3% del total de las colocaciones bancarias, puede inferirse que el 93,7% de las mismas se localiza en las áreas urbanas. Esta cifra es comparable, en orden de magnitud, a la alta tasa de urbanización de la población nacional.

¿LA BANCA PRIVADA INTERNACIONAL DESCONCENTRA MÁS QUE LA ESTATAL?

Del análisis de las colocaciones por región en 2015 (SBIF, 2016) se deduce que el Banco Santander-Chile (controlado por el Banco Santander-España), la institución con mayores colocaciones a nivel nacional (19,7%), asigna un 33,9% de ellas a las demás regiones excluida la Metropolitana. A su vez, el Banco del Estado de Chile, con una participación de 13,6% a nivel nacional, destina el 34,4% de sus créditos a las demás regiones. En consecuencia, ambas instituciones, la mayor entre las privadas y la estatal, no presentan en términos generales una conducta u orientación geográfica diferente.

Sin embargo, en el análisis desagregado por regiones, solo en Arica y Parinacota el Banco del Estado tiene una más alta participación (26%) que el Santander (20%). En todas las demás regiones, el banco privado supera en colocaciones al estatal. Este registra sus menores participaciones en Tarapacá, 11,8%; Región Metropolitana, 12,1%; y Magallanes, 13,3%. Y las mayores, además de en Arica y Parinacota, en Los Ríos, 23,1%; Coquimbo, 21,6%; O'Higgins y Aysén, ambas con 20,4%.

Estas disparidades regionales, aunque registradas en términos relativos, ameritan una reflexión sobre la asignación geográfica de recursos del Banco del Estado, más allá de que su misión no sea necesariamente redistributiva. Tal vez en un análisis segmentado las colocaciones de este Banco se orienten a sectores menos solventes o más vulnerables, cumpliendo así un rol social específico, pero esta investigación no cuenta con los antecedentes necesarios para verificar tal eventualidad.

El Banco Santander-Chile, a su vez, tiene una mayor participación relativa en colocaciones en las regiones de la Araucanía, 32,2%; Magallanes, con igual porcentaje; y del Maule, 32,0%. Significativamente, la primera y última están entre los territorios con mayor pobreza en el país. Sus menores participaciones se verifican en las regiones Metropolitana, 15,6%, y de Tarapacá, 18,5%.

De lo anterior resulta, como paradoja, que un banco privado filial de un banco extranjero desconcentra más, en término de colocaciones, que el propio banco estatal. Si a esta comparación binaria se agregan las colocaciones regionales del resto de la banca, el rol del Banco del Estado resulta ciertamente menor y subsidiario.

CONCENTRACIÓN SOCIOECONÓMICA Y SOCIOTERRITORIAL DEL ENDEUDAMIENTO

Las cifras de 2015 relativas al endeudamiento (SBIF, 2016) -y por lo tanto de acceso al crédito- resultan también decidoras en términos regionales, y más elocuentes aún por su contribución a la desigualdad socioterritorial.

En efecto, la deuda promedio crece en proporción a los ingresos de los clientes bancarios. Así, en el tramo de ingresos inferiores a \$ 250.000, la deuda es de \$2,1 MM, mientras que en el tramo de ingresos mayores a \$2.600.000, la deuda asciende a \$ 62,6 MM, es decir, casi 30 veces mayor.

Sin duda, esta diferencia mayúscula en el acceso al crédito contribuye a incrementar las desigualdades socioeconómicas y, además, las socioterritoriales, puesto que se correlaciona con la segregación urbana.

A nivel macrogeográfico, se constata también una concentración mayor de la deuda promedio -y por ende del crédito- en la RMS (\$ 16,6 MM) versus las demás regiones (\$ 11,5 MM), es decir, un notable 44% más.

Por ende, tanto a escala intraurbana como entre regiones, los muy diferentes niveles de endeudamiento vienen a confirmar una concentración socioeconómica y socioterritorial, la que resultará más evidente en la desagregación comunal descrita en el apartado siguiente.

La información sobre endeudamiento se complementa con la relativa a los protestos o impagos en 2015 (SBIF, 2016). Los datos sobre protestos en las distintas regiones del país no se correlacionan con la concentración de deuda en la RMS, y en cambio muestran una realidad territorial que, con la excepción de O'Higgins, acusa conductas extremas (mayor o menor en impagos) relativamente coincidentes -curiosamente- con las geográficamente denominadas regiones extremas.

En cuanto al número de cheques, letras y pagarés presentados y su porcentaje de protesto por región, Antofagasta detenta el mayor, con el 1,56% de cheques protestados (0,87% a nivel nacional) y 14,37% de protesto de letras y pagarés (6,31% en el país). En el primer caso, el mínimo lo registra Magallanes con 0,72% y en el segundo caso Atacama con 2,66%.

Sin embargo, el registro por monto o valor difiere, pues el mayor porcentaje de protesto de cheques se da en Tarapacá, 2,84% (1,04 nacional), y el de letras y pagarés en Coquimbo, 29,58% (3,31% en el país). Los mínimos se registran nuevamente en Magallanes, 0,62%, y en O'Higgins, 0,73%, respectivamente.

Antofagasta, sin embargo, presenta el tercer mayor porcentaje por valor en cheques protestados, 1,89%, y el segundo mayor por monto en letras y pagarés, 18,43%.

Así, se confirma que el “riesgo-región” es diferencial. Las estadísticas más críticas en las regiones mineras del norte podrían tener como una de sus razones el efecto del término del superciclo de los *commodities*, y la consiguiente caída en el precio del cobre y en el empleo sectorial y regional.

SEGREGACIÓN E HIPERCONCENTRACIÓN COMUNAL EN LAS CAPTACIONES Y COLOCACIONES

Si el acceso al crédito, el endeudamiento y los protestos presentan heterogeneidad territorial, el análisis de las captaciones y colocaciones bancarias por comuna en 2015 (SBIF, 2016) termina por confirmarla, categórica e incluso dramáticamente, en tanto hace evidente la segregación social intercomunal y, además, demuestra que las colocaciones bancarias no sólo reproducen la desigualdad, sino que contribuyen a acrecentarla.

En la RMS, las captaciones bancarias por comuna son extraordinariamente desiguales: en efecto, en septiembre de 2015, la comuna de Santiago concentró dos tercios del total (66,1%) -correspondientes a 15 bancos- por ser sede de muchas casas matrices de corporaciones y por su propia diversidad económica. Su fuerte primacía dista bastante de las otras comunas con mayores captaciones: Las Condes, 18,3%, a través de 20 bancos; Providencia, 7,4%, mediante 11 bancos (ambas con centralidad comercial y más aún financiera, además de residentes de altos ingresos) y Vitacura, 1,2%, también con 11 bancos (esta última residencia de la población de mayores ingresos). En conjunto, estas cuatro comunas concentran el 93% de todas las captaciones, mientras que el 7% restante se dispersa entre las otras 48 comunas de la RMS. Entre estas últimas, las con menores captaciones eran Lo Espejo, 0.000003%; Calera de Tango, 0.00003%; Padre Hurtado, 0.00001%.

Conclusión: Una “gran brecha” de desigualdad (Stiglitz, 2015). La alta concentración financiera de la RMS respecto de las otras 14 regiones de Chile se replica y agudiza al interior de la propia región capital.

La extrema desigualdad geográfica constatada en las captaciones se verifica asimismo en las colocaciones bancarias por comuna (SBIF, 2016). En igual fecha, las que percibían los mayores créditos eran las comunas de Santiago, 58,1% aportado por 15 bancos; Las Condes, 20,4% correspondientes a 19 bancos; Provi-

dencia, 4,0%; y Vitacura, 1,7%, ambas con aportes de 11 bancos. En conjunto, concentraban el 84,2% del total metropolitano de colocaciones, cifra 8,8% menor a la observada en las captaciones. Estas diferencias sugieren una cierta reasignación tanto entre las cuatro comunas -mientras Santiago y Providencia aportan proporcionalmente más captaciones, Las Condes y Vitacura perciben en proporción más colocaciones- como en relación a las otras 48 comunas metropolitanas.

Entre estas últimas, las que reciben menores créditos son Lo Espejo, 0.00001%; Padre Hurtado, 0.00002%; y Calera de Tango, 0.00005%. Cada una con presencia de un solo banco, en la primera el Banco de Chile, y en las otras el BCI.

Estas cifras tan extremadamente polares, junto a todas las anteriores, configuran una suerte de graffiti de la desigualdad en “la capital del siglo XXI”, parodiando a Piketty (2014).

DESIGUALDAD EN LOS MERCADOS LABORALES: EL INGRESO MEDIO EN EL SECTOR FINANCIERO MÁS QUE DUPLICA AL NACIONAL.

La concentración del sector financiero en la RMS se expresa proporcionalmente en los mercados de trabajo metropolitano y nacional (Banco Central de Chile, [ca. 2015]) y conlleva un marcado correlato en ingresos. De hecho, los empleados en el sector financiero correspondían en 2010 a un relevante 14 % del total metropolitano equivalente a más de 410 mil empleos directos (eran sólo 62 mil según el Censo de 1982). Y a un altísimo 63,4% del total del sector a nivel nacional.

El mayor incremento laboral asociado al sector financiero resulta evidente al constatar su dinamismo comparativo en un amplio periodo de expansión de la economía (1986-2010): mientras los ocupados en general crecían en un 83% en casi un cuarto de siglo (1986-2010), en el sector financiero lo hacían en un 334%. En tanto los primeros no alcanzaban a duplicarse, los segundos en comparación más que se cuadruplicaban.

Como gran parte del incremento del empleo financiero se localizó en la capital, en consecuencia social y laboralmente -y no sólo en términos económicos-, Santiago se convertía así en el epicentro financiero del modelo chileno.

La alta concentración laboral financiera en la RMS se acompaña además de dos hechos relevantes: según Mercer (2016), la tasa de sindicalización sectorial es la menor en servicios financieros (31%), en tanto la mayor ocurre en minería (71%).

A pesar de ello, de acuerdo a las estadísticas del Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 2014), el ingreso medio mensual más alto correspondía, en octubre de 2014, al sector de Intermediación Financiera con \$972,200, versus un ingreso medio mensual de los ocupados de \$473,300 en igual fecha: el primero más que duplica a este último.

Por lo tanto, resulta evidente una vez más -ahora en el mercado laboral- que la concentración financiera en la capital contribuye a la desigualdad de ingresos tanto al interior de la metrópoli (Harvey, 1979) como comparativamente frente al resto de país.

Esta geografía de la desigualdad, correlacionada con una “economía de las desigualdades” (Piketty, 2015a), subyace en varios movimientos sociales chilenos convertidos en “redes de indignación” (Castells, 2013), y en partidos regionalistas y protestas recurrentes en varias “ciudades rebeldes” (Harvey, 2013) que han enarbolado banderas negras tanto en el norte como en el sur de Chile.

CONCLUSIONES

Al concluir este texto, la opción “Brexit” se había impuesto en el referéndum del 23 de junio en el Reino Unido. Casi inmediatamente, uno de los sectores más afectados era el financiero, y se preveía una fuga de bancos desde Londres hacia otros países, sembrando dudas sobre el futuro de la City, el mayor centro financiero europeo y uno de los más relevantes a nivel global. Además, se advertía que “la autoridad bancaria Europea, entidad de la UE con sede en Londres, probablemente tendrá que mudarse a Europa continental” (Tracy & Dendrinou, 2016:B8).

En el contexto anterior -que rememora las “crónicas de los años en que el capitalismo se volvió loco” (Piketty, 2015b) - también se constataba que “una amplia gama de instituciones financieras europeas están en riesgo: gigantes heridos que llevan a cabo reestructuraciones difíciles, como Deutsche Bank AG y Credit Suisse Group AG; bancos regionales presionados por las tasas de interés negativas, y bancos de la periferia de la zona euro abrumados por el peso de las Carteras incobrables” (Strasburg & Colchester, 2016:B8). Resulta sugerente, junto a la posible emigración o deslocalización bancaria desde la City londinense, esta constatación que igualmente incluye referencias geográficas: dos bancos globales junto a algunos “regionales” y otros de “la periferia de la zona euro”. Queda manifiesta así tanto la concentración financiera en Londres como la vulnerable desconcentración territorial de ciertas instituciones bancarias.

Schmidt-Hebbel (2016:B5) acotaba asimismo, más allá de ciertas segmentaciones etarias, socioeconómicas o educacionales, otras de carácter nacional-geográfico en la votación del 23 de junio: “un 51,9% de los británicos votó a favor de la salida del RU de la UE (“Brexit”). Votaron mayoritariamente por quedarse en la UE (“Bremain”) los más jóvenes, mejor educados y más ricos, al igual que los londinenses y los escoceses y norirlandeses. En cambio, votaron por el Brexit los más viejos y pobres, y los ingleses”. El mismo autor agregaba, acentuando las consecuencias político-territoriales del plebiscito: “Mientras los ingleses empujan por las negociaciones con la UE y logran la salida, los parlamentos de Escocia e Irlanda del Norte bloquean la salida y promueven nuevos plebiscitos para sus respectivas salidas del RU y permanencias en la UE” (Schmidt-Hebbel, 2016:B5).

Para una economía abierta y pequeña como la chilena, plenamente inserta en los mercados globales, los sucesos de relevancia internacional la pueden afectar, en primer lugar, en su sector financiero, lo que altera de paso su competitividad. La condición particular de Santiago como *broker* financiero internacional -en términos bancarios y corporativos para efectos de IED, inversiones chilenas en el exterior, deuda externa y fondos soberanos, entre otras intermediaciones- incide en una especial vulnerabilidad de la capital ante las crisis y cambios financieros globales (Daher, 2016b).

La competitividad y posicionamiento de Santiago como ciudad subglobal -no global (Sassen, 1999; Brenner y Keil, 2006)- en los mercados internacionales queda bien graficada en los rankings respectivos. Observando las posiciones de Chile y Santiago en diversas evaluaciones y rankings de competitividad, González et al. (2012) destacaban que el país estaba en el 5° lugar en el ranking de Libertad Económica en el Mundo, 2010; en el 10° en el Índice de Libertad Económica, 2010; en el 14° en el ranking de Mercados Emergentes, 2010; en el lugar 26° en el Anuario de Competitividad Mundial, 2010; en el 28° en el Informe de Competitividad Mundial, 2008-9; en el 30° en el Informe de Desarrollo Financiero, 2010; en el 33° en el Índice de Globalización, 2010; y en el 40° en el Índice de Disponibilidad de Redes (Informe Global sobre Tecnologías de la Información, 2010).

Según la misma publicación, Santiago también estaba indexado en el 2° lugar, sólo después de Miami, en el ranking de Las Mejores Ciudades (americanas) para Hacer Negocios, de AméricaEconomía, 2010; y superaba (en orden decreciente) a Sao Paulo, Ciudad de México, Buenos Aires, Ciudad de Panamá, Bogotá, San José y Lima.

Estos antecedentes ayudan a comprender el reposicionamiento de Santiago (Garretón, 1998) como capital financiera y empresarial de una economía emergente

primario-exportadora, tempranamente liberalizada e inserta en los mercados globales, altamente especializada y por lo mismo especialmente expuesta y vulnerable a la volatilidad financiera internacional (Daher, 2016b).

Colaborativamente con la reconversión de Santiago como capital financiera y *broker* internacional, el mercado de capitales chileno tuvo en los últimos años tres reformas relevantes. La primera en 2001 a través de la Ley 19.768, que “Introduce adecuaciones de índole tributaria al mercado de capitales y flexibiliza el mecanismo de ahorro voluntario”, y la Ley 19.769, que “Flexibiliza las inversiones de los fondos mutuos y compañías de seguros, facilita la internacionalización de la banca y perfecciona leyes de sociedades anónimas y de fondos de inversiones”. La segunda en 2007 mediante la Ley 20.190 que “Introduce adecuaciones tributarias e institucionales para el fomento de la industria de capitales de riesgo y continúa el proceso de modernización del mercado de capitales”. Y la última reforma en 2010 implementada por la Ley 20.448 que “Introduce una serie de reformas en materia de liquidez, innovación financiera e integración del mercado de capitales”. En la actualidad, el Gobierno avanza hacia una reforma a la Ley General de Bancos para adecuar las normas locales a las de Basilea III, contexto donde se plantea que “la industria de servicios financieros en Chile ha estado en muchos aspectos limitada de poder exportar servicios al resto del mundo” (Tagle, 2016:B6).

En el escenario global descrito, y en la particular coyuntura que enfrenta la Unión Europea, la competitividad y vulnerabilidad internacional de Chile, y particularmente de Santiago, enmarcan las conclusiones de esta investigación. Ellas, sin embargo, lejos de excluir los desafíos de desarrollo social que deben conferir equidad y sustentabilidad al crecimiento económico, harán especial alusión a la desigualdad social y territorial no solo como reflejo del centralismo financiero en Chile, sino que también como uno de sus efectos (o defectos).

Entre las conclusiones, algunas ya adelantadas parcialmente en las secciones anteriores, cabe destacar algunas generales y otras más específicas.

La primera conclusión general se relaciona con la verificación de la radical reconversión de Santiago, desde una ciudad industrial propia del antiguo modelo de sustitución de importaciones a otra especializada en servicios financiero-empresariales, un cambio extremo registrado estadísticamente en la reducción del aporte de la industria desde el 31% del PIB metropolitano en 1970 a sólo 11% en 2010, y en el contundente incremento del aporte del sector de servicios financiero-empresariales, desde un menor 6% del PIB en 1970 a más de un tercio del mismo (35%) en 2010.

Una segunda conclusión general se refiere a la desconcentración económica regional como efecto inintencional de las políticas macroeconómicas propias del nuevo modelo de desarrollo. De hecho, por la desindustrialización metropolitana, pero especialmente por el creciente sector exportador de recursos naturales localizado en distintas regiones del país, el PIB de la RMS se reduce desde casi la mitad del PIB nacional en 1970 a sólo un 42% en 2010. Por lo mismo, Santiago crece económicamente solo en paridad con el promedio de las demás áreas urbanas, pero menos que doce de las otras veinticinco ciudades principales. Como consecuencia de este menor dinamismo económico, Santiago demográficamente crece menos que la media de las mayores áreas funcionales urbanas de Chile (OECD, 2013).

La tercera conclusión general, y quizás la más relevante, se deduce de las dos anteriores: aunque Santiago se desconcentra económicamente, se hiperconcentra financieramente. En la actualidad, los servicios empresariales y financieros generan más de la tercera parte del PIB metropolitano, y este sector representa casi dos tercios del total nacional. En contraste, el sector público metropolitano -en un país unitario e hipercentralista como Chile- aporta sólo un 3,8% del PIB regional, es decir, solo un décimo del aporte financiero.

Las conclusiones más específicas se expresan en los términos siguientes. En primer lugar, es fundamental destacar que, a partir de las últimas décadas del siglo XX, y luego de una profusa fundación bancaria en diversas regiones del país, no existe en Chile ningún banco regional y todas las casas matrices se concentran en la capital. Se trata sin duda de un proceso histórico progresivo, pero regionalmente “regresivo” que marca el fin de una época de descentralización (y desconcentración económica y territorial) de la banca y el inicio del hipercentralismo financiero capitalino.

Este se expresa estadísticamente en el hecho de que hoy el sector de servicios financieros y empresariales representa más del 35% del producto regional metropolitano. Este alto porcentaje se compara con el tan solo 11,7% que representa el PIB del mismo sector en el total nacional, y, más elocuentemente aún, con el apenas 4,7% del sector en el PIB del “resto de Chile”, es decir, de todas las regiones excluida la Metropolitana.

El centralismo financiero chileno se constata no solo en que las 24 instituciones bancarias presentes en Chile en 2015 tienen su casa matriz en la RMS, sino que además 9 de ellas (más de un tercio) no tienen sucursales fuera de Santiago. Considerando que la mayoría de los bancos extranjeros están localizados solo en Santiago, se concluye que los bancos foráneos -con excepciones notables-

tienden a tener la menor presencia regional, en tanto el banco estatal tiene coherentemente la mayor cobertura geográfica nacional.

El centralismo financiero de la RMS se registra, asimismo y a niveles sorprendentes, en el hecho de que la región capital concentra el 74% del total de las colocaciones bancarias por actividad económica. En absolutamente todos los múltiples y variados sectores, el porcentaje de participación de la RMS supera tanto a su aporte porcentual al PIB nacional como a su propia participación demográfica en el país. Esta concentración corporativa prácticamente total en la capital, transversal a todos los rubros productivos y de servicios, se correlaciona con el propio centralismo financiero, opacando cualquier descentralización fiscal.

La especialización financiera de Santiago, acompañada del propio centralismo político chileno, se evidencia como una cuasi-anomalía en el concierto internacional. Esta singular condición se relaciona ciertamente con la temprana y amplia apertura del mercado de capitales nacionales y la globalización de los mercados financieros. Y se encarna en la proporcionalmente alta inversión extranjera directa en Chile, en la casi equivalente inversión de capitales chilenos en el exterior, en los fondos soberanos del país y su deuda externa, flujos de ingreso (*inflows*) y egreso (*outflows*) de capitales gestionados todos a través de la intermediación metropolitana.

Cabe reiterar, en relación al tema de esta investigación, que el sector económico con mayor participación en la deuda externa del país (más de un tercio) es el de servicios financieros, sector, como se ha demostrado, concentrado absolutamente en la capital. Consistentemente, la IED financiera en la RMS duplica a la nacional.

El rol de *broker* financiero internacional de Santiago se ejerce asimismo en la gestión centralizada los dos fondos soberanos nacionales. En efecto el Fondo de Estabilización Económica y Social (proveniente en gran medida del cobre y las regiones mineras) y el Fondo de Reserva de Pensiones (cuyos aportes proceden de la mayoría de los trabajadores de todo el país) convergen totalmente en Santiago, a pesar de su muy diverso origen regional, donde terminan aportando al centralismo.

El centralismo institucional o corporativo y la concentración territorial se registran, adicionalmente, en las captaciones y colocaciones bancarias. La RMS capta en 2015 entre el 96% y el 69% de los diferentes tipos de depósitos a la vista, y entre el 97% y el 89% de todos los depósitos a plazo. Institucionalmente, solo tres bancos concentran casi la mitad de las captaciones, y siete dan cuenta del 81,3% del total captado por las 24 instituciones existentes en la RMS.

Institucionalmente, en el análisis desagregado por regiones, solo en una región el Banco del Estado tiene una participación mayor en colocaciones que el Santander, banco con las mayores a nivel nacional. En todas las demás regiones, el banco privado supera en colocaciones al estatal. De lo anterior resulta, como paradoja, que un banco privado filial de otro extranjero desconcentra más, en término de colocaciones, que el propio banco estatal. Si a esta comparación binaria se agregan las colocaciones regionales del resto de la banca, el rol del Banco del Estado resulta ciertamente menor y subsidiario.

Las cifras relativas a endeudamiento -y por lo tanto de acceso al crédito- resultan también decidoras en términos regionales, y más elocuentes aún por su contribución a la desigualdad socioterritorial. En efecto, la deuda promedio crece en proporción a los ingresos de los clientes bancarios. Así, en el tramo de ingresos mayores, la deuda es casi 30 veces superior a la del tramo de menores ingresos. Geográficamente se constata también una concentración mayor de la deuda promedio -y por ende del crédito- en la RMS, con un significativo 44% adicional al promedio de las regiones.

La información sobre endeudamiento se complementa con la relativa a los protestos o impagos. Los datos sobre protestos en las distintas regiones del país muestran una realidad territorial que, con solo una excepción, acusa conductas polares -mayor o menor en impagos- relativamente coincidentes (curiosamente) con las geográficamente denominadas regiones extremas. Se confirma así que el "riesgo-región" es diferencial. Las estadísticas más críticas en las regiones mineras del norte podrían tener como una de sus razones el efecto del término del superciclo de los *commodities*.

Si el acceso al crédito, el endeudamiento y los protestos presentan heterogeneidad territorial, el análisis de las captaciones y colocaciones bancarias por comuna termina por confirmarla, en tanto hace evidente la segregación social y demuestra que las colocaciones bancarias no sólo reproducen la desigualdad, sino que también contribuyen a acrecentarla.

En la RMS, las captaciones bancarias por comuna son extraordinariamente desiguales: en efecto, la comuna de Santiago concentró dos tercios del total. En conjunto, cuatro comunas -Santiago, Providencia, Vitacura y Las Condes- concentran el 93% de todas las captaciones, mientras que el 7% restante se dispersa entre las otras 48 comunas de la RMS. Conclusión: la alta concentración financiera de la RMS respecto de las otras 14 regiones de Chile se replica y agudiza al interior de la propia región capital. La extrema desigualdad geográfica y social constatada en las captaciones se verifica también en las colocaciones

bancarias por comuna. En conjunto, las mismas cuatro comunas concentraban el 84,2% del total metropolitano de colocaciones.

La concentración del sector financiero en la RMS se expresa, también en términos socioeconómicos, en los mercados de trabajo metropolitano y nacional, y conlleva un marcado correlato en ingresos. En efecto, se constata que en veinticinco años los empleos en ese sector se cuadruplicaban, en tanto los ocupados en general no alcanzaban a duplicarse. La alta concentración laboral financiera en la RMS -casi dos tercios del total nacional- involucra además una cierta paradoja: en este sector, la tasa de sindicalización es la más baja y el ingreso medio mensual es el más alto. Por ende, resulta evidente una vez más, ahora mediante indicadores del mercado laboral, que la concentración financiera en la capital contribuye a la desigualdad de ingresos tanto al interior de la metrópoli como comparativamente frente al resto de país.

Ciertamente, como se afirmaba al inicio de este texto, el centralismo político, la concentración económica y el centralismo financiero son tres factores productores de desigualdad. Este estudio, al indagar en el centralismo financiero privado, ha verificado que este último es uno de los más determinantes en términos de equidad socioterritorial.

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2014). *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Santiago: Ed. Planeta SA chilena.

Aránguiz, H. (1993). Notas para el estudio de los bancos extranjeros en Chile: 1889-1971. *Historia*, vol. 27, 19-68.

Banco Central de Chile (2013). *Deuda Externa de Chile, 2013*. Santiago: Banco Central de Chile

Banco Central de Chile (2015). *Producto Interno Bruto por Región*. Santiago: Banco Central de Chile.

Banco Central de Chile ([ca.2015]). *Ocupados por rama de actividad económica en Chile 1986-2010 (Cuadro 11.08) y Ocupados por rama de actividad económica en la Región Metropolitana 1986-2010 Cuadro 10.03* Santiago: Banco Central de Chile.

Banco Central de Chile (2016). *Cuentas Nacionales*. PIB Regional. http://www.bcentral.cl/es/faces/estadisticas/CNacionales/PIBRegional;jsessionid=Z16Ca881c8SK7Q1aAjJ8GRxdzciF-8yEJrkQFmMA4xlm7AYxZm5W0!1121604518!-1566104401?_af

Bernedo, P. (2013). *Historia de la libre competencia en Chile, 1959-2010*. Santiago: Ediciones de la Fiscalía Nacional Económica.

Brenner, N. (2016). *La explosión de lo urbano*. Santiago: ARQ Ediciones.

Castells, M. (2013). *Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de internet*. Madrid: Alianza Ed.

Claros, X. (2014). Bancarización y crecimiento económico. *Informe Área de Negocios UST N° 103: 5-10*. U. Santo Tomás, Santiago.

Daher, A. (1995). Territorios del capital bancario y previsional en Chile. *Documents D'Análisi Geogràfica*, 27: 37-55.

Daher, A. (2016a). De cómo Chicago transformó a Santiago: 40 años de gobernanza de mercado. En A.Orellana, F. Link & J. Noyola (eds.): *Urbanización planetaria y reconstrucción de la ciudad (pp. 141-168)*. Santiago: Colección Estudios Urbanos UC-RIL Editores.

Daher, A. (2016b). Externalidades territoriales de la gobernanza financiera global, *EURE*, Vol.42, N° 126: 215-236.

DIRECON(2016). <https://www.direcon.gob.cl/2016/06/a-mas-de-us-106-millones-asciende-inversion-acumulada-de-empresas-chilenas-en-el-exterior-en-los-ultimos-26-anos/>

Garretón, O. G. (1998). Santiago en el mundo de las sociedades globales. *EUREXXIV*(71): 94-96.
González, D.; DeMattos, C.; Zegers, F.; Prado, V. & Abusleme, C. (2012). Chile en las evaluaciones rankings de competitividad. En C. de Mattos, P. Bannen & L. Fuentes (eds.) *Santiago de Chile, una ciudad atractiva para un país competitivo*. (47-102). Santiago: Colección Estudios Urbanos UC.

Harvey, D. (1979). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI Eds.

Harvey, D. (2007). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal SA.

Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal SA.

Hernández, L. & Parro, F. (2004). Sistema financiero y crecimiento económico en Chile. *Documento de Trabajo N° 291*. Santiago, Banco Central de Chile.

INE (2014) *Síntesis de Resultados NESI, Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos* http://www.ine.cl/filenews/files/2015/septiembre/sintesis_NESI_2014.pdf

Kaiser, A. (2015). *La tiranía de la igualdad*. Santiago: El Mercurio/ Aguilar.

Mercer (2016). "61% de empresas afirma que sus negociaciones son poco o nada conflictivas". *El Mercurio, Economía y Negocios: B2*. Santiago, 07-04-2016.

Ministerio de Hacienda (2015). *Informe anual de Fondos Soberanos 2015*. <http://www.hacienda.cl/fondos-soberanos/informe-anual/informe-anual-fondos-soberanos-2015.html>

Ministerio de Relaciones Exteriores (2013). *Presencia de inversiones directas de capitales chilenos en el mundo, 1990- junio de 2013*. Ministerio de Relaciones Exteriores, DIRECON, Santiago de Chile.

Morales, L. & Yáñez, A. ([ca. 2007]). La bancarización en Chile. Concepto y medición. Departamento de Estudios de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, *Publicación-5291*, Santiago.

OECD (2013). *OECD Urban Policy Reviews Chile*. Santiago de Chile: OECD Publishing.

Peña, C. (2015). ¿Qué desigualdad es deseable para Chile? *El Mercurio, Reportajes: D11*. Santiago, 08-02-2015.

Piketty, Th. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México: FCE.

Piketty, Th. (2015a). *La economía de las desigualdades. Como implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*. Buenos Aires: Siglo veintiuno Eds.

Piketty, Th. (2015b). *La crisis del capital en el siglo XXI. Crónicas de los años en que el capitalismo se volvió loco*. Buenos Aires: Siglo veintiuno Eds.

Repetto, A. (2016). *Paraíso y Perdón. El Mercurio, Economía y Negocios: B8*. Santiago, 12-04-2016.
Ross, C. (2003). *Poder, mercado y Estado. Los bancos de Chile en el siglo XIX*. Santiago: LOM/ U. Arturo Prat.

Sassen, S. (1999). *La ciudad global. Nueva York, Londres, Tokio*. Buenos Aires: Eudeba.

Sassen, S. (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Katz Eds.

SBIF (2016) *Información Financiera*. <http://www.sbif.cl/sbifweb/servlet/InfoFinanciera?indice=4.1&idCategoria=564&tipocont=0&preg=2705>

Schmidt-Hebbel (2016). No Grexit. Yes Brexit? UK: Break it? EU: Makeit? *El Mercurio, Economía y Negocios: B5*. Santiago. 28-06-2016.

Stiglitz, J. (2015). *La gran brecha. Qué hacer con las sociedades desiguales*. Buenos Aires: Taurus.

Strasburg, J. y Colchester, M. (2016). Brexit, un gigantesco dolor de cabeza para los atribulados bancos europeos. *The Wall Street Journal Americas-El Mercurio, Economía y Negocios: B8*. Santiago, 28-06-2016.

Tagle, G. 2016 "El mercado de capitales lleva más de diez años sentado en la banca de suplentes" *El Mercurio, Economía y Negocios: B6*. Santiago. 01-06-2016

Tracy, R. y Dendrinou, V. (2016). La incertidumbre mina la unificación del sistema financiero de Europa. *The Wall Street Journal Americas-El Mercurio, Economía y Negocios: B8*. Santiago, 28-06-2016.

Vidal, F. (2016). Una vergüenza. *El Mercurio, C8*. Santiago, 11-06-2016.

POLÍTICAS TERRITORIALES PARA LA SUPERACIÓN DE LAS DESIGUALDADES

DR. ISMAEL TOLOZA BRAVO

Instituto de Desarrollo Local y Regional (IDER),
Universidad de La Frontera.

Chile es definitivamente uno de los países más centralizados de América Latina y de la OCDE (Comisión Asesora Presidencia en Descentralización, 2014). No obstante, esta condición, que se ha mantenido sin mayor alteración en los últimos 20 años¹, Chile ha transitado a un país con cifras de crecimiento bastante aceptables según el Banco Mundial (2016a) 5,8% en 2011, 5,5% en 2012, 4,2% en 2013 y 1,9% en 2014, a pesar de que este último año Latinoamérica creció en promedio un 1,1% según datos de la CEPAL (2014). De la misma manera, este país centralizado tiene relaciones comerciales con países que representan el 87% del Producto Interno Bruto del mundo (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2015). Desde el punto de vista del ingreso per cápita según datos del FMI (2016), el PIB per cápita de Chile es de US\$23.460 corregido por Paridad de Poder Adquisitivo PPA. Con respecto a la inflación, Chile presenta una inflación controlada en torno al 3,64%, según datos promedio de los últimos cinco años (de febrero 2012 a febrero 2016) (Media T, 2016). En el mismo periodo, las cifras de desempleo han sido en promedio un 6,2% (INE, 2016), con periodos de pleno empleo y con sectores de la economía con un evidente déficit en mano en obra (ej. el sector frutícola de exportación en la Región de O'Higgins). En materia de reducción de la pobreza, Chile ha logrado reducciones importantes en los niveles de pobreza

1. A excepción de la elección directa de los Consejeros Regionales CORE.

y el aumento de la prosperidad compartida en los últimos años; según el PNUD (2015), entre 1990 y 2013, la pobreza cayó desde un 38,6 a un 7,8 de la población.

Estos logros macroeconómicos, nos han permitido como país el año 2010 formalizar nuestro ingreso al círculo de países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

No obstante, estos logros macroeconómicos, Chile no ha avanzado con la misma dinámica y decisión en la reducción de las desigualdades. Según el Estudio Económico de la OCDE (2015), Chile lidera el ranking de los países más desiguales con un índice de Gini de 0,503 entre el periodo 2006 al 2011, compartiendo los últimos puestos con Turquía y México. Dentro del estudio, se señala que hoy el 10% más rico gana 26,5 más que el 10% más pobre, por lo que supera en más de un 100% el promedio de los países de la OCDE.

Desde mediados de los años 2000, la desigualdad ha disminuido un punto en Chile. Aun cuando esto representa un progreso, no es suficiente para que Chile salga de entre los países de la OCDE con mayor desigualdad. Comparada con la disminución en la desigualdad de ingresos observada en otros países latinoamericanos (Perú, México, Brasil, Argentina), la disminución observada en Chile es pequeña (Boletín OCDE, 2015). En este contexto, existe una dimensión de la desigualdad que subyace al fenómeno de la centralización nacional e intrarregional, y que guarda relación con las desigualdades territoriales.

Lo anterior es producto de que en Chile no da lo mismo dónde se nace, pues esta condición determina las oportunidades de desarrollo, de bienestar y de acceso a bienes públicos. Un poco más de una cuarta parte de la desigualdad de ingresos que tanto nos preocupa corresponde a desigualdades en los ingresos promedios por comuna. Si bien Chile presenta un nivel bajo de mortalidad infantil, 141 comunas se encuentran bajo el promedio nacional, 43 más que lo duplican y 18 de éstas más que lo triplican. Según estimaciones del Ministerio de Desarrollo Social, el promedio comunal de la incidencia de pobreza en 2011 fue de 16%, sin embargo, 146 comunas se encontraban por encima de este promedio y en 20 comunas la tasa superaba el 30%. Ninguna región de Chile, a excepción de la Metropolitana, tuvo un promedio de 500 puntos o más en la última PSU y hay ocho regiones en que más de la mitad de los alumnos que sacaron 550 puntos o más en la PSU deben migrar a otras partes del país para continuar con su educación. Con respecto al ingreso per cápita de US\$23.165, la realidad es que sólo cuatro regiones presentan ingresos per cápita sobre 20 mil dólares (Tolozá, 2014)².

2. Documento de trabajo para la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización.

Estas pronunciadas desigualdades territoriales no solo afectan a los territorios vulnerables o de rezago, sino que también al desarrollo de todo un país. La migración forzosa hacia las grandes ciudades por culpa de estas desigualdades de los territorios empieza a generar deseconomías de aglomeración, en detrimento persistente de la productividad. En cuanto al crecimiento agregado, esto genera una subutilización del potencial territorial del país, lo que genera un rezago en lo integral, con todos los costos que ello significa (RIMISP, 2013).

Aunque estas desigualdades son antiguas, la configuración de una nueva ciudadanía más informada, que participa en Redes Sociales, conectada, etc., tiene una actitud menos tolerante frente a éstas. Las ciudadanas y los ciudadanos de Aysén, Magallanes, Calama, Freirina, Quellón, Corral, Tocopilla, entre otros³, han reclamado con fuerza por las condiciones de desventaja en que deben vivir. Pero además reclaman porque saben que de ahora en adelante es necesario impulsar procesos de desarrollo de una forma distinta, inclusiva y equilibrada, “desde y para las regiones y comunas”, de manera que el crecimiento no se concentre solo en unos pocos lugares, y al resto solo le corresponda vivir de la solidaridad de los territorios más desarrollados.

A este respecto resultan importantes los datos publicados por el Senado de la República en su libro Retrato de la Desigualdad en Chile (2012), donde se realiza un análisis territorial y de la evolución de la pobreza y distribución del ingreso en Chile, la desigualdad escolar, en la educación superior, en la salud, el mercado laboral (empleo precario, trabajo infantil y juvenil), seguridad pública, movilidad y migraciones internas, además del aislamiento, la accesibilidad, las fronteras interiores y la desigualdad social. A este respecto hay algunas conclusiones relevantes para el foco del análisis.

La movilidad (migración interna) en Chile provoca desigualdades significativa, producto que los movimientos migratorios hacia los centros urbanos de mayor jerarquía -condicionados fuertemente por el nivel socioeconómico del migrante-, generan paradojas como que la persona que busca mejores oportunidades, puede ver deteriorada aún más su condición al migrar debido a la imposibilidad de encajar en las exigencias de los sistemas productivos locales (débil oportunidades subnacionales o subregionales). De la misma manera, con respecto a la movilidad urbana, se puede señalar que existen fuertes desigualdades sociales, fomentadas principalmente por elementos vinculados a la segregación urbana,

3. Zonas y lugares de Chile, donde en los últimos cinco años se han generado movimientos sociales de reclamos y reivindicación asociadas a las condiciones territoriales de vida.

constituyendo espacios de riqueza y espacios de pobreza claramente definidos.

En cuanto a la accesibilidad y el aislamiento en los territorios, esta presenta su mayor expresión en las zonas norte y sur del país, donde además de mantener un bajo nivel de integración física, concentran altos niveles de pobreza pero sobre todo de indigencia junto a bajos porcentajes de educación formal y básica completa, esto además de empleos relacionados principalmente con los sectores primario y terciario. Con todo lo anterior, es posible establecer que las zonas aisladas en nuestro país presentan condiciones socioeconómicas desfavorables, lo que configura un escenario de desigualdad territorial frente a los territorios con mejor accesibilidad (Senado de Chile, 2012).

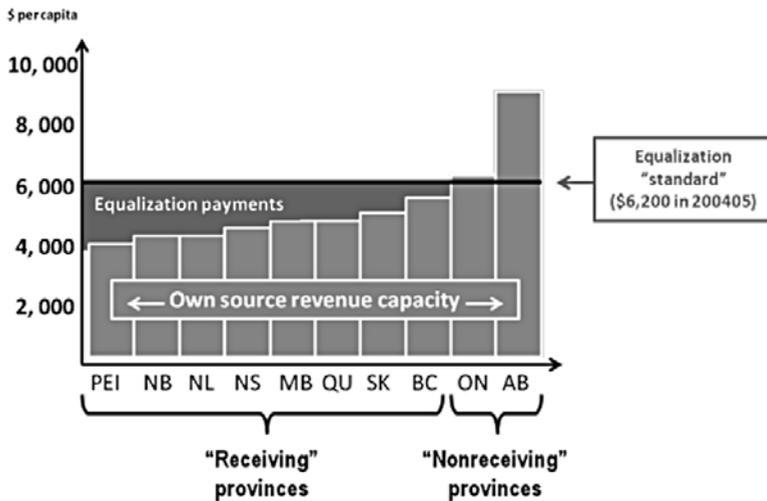
CÓMO SE HAN HECHO CARGO DE LAS DESIGUALDADES TERRITORIALES OTROS PAÍSES

No obstante lo anterior, no es primera vez que en el mundo se deben afrontar situaciones de desigualdad territorial, por lo tanto resulta relevante el análisis de la experiencia internacional comparada en esta materia, donde destacan las políticas públicas impulsadas por Japón, Canadá y Reino Unido, quienes a través de sistemas de transferencia y compensaciones territoriales han sido capaces de asegurar a todos los ciudadanos (independientemente del lugar donde vivan) igualdad de acceso a oportunidades y el ejercicio de sus derechos.

En este contexto, surge evidentemente un primer aprendizaje que guarda relación con la adscripción de estos países al principio de "Igualdad Horizontal", que consiste en asegurar la provisión de bienes públicos⁴ en similar calidad y cantidad a todos los habitantes de los distintos territorios subnacionales. Por lo tanto, la distribución de recursos para abordar la provisión de estos bienes públicos está supeditada a cubrir el diferencial para lograr aquello, como se muestra en la Figura 1 que alude a la experiencia Canadiense (Von Baer, Toloza y Torralbo, 2013).

4. Se denomina Bien Público a un bien cuyo consumo no tiene rivalidad y, por lo tanto, puede ser aprovechado por un gran número de ciudadanos, por ejemplo, el alumbrado público, las carreteras, las señales de radio y televisión, etc.

FIGURA 1. ESQUEMA DE COMPENSACIÓN DE CANADÁ



FUENTE: DEPARTAMENTO DE FINANZAS DE CANADÁ

Desde el punto de vista de la experiencia chilena, esta nueva mirada implicaría transitar del actual Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) –que está constituido como una asignación presupuestaria (en base a recursos disponibles), y se distribuye en atención a un polinomio de cálculo basados en criterios de compensación y desarrollo regional– a una asignación cuyo monto regional esté definido por un estudio previo del diferencial requerido en dicha región para que el Estado provea bienes públicos en “igualdad” de condiciones y calidad en todo el territorio nacional (Von Baer, Toloza y Torralbo, 2013).

Los desafíos de largo plazo

En consecuencia, y a la luz de lo expuesto anteriormente, es necesario avanzar en Chile hacia mecanismos que permitan implementar (con un espacio de al menos 20 años) este “criterio de igualdad horizontal” para hacerse cargo de forma permanente de las actuales desigualdades e inequidades territoriales.

En este contexto, hay que señalar claramente que el presupuesto de inversión regional (FNDR + provisiones + asignaciones vía glosa) no sirve para este cometido, producto que su incidencia es menor en el total del gasto regional que posibilite hacerse cargo de la provisión de bienes públicos y las inequidades territoriales desde una mirada subnacional. Según señala RIMISP (2013b), la incidencia del presupuesto de inversión consolidado de los 15 gobiernos regionales sólo significó el 13,4% de la inversión pública total entre los años 2005 al 2012.

A lo anterior se suma que no todos los recursos regionales son de libre disposición, sino que gran parte de ellos están constituidos por las provisiones⁵ cuyo destino está predeterminado. En promedio representaron el 51% de todo el presupuesto de inversión consolidado de los 15 gobiernos regionales durante el mismo periodo 2005 al 2012 (RIMISP, 2013b).

En este escenario, el desafío de largo plazo es transitar desde un Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) hacia un fondo de igualdad horizontal, donde las grandes interrogantes a dilucidar para acometer esta tarea son al menos dos: a) ¿Cuánto nos cuesta en cada región y comuna asegurar el acceso de los ciudadanos a niveles similares en cantidad y calidad de bienes públicos? y b) ¿Qué medidas debemos impulsar para dotar de estos recursos y atribuciones a estas instancias subnacionales? En este contexto, entonces cobra un sentido estratégico avanzar en la profundización de la descentralización fiscal en Chile⁶, como un mecanismo para dotar de recursos a los territorios subnacionales y así acometer este desafío, incorporando los aprendizajes de experiencias similares en Latinoamérica.

¿Y en el corto plazo qué?

Como las brechas en Chile son significativas, se requieren medidas de corto plazo para hacerse cargo de ellas. Una de las principales acciones tendientes a responder de manera integral y con mirada estratégica este desafío es plantearse el diseño y ejecución en Chile de una “Política de Cohesión Social y Territorial” utilizando la experiencia europea.

5. Asignaciones de decisión regional pero predestinadas hacia un gasto en específico, sin posibilidad de modificar la finalidad del gasto, por ejemplo, la provisión de caminos secundarios no se puede gastar en fomento productivo.

6. Como lo señalan algunos autores (Marcel, 2008), la descentralización fiscal se entiende desde dos enfoques: El enfoque de gastos y el enfoque de ingresos. El enfoque de gastos se relaciona con dotar de mayores niveles de decisión subnacional sobre el gasto público total, entendiendo que existirá un mayor nivel de descentralización fiscal mientras mayor sea el peso relativo de los gastos de decisión de los gobiernos subnacionales (Regional y Local) en relación al gasto público total. De la misma manera, el enfoque de ingresos implica avanzar hacia mayores ingresos propios levantados subnacionalmente con respecto a los ingresos totales. Para esto entenderemos que existirá un mayor nivel de descentralización fiscal, mientras mayor sea el peso relativo de los ingresos propios levantados por los gobiernos subnacionales respecto de sus ingresos totales. En consecuencia, avanzar en la descentralización fiscal a nivel subnacional requiere aumentar el peso relativo de ingresos propios a nivel regional y local, aumentar el peso relativo del gasto de decisión regional y local respecto del gasto público total y, dentro de este último, aumentar el peso relativo del gasto de decisión regional y local no condicionada.

¿Qué es una política de cohesión territorial?

Para Europa, una política de cohesión territorial es una estrategia territorial que busca el policentrismo, “relaciona los desequilibrios no sólo con consideraciones de equidad, sino que también con la preocupación por la competitividad del espacio comunitario” (Faludi, 2005:13) para conseguir un desarrollo territorial equilibrado. Dentro de una integración completa en la economía mundial, indica que ha de seguirse un modelo de desarrollo policéntrico, que debe contribuir a evitar que continúe concentrándose excesivamente la riqueza y la población en un núcleo central en Europa, “denominado “pentágono, conformado por el territorio delimitado por Londres, París, Milán, Munich y Hamburgo, aquí se concentra el 40% de la población Europea, en un 20% del territorio y produce no menos del 50% del PIB total de Europa”(Faludi, 2005:13). “La Unión Europea sostiene que el potencial económico de todas las regiones europeas podrá aprovecharse plenamente sólo mediante la consolidación de una estructura territorial relativamente descentralizada” (Faludi, 2005:13).

“La cohesión territorial se construye sobre la noción de cohesión económica y social establecida en el Tratado de la Comunidad Europea, en particular el propósito de contribuir a un desarrollo armonioso y equilibrado de la UE como un todo” (Faludi, 2005:15). “La cohesión territorial simplemente pone el énfasis en las oportunidades de desarrollo para estimular la cooperación y la creación de redes, prestando más atención a las fortalezas de cada territorio y a una mejor adecuación de los instrumentos de las políticas” (Faludi, 2005:16), sobre todo en aquellas “regiones desfavorecidas”.

En resumen, una política de cohesión territorial es un modelo descentralizado de gestión de política pública que reconoce la existencia de territorios con distinto grado de desarrollo y, por lo tanto, requieren de un esfuerzo adicional y especial para poder lograr condiciones de convergencia social y económica.

¿Cómo se traduce esta política de cohesión territorial?

Se traduce en una meta ambiciosa, que condiciona la calidad de la intervención en cada uno de los territorios que Europa ha definido. Esta aspiración u objetivo concreto de la política de cohesión territorial europea se traduce en que ningún territorio de la Unión Europea tenga un PIB per cápita promedio, menor al 75% de la media Europea. Esta decisión política ha permitido clasificar los territorios o regiones europeos en tres categorías:

-Territorios de convergencia: Referidos a aquellos que presentan un PIB per cápita promedio inferior al 75% de la media Europea. Y en

donde dicha política tiene por objeto acelerar la convergencia de las regiones y los Estados miembros menos desarrollados mediante la mejora de las condiciones de crecimiento y empleo. Éstas iniciativas se financian a través de instrumentos como el FEDER⁷, el FSE⁸ y el Fondo de Cohesión⁹.

-Territorios de Competitividad Regional y Empleo: Asociados a aquellos con un PIB per cápita promedio entre el 75% y el 100% de la media Europea. En este contexto, el objetivo es reforzar la competitividad, el empleo y la capacidad de atracción de las regiones no incluidas en el grupo de regiones menos favorecidas. Se financian a través del FEDER y el FSE.

-Territorios de Cooperación Territorial Europea: Referidos a aquellos que presentan PIB per cápita promedio por sobre la media europea. En estos territorios, el objetivo es reforzar la cooperación a nivel transfronterizo, transnacional e interregional. Se financian a través del FEDER.

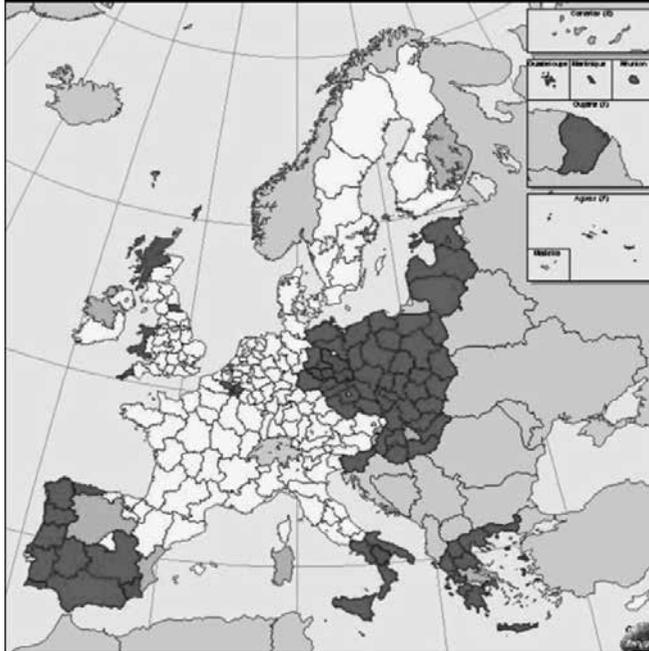
En definitiva, la política de cohesión territorial Europea, se traduce en una política pública diferenciada, con indicadores y metas claras, y con instrumentos financieros distintos, mayores para aquellas regiones más necesitadas y menores para aquellas que presentan un estadio de desarrollo mayor (Tolosa, 2014).

La delimitación de territorios europeos en términos de la política de cohesión, se muestra en la figura siguiente.

7. Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER. Financia el desarrollo de infraestructuras, inversiones productivas para la creación de empleo, proyectos de desarrollo local y ayudas a las pequeñas y medianas empresas.

8. Fondo Social Europeo, FSE. Promueve la creación de empleo y el desarrollo de los recursos humanos en todos los Estados miembros financiando formación y ayudas a la contratación para hacer frente a los cambios productivos.

9. Este fondo está destinado a cofinanciar actuaciones en lo relacionado con el medio ambiente y la infraestructura de transporte de interés común. Su objetivo consiste en fomentar la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.

FIGURA 2. DELIMITACIÓN TERRITORIAL EUROPEA

FUENTE: COMISIÓN REGIONAL, COMISIÓN EUROPEA

En efecto se muestran cuatro tipos de clasificaciones territoriales derivados de la ampliación de la Unión Europea de 15 a 25 estados miembros, lo que produjo un efecto estadístico que bajó el PIB/hab promedio europeo. En este contexto, lo que muestra la figura anterior es lo siguiente: Territorios de convergencia en color gris oscuro (PIB/hab menor al 75% de la media europea) y dos tipos de territorios de competitividad (PIB/hab entre 75% y el 100% de la media europea). Regiones que por un efecto estadístico presentaban en una Unión Europea de 15 un PIB/hab menor al 75% y hoy en una UE 25 están en el rango de 75 a 100% y, regiones que aun con la corrección estadística se mantuvieron en el rango de 75 a 100%. Por último en color claro, aquellos territorios que presentan un PIB/hab mayor al promedio Europeo (Plaza, 2006).

En consecuencia, lo que se pretende evidenciar con la información anterior, es que para Europa un modelo descentralizado de gestión con enfoque territorial es la manera como han generado una convergencia económica y social, que les permite acortar brechas y desigualdades. Algunas regiones españolas son un buen ejemplo de cómo en un corto período han podido nivelarse con el resto de Europa (Toloza, 2013a).

LAS FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL EUROPEA.

En consecuencia, del análisis de la experiencia europea y en relación a la necesidad de hacerse cargo de las especificidades que configuran el escenario chileno y latinoamericano surge como requerimiento avanzar en la instalación de políticas que permitan disminuir las brechas de desigualdad. Aquí, una de sus expresiones más complejas es la desigualdad territorial, es decir, la diferencia en oportunidades (de todo tipo, educacionales, culturales, económicas, tecnológicas, etc.) que presentan las regiones de Chile en relación a la capital Santiago, como así también, las comunas respecto de las capitales regionales y/o provinciales en los territorios subnacionales.

En este contexto, una mirada positiva de la experiencia de la política de cohesión social y territorial europea, en cuanto a lecciones interesantes de replicar, guarda relación con:

a) El reconocimiento de la existencia de territorios disímiles en Europa y la necesidad de abordar una política de carácter diferenciado (es decir, focalizada en territorios menos favorecidos), como una decisión de “política pública” de la zona euro.

b) Una forma de abordar la definición y clasificación territorial sobre la base de una variable simple, fácil de entender y lo suficientemente explicativa para evidenciar el éxito o fracaso de la intervención, como lo es en ingreso per cápita promedio europeo (indicador de resultado).

c) Dicha decisión debe estar acompañada de un presupuesto coherente a la envergadura del desafío (Fondos estructurales europeos).

d) Dicho presupuesto debe tener el carácter de plurianual (7 años), que se negocie una sola vez y que tenga el carácter de flexible o adaptable a las evaluaciones anuales.

Desde una mirada crítica, el modelo europeo presenta una serie de falencias, necesarias de tener en consideración, como lo son:

e) La operativización de la política de cohesión social y territorial europea (ejecución de los fondos estructurales) se basa en la institucionalidad pública gubernamental disponible a nivel territorial. No es un requisito de intervención la generación de una institucionalidad público-privada que posibilite la creación de re-

des y capital social territorial y comunitario capaz de hacerse cargo en conjunto del desafío de detonar procesos de desarrollo.

f)Lo anterior implica que la política de cohesión social y territorial se estructura en su mayoría desde una mirada pública del desarrollo.

g)Problemas para trascender la “primera corona de la innovación”, es decir, los beneficios directos de la ejecución de los fondos estructurales (empresarios, beneficiarios de instrumentos, etc.) requieren de un impacto más distributivo, evitando la concentración en los más cercanos a los tomadores de decisiones.

h)No existencia de gradualidad en el retiro del financiamiento vía fondos estructurales: una vez que el territorio alcanzó la media de ingreso per cápita europeo, el retiro de los fondos es abrupto de un año a otro.

i)Lo anterior se complejiza aún más, producto de la no existencia de mecanismos que permitan asegurar la sostenibilidad del proceso de crecimiento y desarrollo más allá del retiro de los fondos estructurales (Toloza, 2013a).

UNA POLÍTICA DE COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL EN CHILE

Tal como lo recoge la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Territorial (2014), en su capítulo de descentralización fiscal, Chile necesita con urgencia el diseño e implementación de una Política de Cohesión Social y Territorial en Chile, cuyo objetivo es contar con políticas diferenciadas hacia territorios con realidades de desarrollo y competitividad disímiles, con el objeto de nivelar espacios rezagados en Chile como una primera fase en este proceso de convergencia de mediano y largo plazo. (Toloza, 2014)

Desde un punto de vista operativo, el diseño y ejecución de una política de cohesión social y territorial en Chile implica al menos las siguientes fases:

Definición de territorios de planificación

Establecer con claridad los territorios de planificación donde operará como marco territorial esta política. Aquí surge una primera oportunidad para instalar en el debate país el rediseño de las provincias en Chile, producto que a criterio del autor

a 36 años de su conceptualización dichas reflexiones están un poco obsoletas.

En el año 1979, en Viña del Mar el Coronel de Ejército, Sr. Juan Barrientos Vidaurre, Vicepresidente de la CONARA¹⁰, en el documento La Reforma Administrativa Integral y el Proceso de Regionalización, en su parte de definiciones técnicas y proyecciones, establece que en atención a la provincia la CONARA realizó una definición ajustándose al concepto técnico de microregión. En consecuencia, la provincia se conceptualizó como el ámbito geográfico que presenta un destino característico y predominante, donde existe presencia estructurada de entidades de población urbano-rural jerarquizadas y conectadas (intercomunicadas) con un centro urbano principal a través de un sistema de infraestructura vial óptimo en cuanto a distancia-tiempo, atendiendo a la frecuencia de las actividades habituales de la población. Para la CONARA, la diferencia entre región y provincia radica en que la región conjuga destinos productivos distintos y complementarios, mientras que la provincia presenta una homogeneidad paisajística geográfica y productiva predominante (Toloza, 2013b).

En definitiva, las provincias fueron creadas en Chile bajo una lógica de homogeneidad productiva. En este contexto, parece razonable plantear responsablemente la necesidad de revisar la delimitación territorial de las provincias en Chile, toda vez que las realidades productivas han superado con creces la realidad geopolítica de este espacio territorial. Lo anterior se puede transformar en una gran oportunidad para que a partir de este ejercicio pueda aflorar una territorialización que le dé un mayor sustento de pertinencia a una política de cohesión territorial en Chile.

Otra oportunidad se refiere a la actual política de zonas de rezago y aisladas en Chile, que tal como se señaló anteriormente, debe ser el puntapié de inicio de una iniciativa de esta naturaleza.

Cabe mencionar también la enorme cantidad de experiencia acumulada en iniciativas como el programa Chile Emprende, la Agenda de Gestión Territorial de La Araucanía o el Plan de Desarrollo Territorial de la Región del Biobío, por nombrar algunos. En consecuencia, Chile tiene experiencias en este ámbito, pero que no han pasado de ser pilotos; por lo tanto, la propuesta tiene el sentido de transitar de experiencias pilotos aisladas hacia contar con una política pública en este sentido.

10. Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, CONARA.

Establecimiento de una garantía estatal de desarrollo

Así como Europa estableció que ningún territorio de la Unión Europea puede tener un ingreso per cápita inferior al 75% del promedio, Chile debe tomar una decisión política a este respecto y establecer un piso de desarrollo territorial. Con este propósito, y dada la variabilidad que presenta en Chile el ingreso per cápita regional, donde en la Región de Antofagasta es de US\$37.2015 y en la Región de La Araucanía es de US\$4.641 (La Tercera, 2014), producto de las enormes brechas de desigualdad territorial, no parece ser un buen indicador para ello. En consecuencia, y dada la poca disponibilidad de información robusta a nivel territorial y local, establecer un piso desde una mixtura de indicadores parece una alternativa razonables (por ejemplo, pobreza, necesidades básicas insatisfechas, índice de desarrollo humano comunal, etc.). No obstante, esto es parte de los desafíos a abordar en el marco del diseño y ejecución de una política de cohesión social y territorial en Chile.

Gobernanza Territorial a través de Instancias de articulación público-privada

Este desafío se entiende como la creación de espacios de participación vinculante en materia de desarrollo, instancias de creación de redes, de capital social comunitario, así como activos de cooperación, de gestión organizacional, etc. generalmente en lo referido a la capacidad del territorio de asociarse, de involucrarse socialmente, de participar y ejercer control social, de levantar demanda y de cocrear soluciones para sus problemáticas. Es decir, la capacidad del territorio de pasar de ser objeto de políticas públicas a sujetos activos del desarrollo.

Este tipo de gobernanza territorial supone un desafío de articulación multinivel; es decir, además de la articulación horizontal en el marco de un territorio, sus actores, sus organizaciones y sus instituciones impulsan vinculaciones coordinadas y sinérgicas verticales entre distintos niveles o esferas de influencia, sean estas nacionales, regionales, provinciales y/o territoriales. De esta manera, las acciones, visiones y flujos de información deben presentar una mayor coherencia y sintonía entre el territorio y sus aspiraciones, y los objetivos estratégicos y metas institucionales de las organizaciones públicas y privadas asociadas a los distintos niveles de acción del desarrollo.

Generación de Planes de Desarrollo Territorial

Importante en este cometido es la necesidad de contar con instrumentos de planificación enfocados en las brechas de desarrollo territorial y que posibiliten establecer una arquitectura de precisión para el abordaje de ellas desde un conjunto de políticas públicas, e iniciativas privadas y ciudadanas. A este respecto, el

horizonte inmediato es hacerse cargo en una primera instancia de lograr el piso o umbral definido en la garantía estatal de desarrollo. No obstante, el sentido final de la tarea es establecer condiciones estructurales para que el territorio pueda poner en valor sus oportunidades y dotar de sostenibilidad a dicho proceso. La metodología de planificación territorial y planificación territorial prospectiva se centran en una visión compartida del desarrollo y en la identificación del estado relativo de desarrollo de los denominados capitales territoriales (Chilemprende, 2015) y sus brechas, basado en un modelo de gestión por resultados.

Fondos de Convergencia o estructurales.

Una tarea de esta envergadura se dificulta si sólo se dispone de recursos asociados a la oferta de instrumentos, planes y programas de los servicios públicos, producto de temas normativos (poco flexibles), operativos (ejecutados vía concurso público o contra demanda) y presupuestarios (ciclo anual). Generar convergencia social y territorial requiere además de fondos de características flexibles y de ejecución con horizontes de mediano plazo (3 a 5 años), donde desde el punto operativo se privilegien proveedores locales.

En consecuencia, los territorios en Chile y Latinoamérica en general presentan condiciones estructurales que posibilitan o dificultan detonar procesos de desarrollo, entendiendo por desarrollo, los conceptos más cercanos a bienestar o mejoramiento de calidad de vida de la población.

Muchas veces se tiende a medir dichas condicionantes (pobreza, desempleo, contaminación, etc.) a través de variables que terminan siendo la consecuencia de factores más estructurales del territorio. En este contexto, lo importante entonces es aproximarse a identificar las causas que originan el hecho que un territorio tenga complejidades para avanzar hacia estadios de desarrollo relativo mejores, en comparación con el entorno donde está inserto.

El primer problema a resolver (que un territorio sea rezagado) tiene que ver con el desarrollo relativo (menor) de factores territoriales capaces de movilizar y poner en valor las oportunidades existentes con las capacidades endógenas del territorio. En este contexto, el desafío es acordar (con sustento teórico) cuáles son aquellos factores (dimensiones) territoriales que influyen directamente en el rezago; en otras palabras, cuál es la base estructural del territorio para abordar su desarrollo, más allá de explorar características que forman parte de las consecuencias de lo anterior (pobreza, degradación ambiental, salud, etc.).

Por qué una política de cohesión es una buena herramienta para acelerar los procesos de convergencia y equidad en Chile

El desafío de hacerse cargo de las desigualdades territoriales involucra una nueva forma de relación y gestión del desarrollo, que tiene una serie de implicancias, entre las que se puede mencionar: estructurales, administrativas, de control, de planificación, de gestión, presupuestarias, de evaluación, de gobernanza y culturales. En este sentido, y a la luz de las experiencias chilenas de implantación de modelos descentralizados de gestión con enfoque territorial, es posible identificar contribuciones en los siguientes aspectos:

Desde el punto de vista de las implicancias estructurales

Este tipo de enfoques de gestión relevan el rol en el desarrollo de los Gobiernos Regionales y Locales y, sobre la base de experiencias concretas, profundizan el proceso de la descentralización en Chile, poniendo de manifiesto la capacidad territorial o subnacional para administrar su propio desarrollo (estrategias bottom-up).

Desde el punto de vista de las implicancias administrativas y presupuestarias

Estos modelos de gestión, en la práctica, han obligado a los servicios a buscar formas flexibles de administración a objeto de dar respuesta a los requerimientos de planes de desarrollo territorial (por ejemplo, capital cosecha, transferencia a terceros, Programa de Emprendimiento Local PEL de la CORFO, etc.).

Desde el punto de vista de las implicancias en los modelos de control

Estas experiencias de desarrollo y gestión territorial, al enfocar sus planes territoriales en resultados (aumento de ventas, empleos, innovación y gobernanza) asociados a indicadores y sistemas de verificación externos, constituyen experiencias concretas de cómo se puede avanzar en implantar modelos de control de gestión por resultados.

Desde el punto de vista de las implicancias de planificación

Este tipo de experiencias han contribuido a aportar con lógicas distintas de planificación desde lo público, primero poniendo al territorio como centro de coordinación público-público, y generando modelos de planificación basados en la interacción de agentes de desarrollo. Esto deriva en el diseño de "Planes de Desarrollo Territorial" que si bien es cierto que son anuales (por un efecto presupuestario), se construyen sobre la base de un plan estratégico con un horizonte de planificación de mediano plazo.

Desde el punto de vista de las implicancias de gestión.

Un modelo de gestión descentralizado con un enfoque territorial es una nueva forma de hacer política pública. Este se construye sobre la base de una eficiente coordinación público-pública, poniendo al territorio y su gente como centro de atención, generando espacios de diálogo y construcción conjunta a partir de instancias público-privadas, que permiten hacer más pertinentes y con mayor impacto la intervención del Estado.

Desde el punto de vista de las implicancias presupuestarias

Este tipo de modelo de gestión ha permitido diseñar formas alternativas de gestionar los recursos, desde glosas en la ley de presupuestos hasta planificaciones presupuestarias participativas a través de “Acuerdos Ciudadanos para el Desarrollo Territorial” (experiencia Chilemprende).

Desde el punto de vista de las implicancias de evaluación

Estas experiencias, en el marco de la ejecución de sus planes territoriales, han construido líneas base, programaciones estratégicas, datos locales, estadísticas, observatorios, etc., que sirven de base para el diseño de un eventual sistema de evaluación de políticas públicas (Estadísticas regionales y locales, por ejemplo, Región del BioBío y Territorio Panguipulli).

Desde el punto de vista de las implicancias de Gobernanza

La experiencia acumulada en el diseño e implantación de espacios público-privados, en cuanto a metodologías, formas de funcionamiento, gerencias territoriales, etc. son una gran contribución a la construcción de gobernanza y participación inclusiva en las decisiones del desarrollo.

Desde el punto de vista de las implicancias culturales

Uno de los principales desafíos y aportes de la implantación de modelos descentralizados de gestión con enfoque territorial son precisamente las transformaciones culturales que ello implica; esto es, nuevas formas de relación interinstitucional (público-público), gestión con otros actores (público-privado) y la generación de confianzas: primero entre privado y luego con las instituciones públicas.

¿PUEDE LA DESCENTRALIZACIÓN CONTRIBUIR A LOS PROCESOS DE SUPERACIÓN DE DESIGUALDADES EN CHILE?

El desafío país de largo plazo es lograr que, independientemente del lugar del territorio donde nazca o viva una persona, ésta debe tener la posibilidad de desarrollar sus talentos a través del acceso a bienes públicos proveídos por el Estado en cantidad y calidad más menos similares a nivel país; es decir, plasmar el principio de igualdad horizontal. En lo inmediato, Chile debe avanzar en el diseño de una política de cohesión social y territorial capaz encargarse del rezago en el que están inmersos varios territorios en Chile.

Entonces sí cobra un mayor sentido profundizar los procesos de descentralización. Se requiere avanzar en descentralización política como un medio para la legitimación democrática y construcción de más y nuevos liderazgos subnacionales capaces de asumir el desafío de llevar adelante estas transformaciones; se requiere progresar en descentralización administrativa, como una forma de dotar de poder y competencias para el liderazgo regional y territorial del desarrollo; promover la Descentralización fiscal, como un mecanismo de dotar de mayores recursos concretos al desafío del desarrollo; fortalecer el capital humano subnacional para generar una masa crítica capaz de abordar de los desafíos del desarrollo; y se requiere más participación y control democrático, como una forma para generar gobernanza y control social del desarrollo.

En consecuencia, la descentralización no es un fin en sí mismo, sino un medio para la superación de las desigualdades en Chile.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Abordada como país la etapa de crecimiento y estabilidad macroeconómica, el desafío de Chile es avanzar hacia la superación de las brechas distributivas, sociales y territoriales.

Para lo anterior, el desafío de largo plazo guarda relación con asumir como país el principio de “igualdad horizontal” adoptado por algunos países desarrollados, y buscar los mecanismos que posibiliten proveer bienes públicos en cantidad y calidad similar en todo el territorio nacional. De esta manera se podrá disminuir las brechas de oportunidades y desarrollo, que implica nacer o vivir en algunas regiones y comunas de Chile actualmente.

Así también, en el corto plazo, es recomendable tomar la decisión de abordar la implementación de una “política de cohesión social y territorial en Chile” capaz de hacerse cargo de los rezagos más urgentes, sentando las bases para una convergencia social y territorial país. Para lo anterior, no se parte de cero, pues existen experiencias actuales y recientes en materia de desarrollo territorial como Chilemprende, el Plan de desarrollo territorial del BioBío, la agenda de gestión territorial de la Araucanía y la actual política de gestión territorial de zonas rezagadas, entre otras.

En una primera fase, esta nueva política pública requiere avanzar en una definición de territorios de planificación (lo que constituye una oportunidad para abrir la discusión de la redefinición del nivel provincial en Chile); establecer un piso mínimo de condiciones sociales y de desarrollo garantizados por el Estado y asociado a indicadores; promover y generar instancias de gobernanza territorial a través de mecanismos de participación vinculante; contar con instrumentos de planificación territorial que se hagan cargo de la superación de brechas; y asociar a la ejecución de dichos planes fondos de convergencia flexibles y de horizontes de ejecución de mediano plazo.

En consecuencia, estos esfuerzos implican la generación de condiciones estructurales en el territorio para que se puedan poner en valor las oportunidades del territorio con capacidades endógenas, basándose en la convicción que no hay territorio tan rico como para tener agotadas sus oportunidades, ni territorio tan pobre como para no tenerlas.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial (2016 a); *Crecimiento del PIB (% anual)* | Datos | Tabla. Datos.bancomundial.org, consultado el 07 abril de 2016, disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>.

Boletín OCDE (2015), consultado el 07 de abril de 2016, disponible en <https://www.oecd.org/chile/OECD2015-In-It-Together-Highlights-Chile.pdf>, del 21 de mayo de 2015.

Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014): *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Hacia y País Desarrollado y Justo*, consultado el 16 de mayo de 2015 en http://www.senado.cl/prontus_senado/site/artic/20141007/asocfile/20141007112343/descentralizacion_informe.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2014); *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2014*, (LC/G.2632-P), Santiago de Chile, 2014. pag 8.

Faludi Andreas (2005); *La Política de Cohesión Territorial de la Unión Europea, Boletín N°39*, Asociación de Geógrafos Españoles AGE, España.

FMI (2016); *Informe de perspectivas económicas: Las Américas, administrando transiciones y riesgo*, ISBN-13: 978-1-47554-991-1 (digital), Estudios Económicos y Financieros, Abril, Washington DC, EEUU. Consultado el 28 de septiembre, disponible en <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/reo/2016/whd/pdf/wreo0416s.pdf>

INE (2016); *Series Trimestrales desde 2010* | Instituto Nacional de Estadísticas | INE 2015. Ine.cl, consultado el 05 de abril de 2016, disponible en http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/nene/series_trimestrales_2011.php.

La tercera. (2014). *Reportaje La Araucanía es la región con menor PIB per cápita del país*. Latercera.com, consultado el 05 de abril de 2016, disponible en <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2014/03/655-571070-9-la-araucania-es-la-region-que-registra-menor-pib-per-capita-del-pais.shtml>.

Marcel M (2018); *Modelos Alternativos de Descentralización y la Experiencia Chilena*, documento de trabajo, Cieplan.

Media, T. (2016). *Inflación Chile - IPC chileno actual e histórico*. Es.global-rates.com, revisado el 05 de abril de 2016, disponible en <http://es.global-rates.com/estadisticas-economicas/inflacion/indice-de-precios-al-consumo/ipc/chile.aspx>.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2015). Chile en el Exterior » Economía. Chile.gob.cl, consultado el 06 de abril de 2016, disponible en <http://chile.gob.cl/es/sobre-chile/asi-es-chile/panorama-actual/economia/>.

OCDE (2015). *Estudios Económicos de la OCDE Chile*, Visión General, consultado el 07 de abril de 2016, disponible en <https://www.oecd.org/eco/surveys/Chile-2015-vision-general.pdf>.

Plaza, Juan I. (2006); "La futura política regional europea y sus efectos para España", Departamento de Geografía Universidad de Salamanca. Consultado el 24 de enero de 2017, disponible en <http://age.ieg.csic.es/temas/05-12-politica/05-12-tema-futura-politica.pdf>

PNUD (2015); *Desigualdad de Ingresos y Pobreza en Chile 1990 al 2013*, elaborado por Osvaldo Larrañaga y María Eugenia Rodríguez, Área de la reducción de la Pobreza y Desigualdad, documento de trabajo de marzo de 2015.

Programa Chile Emprende (2005), *Guía Metodológica de Desarrollo Territorial. Programa de Desarrollo Económico Territorial Chile Emprende, Primera parte*, Santiago de Chile.

RIMISP (2013 a); *Entrevista Desigualdad territorial: los territorios rezagados afectan el desarrollo de todo un país. (2013)*. *Rimisp.org*, consultado el 06 de abril de 2016, disponible en <http://rimisp.org/noticia/desigualdad-territorial-los-territorios-rezagados-afectan-el-desarrollo-de-todo-un-pais/>.

RIMISP (2013 b); *Propuestas para avanzar en Descentralización Fiscal en Chile*, Sergio Granados y Jorge Rodríguez, Documento de Trabajo N°7, serie de estudios territoriales, Programa de Cohesión Territorial para el Desarrollo, Santiago de Chile, Junio.

Senado de Chile (2012); *Retrato de la Desigualdad en Chile*, Septiembre, Valparaíso, consultado del 28 de septiembre de 2016, disponible en <http://www.bcn.cl/noticias/retrato-de-la%20desigualdad/>

Toloz I (2013a); *Evaluación de resultados de la Experiencia de Gestión Territorial de La Araucanía; Orientaciones para una política de Cohesión Social y Territorial en Chile*, Tesis para optar al grado de Doctor en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, México, Noviembre.

Toloz I (2013b); *Redefinición de las provincias en la Araucanía y en Chile, Una discusión pendiente*, Instituto de Desarrollo local y Regional IDER de la Universidad de Las Fronteras, disponible en http://www.ider.cl/docs/publi_13.pdf

Toloz I (2014), *"Desigualdades, descentralización y desarrollo territorial en Chile"*, Artículo CONECTADEL, Programa Regional de Formación para el Desarrollo Económico Local con Inclusión Social en América Latina y el Caribe. Consultado el 24 de enero de 2017, disponible en <http://www.conectadel.org/rotador/desigualdades-descentralizacion-y-desarrollo-territorial-en-chile/>

Von Baer H, Toloz I, Torralbo F (2013): *Chile Descentralizado..Desarrollado: Fundamentos y propuestas para construir una política de Estado en descentralización y desarrollo territorial*, libro publicado por la Comisión Nacional para la Regionalización y Descentralización CONAREDE, patrocinado por Proyecto País del Colegio de Ingenieros, la Agrupación de Universidades Regionales AUR, Fundación AVINA, Santiago, Chile.

LA DIFÍCIL AMPLIACIÓN DE LA DEMOCRACIA SUBNACIONAL A LAS REGIONES: REPRESENTACIÓN MINORIZADA Y PODER DE AGENCIAS CENTRALES¹

ESTEBAN VALENZUELA VAN TREEK

LA MEJOR EVALUACIÓN DE AUTORIDADES LOCALES EN UN PAÍS CENTRALIZADO

Chile no califica como democracia avanzada por su sistema presidencialista centralista que llamamos presicrático (Valenzuela, 2007), sin parlamentarismo ni gobernadores regionales electos (caso anómalo en la OCDE y en las democracias sudamericanas). Tampoco tiene municipios fuertes ni gobiernos metropolitanos con sus propias finanzas, ubicándose en niveles medios bajos de gasto subnacional autónomo en torno al 15%, mientras que el promedio de América Latina es de un 28% y en la OCDE de 45% (Rosales, 2012). Las megaciudades están dispersas en varios municipios, incluso algunos del Gran Santiago son macrobarrios (el propio Santiago Centro, Recoleta, Independencia, Providencia). Sus niveles de democracia directa son bajísimos y tampoco acepta modelos de autonomía territorial, lo que disminuye el poder de los habitantes de los territorios (Boitano, 2015; Marimán, 2012).

Chile ostenta un poder municipal mediano y una fuerte delegación desconcentrada de las agencias centrales donde se concentra la gestión de políticas. En diversas encuestas de opinión se observa la aceptable valoración de los municipios por los ciudadanos (se ubica tras la mejor puntuación de policías, uniformados

1. El capítulo combina investigaciones recientes en el marco del FONDECYT 1150684 sobre Movimientos regionales y Ciclo de reformas Políticas en Chile, junto a extractos del trabajo sobre presicracia publicado por FLACSO Ecuador 2007, artículos en El Mostrador y el paper sobre regionalización "dual incremental" que publicó el 2015 la revista RIEM.

e iglesias) en un contexto donde el Parlamento y los partidos políticos alcanzan sus mínimos históricos desde el retorno a la democracia en 1990. El 88% de las personas indica tener poca o ninguna confianza en las autoridades políticas para la solución de los problemas del país (según el VII Estudio Nacional de Transparencia 2015 del Consejo para la Transparencia).

La cercanía y la democracia juegan su rol, ya que a pesar del juicio negativo sobre corrupción en las municipalidades (encuesta del Instituto Libertad y Desarrollo 2012), los ciudadanos observan progresos en su vida cotidiana y validan a los municipios.

Aunque se desmunicipalizará la educación en sintonía con los procesos de re-centralización en América Latina (Cravacuore, 2014) y no se avizora un mejoramiento de las finanzas municipales, podrán actualizar sus plantas municipales y siguen compartiendo competencias relevantes con las agencias centrales, así como pilotajes a cargo de la SUBDERE para un mayor financiamiento a cambio de servicios municipales garantizados (SEMUG).

A diferencia de los alcaldes, los intendentes designados son poco conocidos, no tienen legitimidad democrática y muchos de ellos son removidos con baja duración por la pugna o acomodos entre parlamentarios oficialistas que tienen redes clientelares en el modelo de designación (los *brokers* de la tesis doctoral de Arturo Valenzuela, 1977); en otras palabras, no deben hacer un programa, no cuentan mandato y se reportan a La Moneda que disciplina. En una encuesta realizada a estudiantes de pregrado universitario en Iquique, Santiago, Rancagua, Talca y Puerto Montt (ver Tabla 1), se obtuvo un dramático desconocimiento de las autoridades regionales, incluyendo a los consejeros regionales quienes, a pesar de ser electos el 2013, no tuvieron espacios de debate autónomo al mezclarse con las elecciones presidenciales y parlamentarias. Alcaldes y concejales tuvieron mejor mención, así como el Intendente metropolitano que tiene una activa presencia mediática en el caso de Claudio Orrego. En el caso de Rancagua, el bajo conocimiento del Intendente puede deberse a la rotación de cuatro intendentes en tres años debido a la pugna política entre los hegemónicos dirigentes socialistas el senador Juan Pablo Letelier y el diputado Juan Luis Castro por el control de la Intendencia (Ortiz, 2016)

TABLA 1. PORCENTAJE DE CONOCIMIENTO DE AUTORIDADES SUBNACIONALES, ENCUESTA A TREINTA ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS EN CADA UNA DE LAS CIUDADES

Autoridad	Iquique	Santiago	Rancagua	Talca	P. Montt
Alcalde	93%	87%	90%	80%	83%
Algún Concejal	43%	37%	57%	40%	37%
Intendente	20%	37%	10%	17%	14%
Algún CORE	17%	10%	14%	7%	10%
Gobernador	3%	0%	7%	7%	3%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA. ENCUESTAS REALIZADAS ENTRE 2015 Y 2016.

RESISTENCIA A LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA DERECHA, EL CENTRO Y LA IZQUIERDA

En la elite política de Chile sigue siendo predominante la resistencia a una democracia que acepte la fraternidad -el otro con poder distinto a nivel central (ejecutivo, parlamento)-, lo que se encarna en la colegiatura y en los poderes territoriales (municipios, regiones, niveles de representación subnacional indígena para el caso chileno). En este capítulo explicaremos la persistencia de este modelo semiautoritario y su expresión gráfica en el modelo dual de supuesta descentralización: las cortapisas a partidos regionales y el miedo a una región autónoma mapuche. Como colofón mostraremos que Chile se resiste al despertar de la sociedad civil latinoamericana que ya que no cree en el presidencialismo y brega por la dispersión y el control del poder.

Los escasos avances descentralizadores en Chile no sólo se explican como un fenómeno histórico (derrota de los federalistas en sendas guerras civiles), sino que también como el reforzamiento en los últimos treinta años de una visión iluminista en la política tanto en la derecha como en la centro-izquierda criolla, que se expresó en la resistencia de los expresidentes Piñera y Lagos a la elección de los intendentes en septiembre del 2016.

En el caso de la derecha, en la UDI predomina el pensamiento gremialista de Jaime Guzmán que se expresó en la Constitución de 1980 que otorgó poderes a los municipios, pero mantuvo la regionalización como una desconcentración en el contexto de una Constitución autoritaria. La UDI ha seguido haciendo de los municipios el foco principal de su modelo descentralizador (Horst, 2007). La Concertación (que gobierna desde 1990, con el interregno de Sebastián Piñera 2010-2014) se ha resistido a cambiar este régimen político, que llamaremos “presidencia-centralista”, que inhibe dar poder subnacional relevante o policentralidad, quedándose en las agencias estatales y los parlamentarios oficialistas que

son quienes gestionan proyectos e influyen en el nombramiento de los secretarios regionales ministeriales. De este modo, la Concertación es refractaria a las corrientes descentralizadoras y parlamentaristas de la socialdemocracia y la democracia cristiana europea, adoptando la tradición presidencial-centralista reforzada por el autoritarismo, lo que ha inhibido las tendencias a la dispersión del poder.

El académico Oscar Godoy, director del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica, en el momento fundante de la nueva democracia, planteó que el marcado presidencialismo chileno fue el reforzamiento en dictadura de una demanda proveniente de la derecha, el centro y la izquierda: “el gobierno militar recogió las demandas de los gobiernos de Alessandri, Frei y Allende para fortalecer el poder presidencial y disminuir las potestades legislativas y fiscalizadoras del Parlamento” (Godoy, 1992:22). En el mismo texto, el exministro Francisco Cumplido reconoce el cesarismo legal y promueve con José Luis Cea y Eugenio Ortega avanzar a sistemas semipresidenciales. Todo ese momento de apertura (hubo seminarios en esta línea entre 1990 y 1992) se truncan y la Concertación en el poder hace simbiosis con el “régimen de Pinochet”, como lo plantea el politólogo Carlos Hunneus (2000), al destacar el fuerte rasgo presidencialista del modelo político heredado y moldeado por su principal ideólogo, Jaime Guzmán.

La presidencia-centralista no es sólo una herencia de la dictadura ni parte de la tradición centralista chilena, tiene su expresión concreta en el estilo iluminista de corte jacobino-bonapartista de las elites izquierdistas y el estilo asistencial-paternalista de la Democracia Cristiana, que abandonó su ímpetu reformista de los años sesenta. De otra manera no se explica el interés por la presidencia, el uso extendido de la reproducción de un poder parlamentario ligado a cargos en el Gobierno central que facilitan gestiones a un estilo clientelar, el mismo que diagnosticara Arturo Valenzuela (1977) en la vieja política centralista chilena, cooptada por brokers parlamentarios vinculados a los grupos de poder central.

Alexis de Tocqueville, en su panegírico a la democracia local en Estados Unidos, había advertido que se venía algo más, la posibilidad de que de pronto “surgiera una mayoría rapaz”. La reforma agraria de la Democracia Cristiana y luego el Gobierno de Salvador Allende habrían hecho despertar al pueblo, organizarlo y movilizarlo, una “democracia de la calle”, un caso que Lipset llamaría de “hipermovilización”, pero una política sin “dispersión del conflicto”, donde toda la utopía se jugaba en las transformaciones desde el asalto “al Palacio de Invierno”. Nunca se observaron los espacios regionales como escuelas y espacios de ciudadanía activa, desde hacer alianzas sociales democratizadoras. El Estado reformista, revolucionario o social llevaría la “solidaridad a los territorios”.

La dictadura, la persecución, la crisis del marxismo ortodoxo (el eurocomunismo, los socialismos como el PSOE y el francés) y el exilio en Europa occidental producen una gran renovación en los socialistas chilenos, quienes valoran los Derechos Humanos, la democracia y la economía de mercado. Sin embargo, la renovación deviene en “conversión” con elementos de identificación con el victimario como lo escribiera Fromm y Berger y Luckmann para entender los procesos de “alteración” de las elites en las crisis (Valenzuela, 1995). Los izquierdistas en Chile sufrieron el influjo neoliberal de la vida autónoma del Estado y el exilio enseñó a valorar la democracia, pero a su vez hay identificación con el concepto del orden y del pragmatismo para gobernar ante la fuerte crítica por el “caos de la Unidad Popular”. Así como en el franquismo hubo masificación autoritaria en una sociedad que por la represión y la “culpa por el odio de la guerra civil” quiso conscientemente despolitizarse, una parte de la izquierda chilena -sobre todo la generación que había fracasado con el Gobierno de la Unidad Popular- ha hecho del orden macroeconómico, la estabilidad y el orden, el centro de su foco para gobernar, lo que explica la debilidad para corrientes prorreformas de régimen político presidencial-centralista. El sociólogo Lechner (1985) escribió, en la derrota, un texto sobre la necesidad de orden en el imaginario popular -el mismo que se desbordó en los años setenta- para producir no sólo una dictadura, sino una centro-izquierda presa de la necesidad de estabilidad y eficacia estatal, ansiosa de paz y de construcción de consenso. Así adopta una política promercado con pragmatismo para las políticas sociales, pero abandona cuestiones claves de su propia renovación, como la dispersión del poder y un sentido utopista de autogestión económica y política. Desea el poder central no sólo para saldar deudas con la dictadura y su desigualdad, sino que también para demostrarle a la historia que aprendió a gobernar en “orden”, lo que implica control o (al menos) el espejismo de que se hace “solidaridad y modernización desde arriba”, gestionando buenas políticas públicas centrales para llevar a Chile al desarrollo.

Se produce una suerte de alteración histórica. La izquierda chilena que provenía de una mezcla de tradiciones marxistas leninistas iluministas, populistas de caudillos en el caso del PS, con prácticas parlamentaristas y tensiones entre jacobinos y demosocialistas en sus subculturas, de pronto se ve hegemonizada por una cultura del disciplinamiento social y la construcción de políticas generales. El activista social es reemplazado por el funcionario público; el intelectual crítico por un diseñador de políticas; los líderes juveniles subversivos por los jefes de gabinetes; los líderes partidarios por operadores de ministros y parlamentarios con mayor cercanía al Palacio de La Moneda. Todo ello entrará en crisis sucesivas en los gobiernos de Frei, Lagos y Bachelet, en procesos parciales, donde se ven los logros de muchas modernizaciones en infraestructura, salud y apoyo a la extrema pobreza, para luego caer desde 1998 en un ciclo en que la economía

crece menos que la latinoamericana: hay fracasos en las reformas nacionales como educación, en la lucha contra la delincuencia, en la calidad de los barrios y las viviendas con su secuela de segregación y violencia social. El modelo es una mezcla de grupos económicos y un Estado centralista que hace políticas de protección social y provee infraestructuras generales (Ortiz, 2007). Es una suerte de Napoleón de centro-izquierda tras la caída del antiguo régimen (la dictadura), pero se vuelve presicrático en su nueva fase, usando el mismo estilo autoritario que prescinde de reformas democratizadoras sustanciales y del empoderamiento estructural de diversos niveles de gobiernos y organizaciones comunitarias para el emprendimiento solidario que importa la transformación progresista moderna. La chilena queda atrapada en su propia trampa del entusiasmo de la década del crecimiento milagroso sobre el siete por ciento (1986-1997), la rebaja al 18% de la pobreza, aunque no se avance en romper la desigualdad ni dinamizar una economía de materias primarias ni se den saltos significativos en regiones. El paternalismo centralista, con una clase política oficialista cooptada por el clientelismo y fondos públicos reservados para "ordenarlos", se hacen dominantes por sobre las corrientes que apuestan a mayor dinamismo social, apropiación popular, innovación económica y descentralización. Triunfan los de estilo más "imperial" que quieren gestionar el orden desde La Moneda y repartir políticas públicas que -de manera casi tan determinística como el antiguo marxismo- llevarán al desarrollo desde el centro, sin necesidad vivir el proceso de profundización democrática y dispersión del poder que contienen la totalidad de los países desarrollados.

El estilo iluminista de los sectores intelectuales del pequeño partido MAPU (Movimiento de Acción Popular Unitaria), escindido de la Democracia Cristiana, dominada por universitarios, se caracterizó por un intenso debate que se traducía en propuestas a materializar desde el poder (por cierto, con matices, por sus propios segmentos más culturalistas y basistas). Lo cierto es que los ministros y presidentes del Congreso claves de la transición y los gobiernos democráticos (Enrique Correa, José Miguel Insulza, José Antonio Viera-Gallo, entre otros) pertenecían al ala más "estatalista" de dicho movimiento neomarxista de fines de los años '60. Así como bajo Allende fueron claves en las reformas, en la nueva democracia han enfatizado los elementos institucionalizadores, de articulación y construcción de consenso, apostando a la estabilidad y el diseño de políticas centrales.

El pequeño Partido Radical (PR), alineado en la última década con los partidos PS y PPD para hacer el "polo socialdemócrata", sigue sin reperfilar su inicio reformista y federalista en la mitad del siglo XIX (los líderes de la revolución de 1859 eran radicales, se exiliaron y luego fueron ministros de gobiernos liberales). El PR fue el partido de la reforma educacional y la promoción económica desde el Estado en su esplendor de los frentes populares (1938-1948). Luego, se tensionó

entre sus facciones de izquierda y derecha, hasta reducirse como socio menor de la Concertación, con un reclamo de más intervención estatal en educación y proyectos para regiones (regionalismo del pedir) sin demandas de mayor poder parlamentario y regional autónomo.

En el caso de la izquierda parlamentaria, el PC chileno se ha mantenido en tesis más ortodoxas y obreristas -influido por las luchas por justicia ante las violaciones de los Derechos Humanos- sin desarrollar una agenda relevante en las cuestiones regionales-descentralizadoras. En años recientes, desde el movimiento estudiantil, han surgido partidos como Revolución Democrática y el Movimiento Autonomista que apuestan más por la colegiatura y la descentralización.

Duele observar a buena parte de la dirigencia de izquierda chilena como paladines del centralismo², del poder burocratizado y de la domesticación de actores territoriales. Posturas en las antípodas del ideario libertario y descentralizador de las grandes izquierdas transformadoras, las mismas que en Escandinavia, Cataluña o Uruguay hacen de la dispersión del poder y de su devolución a los pueblos y comunidades que habitan el territorio, un aspecto esencial de su programa. De hecho, los países más avanzados y equitativos del mundo -los socialistas democráticos de Suecia, Noruega y Dinamarca- tienen una larga tradición de poder municipal, regional y autonomías a sus pueblos originarios (esquimales y lapones o samis). Nada de miedo a las comunidades. De dicha tradición se nutrió el Frente Amplio uruguayo, haciendo de la gestión de Montevideo un paradigma de gestión participativa y progresista, creando además municipios complementarios a su nivel macrodepartamental. Son la izquierda republicana catalana y los socialistas ibéricos que, a diferencia de la derecha, no temen a las autonomías o al “arreglo federal”.

En Chile la izquierda no se entusiasma con la descentralización, con grandes excepciones como las voces regionales en Magallanes, el Norte, Concepción, y segmentos del centro que hemos apostado hace años por un socialismo que profundiza la democracia y no la concentra en un puñado de aristócratas e intermediarios del poder en Santiago. Es pavoroso el tibio apoyo a la elección de Intendentes, las mil razones para postergar los procesos, el predominio de la construcción de más agendas estatales por sobre el empoderamiento autónomo de las regiones, incluyendo las áreas metropolitanas.

2. La siguiente reflexión fue publicada en El Mostrador el año 2015: [http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/02/06/socialismo-y-descentralizacion-comunalistas-versus-aparatientos/?php%20bloginfo\(%27url%27\);%20?%3E/cultura](http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/02/06/socialismo-y-descentralizacion-comunalistas-versus-aparatientos/?php%20bloginfo(%27url%27);%20?%3E/cultura)

Es el tiempo en que en el PS y otras fuerzas el discurso referido a la descentralización administrativa, política, económica y cultural sea protagonista y no un apéndice de su plataforma. Descentralizar es un proceso ineludible para las naciones que quieren ser cohesivas en el contexto de la globalización. Recabarren fue un precursor de una izquierda comunalista y regionalista, a diferencia de aquella que sólo quiere administrar el “Palacio de Invierno”: regidor del Partido Demócrata, constructor de movimiento social desde abajo con las mancomunales y la ayuda mutua fraterna entre el mundo de los trabajadores(as) del norte, diputado del Partido Obrero Socialista, luego Comunista en su congreso en Rancagua. Recabarren escribió sobre lo que puede hacer un pueblo inteligente en el poder local y antes de morir advirtió los peligros autoritarios en la propia izquierda.

Jorge Arrate en los ´80 escribía que el socialismo era la materialización del ideal democrático, y la democracia es el poder en muchos. El doctor Condeza, en Concepción, pide asamblea constituyente, plebiscito y regionalismo. Eduardo Cifuentes, desde el sur, sigue creyendo en las escuelas de formación y en las redes de los emprendedores campesinos desde su comarca. Adolfo Millabur demuestra el virtuosismo del poder lafquenche para señalar otros caminos de desarrollo. Sin duda, en dicha tradición de izquierda centralista fue el paso de la Presidenta Michelle Bachelet de romper con 180 años de centralismo institucional y devolver a los macroterritorios el poder de elegir un gobernador regional. Reformas que sí apoyaron senadores izquierdistas descentralizadores (Alejandro Guillier, Alejandro Navarro, Rabin Quinteros, Isabel Allende, entre otros), quienes valoran la corriente socialista transformadora que hace del poder de las comunidades y de los territorios el motor de la historia³.

La Democracia Cristiana chilena ha sido el partido mayoritario del centro político chileno desde los años sesenta, con el influjo del catolicismo social arraigado tempranamente en Chile, pero tuvo en sus orígenes un acercamiento a ideas corporativistas en boga en la Europa de 1930. Roger Griffin, en un compendio sobre movimientos fascistas, recordará que la Democracia Cristiana chilena nació como “Falange Nacional” escindida del Partido Conversador, pero que más allá del nombre, el grupo correspondía a sectores social-cristianos. No obstante, el vínculo de la DC chilena con un pensamiento excluyente (centro-reformista sin alianzas), visiones corporativas (la fuerza de los sindicatos, grupos campesinos y juntas de vecinos) y su modelo político-estatal centralizado hasta hoy, son síntomas de una cierta “concepción orgánica del poder”, que tiene sus raíces en esta visión de política desde “arriba hacia abajo”.

3. Reflexión publicada en El Mostrador: [http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/02/06/socialismo-y-descentralizacion-comunalistas-versus-aparatientos/?php%20bloginfo\(%27url%27\);%20?%3E/cultura](http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/02/06/socialismo-y-descentralizacion-comunalistas-versus-aparatientos/?php%20bloginfo(%27url%27);%20?%3E/cultura)

Esta influencia inicial fue cuestionada por los grandes ideólogos a que adscribió la Democracia Cristiana chilena, Mounier y Maritain, que hacen una férrea defensa de la persona y su libertad por sobre las concepciones estatizadoras fascistas o marxistas. Sin embargo, la concepción paternalista, con la autonomista-desarrollista, han seguido siendo una tensión doctrinal en la DC chilena hasta hoy, lo que se expresa en el mayoritario recelo en sus políticos y parlamentarios a modelos descentralizadores o federalistas, y su activo temor a sistemas políticos regionales que compitan con su política más vinculada a la captura del Estado central.

La Democracia Cristiana ha sido un partido de fuerte inserción en el Estado central y sus agencias, donde mantiene hegemonía en políticas asistenciales y promocionales para el sector campesino, y un recurrente discurso donde se pide “rectificación de políticas centrales” o “cambios al modelo”, lo que nunca implica una apertura seria a contrarrestar el poder presidencial o el centralismo del cual es socio en las casi dos décadas de gobiernos concertacionistas. Su discurso apela a “representar” problemas y sectores medios “enojados” por diversas carencias, perdiendo el ímpetu movilizador, educador y reformista de los años ´60. El Partido y las políticas centrales “tienen” que transformar la vida de la gente. Por cierto, hubo sectores pro semipresidencialismo (Eugenio Ortega, Genaro Arriagada) y algunas voces de regionalismo intermedio semiautonomista (Manuel Tobar, algunos alcaldes), pero su discurso y práctica dominante es el control del partido y con ello de áreas claves del gobierno central para producir orientación hacia su agenda de sesgo paternalista. No obstante, en el año 2012 la directiva de la DC firmó con Renovación Nacional un documento alentador en favor del semipresidencialismo y la elección de intendente. Pronto, con excepciones como los senadores Francisco Chahuán de RN y Carolina Goic de la DC, dichos partidos han reforzado en lento gradualismo incremental. La influencia de la Fundación Konrad Adenauer se ha hecho sentir y la Democracia Cristiana se convirtió en el partido de la Nueva Mayoría representando en el Senado que apoyó con mayor disciplina la elección de gobernadores regionales, encabezados por Andrés Zaldívar en la Comisión de Gobierno Interior.

El historiador, Alfredo Jocelyn-Holt (1998), ha profundizado sobre el elitismo de la política chilena (*El peso de la noche*), el liberalismo jacobino y centralizador del siglo XIX, a lo que añade una visión “*versión evangelizante de la libertad*”, en referencia a la soberbia iluminista de reformistas y revolucionarios DC e izquierdistas (será particularmente severo con los sectores rebeldes DC que crean el MAPU en 1969 y que ocupan puestos claves en la UP y en la transición democrática, calificándola de elite gatopardista y de un pragmatismo centralizador del poder que bordea el cinismo). La versión autonómica del poder es vivida por marginales o construida por grupos subalternos.

No deja de ser paradójal el fracaso de diversas fundaciones y misiones vinculadas a partidos socialdemócratas y socialcristianos europeos (sobre todo italianos, alemanes y españoles), que no han logrado sensibilizar a la Concertación hacia modelos de elección de gobiernos regionales, parlamentarismo y profundización democrática (Valenzuela 2007)

Junto con los problemas de seguridad ciudadana y educación, la mayor baja de popularidad de los gobiernos de Piñera y Bachelet se liga también a la mala evaluación del Transporte, destacando el manejo central del Transantiago. Lo que se esconde es el subdesarrollo político que no permite empoderar a las intendencias como lo pretendió Claudio Orrego en el año 2014, pidiendo roles en transporte. La mala evaluación es una regla de juego por la implementación de una política territorial (el transporte) de manera centralizada. Chile es el único país relevante de América Latina y del mundo occidental en que su megaciudad no tiene un gobierno metropolitano diferenciado del Estado central, fuerte, electo y con un poder ejecutivo eficaz. En términos comparativos, se comentó que el criticado PRI mexicano aceptó en su apertura que el PAN mostrara su fuerza innovadora en el norte mexicano y el izquierdista PRD tomara forma como alternativa desde la gestión de la mayor urbe del mundo, Ciudad de México. La supuesta fuerza de la centralización y la opacidad se abrió a compartir poder, como los peronistas al aceptar que un “otro” gobernara el centro de Buenos Aires (Macri se legitimó como un buen gestor desde dicho espacio). En Chile se mantiene una suerte de “caos centralista” en que se mantienen cuarenta municipios pequeños, no hay alcalde mayor⁴, el intendente delegado tiene pocas competencias y en el caso de transporte, el poder normativo se mezcla entre empresas públicas, ministerio central, una comisión técnica secundaria, entre otros. La “receta” tradicional centralista será crear un “zar del transporte” en una nueva agencia centralizada. ¿Qué hay detrás de esta concepción decimonónica de las instituciones?

Como se ha visto, Chile tiene una tradición centralista y de presidentes caudillos, quienes ven la nación homogénea encarnada en un súper poder ejecutivo en la presidencia y el gobierno central, reforzado por la dictadura y su institucionalidad, la que ha sido asumida por la Concertación tanto en el centralismo como en el poco poder parlamentario. El paternalismo (el miedo a dar poder a otros) que se esconde en consideraciones tecnocráticas, encierra un profundo estilo cultural semiautoritario. Es una elite que cree “correcto” pensar “nacionalmente” para convertir los problemas en “políticas públicas”, hacer adecuada “evaluación social de los proyectos”, pero no acepta en su iluminismo que un “otro” tenga poder relevante, ensaye, se equivoque y que los ciudadanos demanden soluciones a otros niveles territoriales.

4. Reflexión publicada en El Mostrador: <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2007/03/30/transantiago-la-pesadilla-del-centralismo-colapsado/>

La tecnocracia centralista seguirá diciendo que “Chile es más serio que su vecindario”, que su orden es mejor que las crisis de los países más “federalistas” o descentralizados (no hacen distinciones, desconocen las amplias provincias y departamentos con emprendimientos en Argentina, Colombia, México o Brasil). Así, un país condenado a “mirar La Moneda”, nuestro Palacio Presidencial que parece esconder todas las esperanzas, éxitos, pero también fracasos y rabias de la presidencia-centralista que se ejerce históricamente en Chile.

LA COYUNTURA DEL DESPERTAR REGIONAL Y LA PUGNA POR EL GOBERNADOR ELECTO

El país sigue padeciendo los efectos de malas prácticas acumuladas de los sistemas centralizadores que sintetizamos así (Valenzuela 2007):

- a) Escándalos de corrupción por el manejo clientelar de las poderosas agencias nacionales;
- b) manejo centralizado del transporte con graves deficiencias de gestión, control de la evasión (Transantiago) y grave colapso vial en grandes ciudades;
- c) la permanencia del conflicto mapuche sin voluntad de crear una región autónoma plurinacional como lo propuso la Comisión para la Descentralización (2014), optando por el espejismo burocrático del Ministerio de Asuntos Indígenas;
- d) la falta de inversiones e innovaciones relevantes en regiones.

El subdesarrollo político chileno en su dimensión democratizadora y descentralizadora comienza a ser agenda al entenderse las razones políticas semiautoritarias de un sistema que genera estructuralmente paternalismo, desmovilización de las energías regionales, resentimiento de los pueblos indígenas y crispación política permanente ante el hiperpoder presidencial.

Este sistema entró en cuestionamiento masivo desde los territorios, ya no sólo como una denuncia de segmentos de la elite como el Grupo Los Federales que protestó desde el 2000 (Valenzuela, 2015). Chile entró en el año 2010 en un período de protestas por educación pública y demandas socioterritoriales que empujaron el llamado nuevo ciclo de reformas que hizo retornar al poder a Michelle Bachelet el año 2014 con una nueva coalición de centro-izquierda llamada Nueva Mayoría (incorporó a comunistas y otros grupos de izquierda ajenos a la antigua Concertación). Aquí adoptó un discurso transformador, incluyendo la elección

de los intendentes regionales y el traspaso de poderes a regiones y municipios, rompiendo discursivamente el tradicional centralismo de la elite chilena (Valenzuela, 2015). Para cumplir su programa y consensuar las propuestas, Bachelet nominó por seis meses (en el año 2014) una Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional, la que le propuso tres medidas esenciales: elección de intendentes, traspaso de competencias y ley de rentas regionales. Además, dicha Comisión realizó quince cabildos masivos en todas las regiones, donde se corroboró el resentimiento por los pocos recursos (sobre todo en el norte minero), la falta de programas en transporte y medio ambiente (Coquimbo, Valparaíso, centro-sur) y la débil autonomía para resolver conflictos (Araucanía) y generar megaproyectos y desarrollo productivo (O'Higgins y Bío-Bío, entre otras) (Valenzuela 2015b) De esta manera se hizo cargo del ciclo de protestas demandando mayor poder territorial (Penaglia y Valenzuela 2014) que tuvo en el gobierno de Piñera casos emblemáticos (Calama, Aysén y Magallanes) sumado a la década y media de protestas mapuches (Marimán 2012).

El foco se ha puesto en la batalla por generar un gobierno regional democrático que rompa la inercia macroterritorial de casi dos siglos cuando se perdió en 1830 la autonomía provincial (Valenzuela, 1999). El país avanzó a un consejo regional electo desde el año 2013, pero persiste la delegación decimonónica del intendente delegado, no hay rentas regionales por ley y el traspaso de competencias se mejora en una ley que proyecta traspaso para el quinquenio 2018-2023. La Comisión Presidencial para la Descentralización (2014) propuso un modelo pragmático de mantener una fuerte delegación central (secretarios regionales ministeriales, agencias nacionales), pero elegir el intendente y traspasarle tres servicios claves para la competitividad, la gestión de ciudades y el desarrollo rural: la Corporación de Fomento Productivo (CORFO), Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) e Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). También una ley de rentas regionales moderada que combinaba la coparticipación en la recaudación nacional y una mayor tributación de las grandes empresas en los territorios vinculadas a recursos naturales (mineras, eléctricas, pesqueras, forestales, puertos).

Finalmente, el Ejecutivo envió la elección de Intendentes que el senado renomino "gobernador regional", se creó la figura de delegado regional para el representante central, no hubo traspaso de servicios pero si se crearon tres divisiones nuevas en los gobiernos regionales (industria, social y transporte), se les dotó de poder en gobernanza metropolitana, y se proyecta una ley de rentas regionales y responsabilidad fiscal acotada. De esta manera se replica a la realidad chilena el modelo seguido por Mitterrand en la centralista Francia en 1982 (Delooz, 2014) de permitir un gobierno regional con mayor autonomía en un proceso dual de poder territorial compartido con la fuerte delegación central e incremental en el pro-

ceso de legitimidad democrática, competencias y recursos (Valenzuela, 2015b). El proyecto enviado al Congreso en diciembre del año 2014 propuso que el Intendente sea el electo y, a su vez, sea quien preside el Consejo Regional (como lo propuso la Comisión Presidencial), pero no aceptó definir Chile como Estado descentralizado ni acotar la delegación central a los gobernadores provinciales, generando la fuerte figura del gobernador regional. Mientras la Comisión proponía un delegado nacional en todas las provincias (con la idea de que coordinara servicios nacionales el delegado de la gobernación provincial cabecera de la capital regional), el Ejecutivo decidió como fórmula de compromiso al interior de la Nueva Mayoría crear una figura fuerte: el gobernador regional. Varias autoridades advirtieron excesos “federalistas” en privado en el contexto del Comité Político, especialmente de los presidentes del PS y de la DC, colocando dudas con la fecha de elección de intendentes el 2017: “La semana pasada, los presidentes del PS y la DC, Osvaldo Andrade e Ignacio Walker, plantearon en privado las dificultades de hacer las elecciones ese año, debido a que aún no está bien definido el mecanismo y tampoco hay certeza de que alcancen los trámites legislativos. Ambos propusieron como fecha más realista el 2020 o 2021. En esa oportunidad, la postura de los parlamentarios fue resistida por el PC, MAS y el PPD”⁵.

La propuesta de elección de intendentes por parte de la Presidenta en su campaña había generado altas expectativas porque acercaba a Chile más a los países unitarios fuertemente descentralizados (España y Colombia). No obstante, sus equipos político-técnicos fueron morigerando al hablar sólo de elección de ejecutivo regional y omitir toda referencia a la ley de rentas regionales. En estricto rigor, el Gobierno ha puesto el caso chileno en una mayor continuidad con el modelo francés iniciado por Francois Mitterrand en el más centralista país de la OCDE, Francia, quien en los primeros años de 1980 logró la reforma para elegir a los Presidentes regionales, pero con la permanencia de un fuerte prefecto en los territorios poblados de agencias estatales de diferente tipo.

La idea de abandonar la referencia al Estado unitario (por una definición de Estado “único y regionalizado”) no ponía en duda la unidad del país. De hecho, la propia Francia -regularmente presentado como el país unitario por excelencia- ya no se define en la Constitución como unitario sino como República indivisible. El constitucionalista francés, Benoît Delooz recuerda que la mención tradicional de la unidad de la República desapareció en 1958, al menos que la noción haya sido

5. Ver “Gobierno anuncia elección de intendentes en 2017 pero se abre a retrasar comicios” (2014). Disponible en: <http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2014/12/984218/gobierno-anuncia-eleccion-de-intendentes-en-2017-pero-se-abre-a-retrasar-comicios>

disuelta en la de indivisibilidad. Chile en cambio ha temido modificar su carácter unitario a pesar de lo caminado por la propia Francia, que junto al fuerte gobierno central acepta niveles de autonomía en sus territorios de ultramar (la Polinesia) y cada vez más fuertes gobiernos regionales, metropolitanos y otras formas de intercomunalidad.

“La referencia al carácter unitario, desde la Revolución francesa está demasiado asociado a la uniformidad de las instituciones que era dogmáticamente considerada como inherente al principio de igualdad. Sin embargo, la realidad es la diversidad de las situaciones y se debe considerar, quizás, al lado de un marco común, la posibilidad de tener entes territoriales con estatutos particulares. Por otro lado, ya existen fórmulas de cooperación, asociación y/o fusión interinstitucional⁶ cuya evolución puede cambiar el mapa de la administración territorial del país”. (Delooz, 2014, p. 36-37).

La oposición ha tenido dos segmentos diferenciados con respecto a este proceso de reforma. Por una parte, la UDI, el Instituto Libertad y Desarrollo, mantienen su postura municipalista que no gusta del traspaso de poderes mayores al nivel regional porque la desconocen como esfera de deliberación. Para la derecha, los municipios son el espacio que, por ser más cercano a la ciudadanía, deberían ser el más apto para recibir poder y autogestionarse en materias económicas, políticas y administrativas. Los municipios ya cuentan con una madurez y por tanto los esfuerzos en descentralizar el país deben concentrarse en las localidades (Horst, 2007).

A su vez, los medios editoriales de El Mercurio y La Tercera sistemáticamente han criticado que esta reforma puede debilitar el Estado unitario, acentuar procesos de irresponsabilidad fiscal subnacional y hacer declinar políticas regionales en un seudofederalismo sin control. En diversas notas periodísticas se han profundizado el debate en torno a la fecha para la elección de los intendentes, dando espacio a quienes pretenden retrasar la elección para el 2017 o 2020⁷.

La otra vertiente ha sido favorable a la reforma y ha criticado sus debilidades. La propuesta de RN al Gobierno converge en la idea de Estado unitario descentra-

6. Sobre todo eso, destaca el movimiento de la intercomunalidad y metrópolis transfronterizas europea.

7. Ver nota de La Tercera “Gobierno envía proyecto para elección de intendentes y abre debate por fecha de comicios” (2014). Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/12/674-610805-9-gobierno-envia-proyecto-para-eleccion-de-intendentes-y-abre-debate-por-fecha-de-comicios>

Ver nota de El Mercurio “Presidenta Michelle Bachelet firma indicaciones a proyecto de descentralización del país” (2015). Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2015/01/16/699525/presidenta-bachelet-firma-indicaciones-a-proyecto-de-ley-de-descentralizacion-del-pais.html>

lizado, no le gustan las propuestas participativas de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional como aquella de revocatorio popular de mandatos, pero sí apoya las rentas regionales y un traspaso de poderes/competencias/servicios al Intendente electo, evitando duplicidad con el gobernador regional: “Servicios que queden entregados al Intendente Regional deben desaparecer de la competencia del Gobernador Regional para evitar la duplicidad de funciones y un derroche de recursos públicos”⁸.

Los más activos segmentos de centro derecha de la Comisión presidencial para la Descentralización fueron su vicepresidente, Heinrich Von Baer (exrector de la Universidad de la Frontera-Temuco y presidente del Consejo Nacional para la Descentralización y Regionalización, CONADERE) y el abogado constitucionalista Juan Andrés Varas, exdecano de derecho de la Universidad Austral-Valdivia e Intendente de la Región de Los Ríos en el gobierno de Sebastián Piñera (2010-13). El foco de las críticas fueron:

A.- La postergación de la fecha de elección del Intendente para las presidenciales de fines del 2017 en vez de la propuesta de hacerla junto a las municipales el 2016.

Una opinión distinta plantea el vicepresidente de la comisión, Heinrich von Baer, al establecer que le parece “preocupante que finalmente se proponga realizar esta primera elección de intendentes recién en 2017, simultánea a las elecciones presidenciales y parlamentarias, y no en octubre de 2016, paralela a las municipales, como propuso la comisión”, con el objetivo de que no quede “opacada” por la alta visibilidad de la elección presidencial. Von Baer respaldó el planteamiento de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional al afirmar que es “impresentable que dirigentes de algunos partidos presionen para que estas primeras elecciones de intendentes se realicen recién en 2020 o 2021, bajo el pretexto de tener que conocer primero el contenido de las restantes reformas de la agenda de descentralización”⁹. Además, manifestó que “la elección de intendentes forma parte de las “medidas esenciales” definidas por la comisión, las que, dada su alta interdependencia, deben ser impulsadas en forma simultánea y convergente”.

8. Ver nota de El País “Francia revoluciona en dos meses su mapa regional” (2014). Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/07/31/actualidad/1406797786_782418.html

9. Ver “Comisión sobre descentralización pide no postergar elección de intendentes más allá de 2017” (2015). Disponible en: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=133010>

B.- La ausencia de mayores definiciones en poderes habilitantes y autonomías para el Intendente electo

Von Baer considera de “serias consecuencias” el modelo que define capacidades de gobierno más allá de los temas de seguridad a la figura del gobernador, dando tres argumentos:

1. Significaría abdicar a la oportunidad histórica de iniciar en Chile un proceso de efectiva descentralización (política, administrativa y fiscal-económica), como el que estaba impulsando la Presidenta Bachelet y la Comisión Presidencial, proceso seguido con mucha esperanza por la ciudadanía de las regiones.

2. Crearía una confusa sobreposición de roles entre dos autoridades regionales, muy difícil de entender y de aceptar por la gente en general: un Intendente Regional “Electo”, por ende legitimado por la ciudadanía, pero privado de funciones de gobierno regional y un Gobernador Regional “Designado, por ende subalterno del poder central.

3. Generaría, inevitablemente, fuertes reacciones en cadena, muy adversas, no sólo de parte de los exmiembros de la Comisión Presidencial (con la consiguiente frustración de haber trabajado seis intensos meses en vano o, incluso, de haber sido designados “para contener y no para impulsar este proceso”, como se nos señaló en algunos Diálogos Regionales), sino sobre todo de muchas personas e instituciones, a lo largo del país, que habían confiado estar al inicio de un cambio efectivo y creíble del modelo de Estado centralizado vigente¹⁰.

C.- El peso de la figura del Gobernador Regional designado

Por su parte, el profesor de derecho de la Universidad Austral, Juan Andrés Varas, pone énfasis en el exceso de poder del Gobernador, quien al tener facultades de gobierno tiende a dejar al Intendente electo como un mero administrador del Fondo Nacional para el Desarrollo Regional, FNDR, que además es esencialmente un banco de proyectos municipales para proyectos pequeños y medianos de infraestructura (Valenzuela 2015b).

10. Minuta con Observaciones al proyecto de elección de Intendentes. Heinrich Von Baer, diciembre, 2014. P.2

El problema de concepción se resume de la siguiente manera: En la clásica división entre funciones de gobierno y funciones de administración, el gobierno regional residirá en el Gobernador Regional (GR) y el Intendente electo se limitará a ejercer la presidencia del Consejo y a administrar lo poco que haya que administrar en la Región (FNDR, y los servicios que el poder central decida unilateralmente traspasar). En esas condiciones, y dado el presidencialismo cultural que existe en Chile, no es muy difícil imaginar quién será considerado “la primera autoridad de la región”, y no es muy complicado avizorar los múltiples escenarios de conflicto que se van a abrir entre el GR (apoyado además por su equipo de gobernadores provinciales) y la/el ciudadana/o que resulte electo Intendente. Alguien que tiene el poder pero no la legitimidad democrática directa enfrentado al mismo nivel regional con alguien que tiene esa legitimidad pero ningún (o muy escaso) poder efectivo¹¹.

El peso de esta figura delegada encrispó la opinión de los excomisionados presidenciales, sumándose constitucionalistas de centro como los demócratacristianos Alejandro Ferreiro y Humberto Nogueira, a la crítica a la misma. Finalmente 30 de los 33 excomisionados firmaron una carta donde solicitaban a la Presidenta de la República eliminar la figura del gobernador regional, generar un poder que dirima pugnas por competencias (eventualmente el Tribunal Constitucional) y apurar el proceso de traspaso de competencias y autonomía fiscal. El 18 de junio año marcharon junto a un grupo de parlamentarios regionalistas y directivos de la Asociación Nacional de Consejeros Regionales, ANCORE hasta el Palacio de La Moneda, siendo la primera ex comisión nacional que marcha en el país en que sin estar en la calle los sujetos socio-políticos pierden visibilidad y prioridad con sus agendas¹².

Finalmente, en septiembre del 2016 el Gobierno puso urgencia a estos proyectos, manteniendo su modelo de dualidad, sacó adelante la creación de un delegado regional adicional a los gobernadores provinciales, creció el consenso por el gobernador electo con un umbral de 40% (bajo dicho umbral se debe llamar a segunda vuelta). A pesar de las críticas de diversos sectores al poco traspaso de competencias, se valoró el poder metropolitano y el mecanismo de traspasar incrementalmente programas y eventualmente servicios a las divisiones nuevas de los gobiernos regionales.

11. Varas, Juan Andrés. Observaciones a proyecto de reforma constitucional del gobierno para la elección de intendentes. enero 2015. pp. 1.

12. Ver “Exintegrantes de la comisión de descentralización exigen apurar agenda a la Moneda” (2015). Disponible en: <http://diario.latercera.com/2015/06/19/01/contenido/pais/31-192018-9-ex-integrantes-de-la-comision-de-descentralizacion-exigen-apurar-agenda-a-la.shtml>

EL ENGAÑO A LOS PARTIDOS REGIONALES

Otro caso actual que muestra el miedo a ampliar la representación fue el engaño a los partidos regionales y las diversas trabas que los partidos grandes introdujeron a los mismos, quedando en una situación peor que durante la dictadura, ya que en el 1987 la DC, el PR y el PPD pudieron juntar las firmas (0,5 de los inscritos) en la calle y llevárselas al notario. En el nuevo modelo deben sacar las firmas "ante notario" con huella dactilar (por los escándalos), sacar un 5% en tres regiones y/o tres diputados (antes se pedía uno). El llamado "duopolio" Concertación (Nueva Mayoría)-Alianza (Vamos Chile) quiso resistirse a adoptar las sugerencias de probidad de la Comisión Engel para sus padrones y elecciones (debió acatar parcialmente), pero se cargaron la "primavera" de fuerzas territoriales, mapuche y "juveniles" que buscan ampliar la representación.

Hubo crueldad cuando seis meses antes los mismos parlamentarios que elevaron las exigencias a nuevos partidos votaron en favor de simplificar para asegurarse un cambio del binominal, aumentando los cupos para sus intereses de perpetuidad. Recordemos que Bachelet prometió en junio del 2013 la existencia en Chile de partidos regionales en el encuentro regionalista en el exCongreso Nacional. Luego el Ministro Peñailillo pactó el fin del binominal y el apoyo a otras reformas con los independientes de centroizquierda (Mirosevic, Boric, Jackson, Sepúlveda) y los grupos de centro derecha liberal (Lily Pérez, Godoy), el verde regionalista Horvath y los independientes Araya, Guillier y Bianchi. Punto básico con estos fue evitar barreras de entradas al sistema y se aprobó la ley que permitía partidos en una región con el 0,25 de los votantes en la última elección.

La dureza de los partidos "grandes" de la Nueva Mayoría y la derecha (UDI y RN) contra las fuerzas emergentes conspicuas que hablan de calidad de la democracia y hacen gárgaras de participación, pero vieron fantasmas de clientelismos de los eventuales "partidos chicos" sin denunciar el sistema de control y brokers de las superlativas redes de poder de los parlamentarios oficialistas ligados a los grupos que dominan el control de los partidos. Sería pecaminoso que un parlamentario de la Patagonia pida mantener medidas en favor de las zonas extremas o que el norte exija recuperar la coparticipación en la renta minera, pero sí es legítimo que la DC pida la mitad de los directorios de las empresas públicas, el PS las intendencias donde están sus parlamentarios influyentes en la comisión política o el PPD la influencia en el complejo médico-farmacéutico generoso en aportes anónimos.

El descalabro de los partidos nacionales en varios países no tiene que ver con el sistema, sino con el descrédito de dichos partidos (lo ocurrido en España y Grecia, en Perú y Colombia en América Latina) ante su oligarquización en re-

des con los negocios e ineficacia para impulsar reformas con pacto social.

La incongruencia histórica es evidente: la DC no hubiese existido como Falange, que tuvo menos de cuatro diputados, ni el Partido Obrero Socialista de Recabarren, ni el P. Socialista Popular que se negó a apoyar a Ibáñez, ni el PR quizás en la próxima elección, ni Evópoli (menos ahora sin el flujo mayor de recursos de Penta), ni menos el PRI, aunque Piñera sea generoso.

Desde el 2000 en las regiones extremas casi no existen en la Concertación y la derecha tradicional, ganando muchos independientes en las municipales y parte de las parlamentarias. Las nuevas fuerzas ya están, con o sin ley, de Mirosevic y Esteban Velásquez en el Norte a Bianchi, Horvath y Boric en el austro. Facilitar los partidos regionales es clave de las mejores democracias del mundo para ampliar la ciudadanía, crear plataformas como las grandes democracias consociativas (Bélgica), las proporcionales corregidas que tienen normas para evitar la hiperfragmentación nacional -pero sí lo permiten a nivel regional (Alemania, México)- o las democracias latinoamericanas con tradición federal (Argentina) o de neorregionalismo (Perú).

Se rasgan vestiduras pidiendo terminar con discriminaciones y facilitar leyes de cuotas, pero con estas restricciones se impide que nazca el Partido Walmapuwen en La Araucanía y se alejan los caminos políticos de empoderamiento de "los que habitan el territorio". Seguirá el clientelismo y el poder de los fácticos. Los propios grandes partidos son federaciones de grupos regionales, como la propia DC alemana (y su anexo bávaro), los diversos grupos agrarios y ecologistas postmarxistas que crearon Los Verdes, los socialistas federados en Alemania, la experiencia de las fuerzas emergentes Podemos y Ciudadanos.

CONCLUSIÓN

Chile ha logrado convergencia de servicios básicos relevante en todos los territorios (IDERE, 2016) en su adecuada combinación de fuertes agencias centrales, municipios activos y un gobierno regional con un fondo de desarrollo regional (FNDR) que es interfaz para los requerimientos de inversión municipales hacia el Estado. Sin embargo, urge completar el proceso de fortalecimiento, democratización y ampliación de la legitimidad democrática de los propios municipios y del emergente gobierno regional que además gestionará la gobernanza metropolitana con un consejo de alcaldes. La encuesta de estratificación social de septiembre del año 2016 volvió a demostrar que, no obstante una positiva baja de 12%, la pobreza sigue en torno a 15%-20% en las regiones del centro sur del país. Dichas brechas y otras que detectó el IDERE en empleo, calidad de la oferta de salud, movilidad y seguridad ciudadana dan cuenta de que el fortalecimiento de ambos niveles subnacionales es clave para fortalecer la cohesión social en un contexto de alta conflictividad y deslegitimación del sistema de partidos estado-nacionales y del Parlamento.

La cuestionada presicracia latinoamericana (presidencialismo personalista con centralismo y casos corrupción) es cuestionada por la sociedad que se manifiesta y cuestiona gobiernos izquierdistas y derechistas (Venezuela, Brasil, México, Paraguay, Argentina, Chile), pugnando hacia la policentralidad, la probidad, la eficiencia en la gestión y el empoderamiento en lo que el analista venezolano Moisés Naim llama el “fin del poder” (Naim, 2014).

Sin duda, un ciclo de mayores recursos a los municipios a cambios de mayor rendición de cuentas de sus servicios, así como la adecuada complementariedad de gobernadores y consejos regionales electos que logren enriquecer y mejorar políticas públicas para los macroterritorios (movilidad, fomento, desarrollo rural, gestión metropolitana), son una dimensión clave para el fortalecimiento democrático y la reinención del gobierno y la gobernabilidad en tiempo de sociedad de redes que aspira a gobernanza participativa, superando la mera representación nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Aylwin, José. 2000. "Los conflictos en el territorio mapuche: antecedentes y perspectivas". *Revista Perspectivas*. Vol. 3, N° 2, 277-300.
- Boitano, Ángela. 2014. Grupos minorizados: identidades políticas, tipos de reconocimiento y formas de ciudadanía. Tesis de doctora en filosofía. Chile: Pontificia Universidad Católica.
- Comisión Presidencial para la Descentralización, 2014. Informe Final. Santiago: SUBDERE.
- Cravacuore, Daniel. 2014. Descentralización y recentralización en América Latina (ponencia). XIX Congreso CLAD. Quito.
- Delooz, Benoit, 2014. "Chile Descentralizado. En Valenzuela, Esteban (ed). *Aproximaciones a una Nueva Constitución*. Santiago: El Desconcierto. Pp.36-39.
- Godoy, Óscar (editor). 1992. *Cambio de Régimen Político*. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile,
- Horst, Bettina. 2007. *Modernización del Estado: Descentralización y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales*. Santiago: Libertad y Desarrollo.
- Hunneus, Carlos. *El Régimen de Pinochet*. Santiago, Sudamericana, 2000.
- Jocelyn-Holt, Alfredo: *El Chile Perplejo: Del avanzar si transar al transar sin parar*. Santiago, Planeta/Ariel, 1998.
- Lechner, Norbert. *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. FLACSO, Santiago, 1985.
- Marimán, José: 2012. Autodeterminación: Ideas políticas mapuche en el albor del Siglo XXI. Santiago: LOM Ediciones.
- Naim, Moisés. 2014. El fin del poder. México: Debate.
- Rosales, Mario 2012. *Descentralización del Estado y Finanzas Municipales en América Latina*. Santiago: FLACMA-UB.
- Ortiz, Edison.2016. El senador Letelier y la caída del intendente de O'Higgins. El caso Caval y la feudalización de las regiones. El Mostrador: <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/03/10/el-caso-caval-y-la-feudalizacion-de-las-regiones/> revisado 30 de septiembre, 2016.
- Taylor, Charles. 2009. *El Multiculturalismo y la Política del Reconocimiento*. México: FCE.
- Valenzuela, Arturo. 1977. *Political brokers in Chile: local government in a centralizad polity*. Durham, Duke University Press.
- Penaglia Francesco, Valenzuela, E. 2014. Rebeldía en Calama: desafío al orden centralista chileno en un contexto de boom minero. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales UNAM* 2014, Vol. 59 (222-250).

Valenzuela, Esteban:

1999. *Alegato Histórico Regionalista*. Santiago: Sur.

2007, "Chile duro: régimen de presidencia centralista reforzada por la dictadura derechista y administrada por la centroizquierda paternalista". En, Carrión, Fernando: *Descentralización en Ecuador: opciones comparadas*. FLACSO, Quito. 2007pp. 119-142.

2015. *Descentralización Ya*. Santiago: RIL Editores.

2015.b, "Descentralización Dual Incremental de regionalización en Chile". RIEM, N°11, año VI, pp.173-194

SOBRE LOS AUTORES

Federico Arenas es Geógrafo de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Doctor en Ciencias Económicas y Sociales, mención Geografía, de la Universidad de Ginebra, Suiza. Especialista en planificación y ordenamiento territorial. Ha publicado numerosos artículos y capítulos de libros y editado varios libros sobre temas territoriales, específicamente sobre actores institucionales ligados al tema y sobre la relación entre aspectos geográficos, ambientales, de ordenamiento y administración territorial, tanto en el ámbito urbano como en el regional. Es Investigador Asociado del Centro Nacional de Investigación para la Gestión Integrada de Desastres Naturales (CIGIDEN). Realiza asesorías y consultorías para organismos públicos y privados.

Nicolás Borchers es ingeniero civil industrial de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Medio Ambiente de la Universidad de Melbourne. Tiene experiencia en el análisis de políticas públicas ambientales y energéticas, creación de modelos computacionales para la solución de problemas ingenieriles, análisis de información ambiental, generación de indicadores ambientales, uso de diversas herramientas TI para la manipulación, análisis y visualización de datos, entre otros. Además, tiene amplia experiencia en la evaluación socioeconómica de instrumentos de gestión ambiental y estimación de emisiones tanto de contaminantes locales como globales.

Antonio Daher Hechem es Investigador Asociado del Centro de Desarrollo Urbano Sustentable, CEDEUS, y Profesor Titular de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Autor de más de un centenar de publicaciones en libros y revistas científicas en Inglaterra, Italia, España, Estados Unidos y Latinoamérica. Expositor en innumerables Congresos y Seminarios en Chile y el exterior. Consultor de diversos Ministerios y del Consejo Superior de Educación en Chile; del Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas y de ILPES-CEPAL. De 2000 a 2010 participó en el Consejo Superior y en el Comité Directivo de la Rectoría de la Pontificia U. Católica de Chile. En el periodo 2010-2015, fue Secretario General de la Organización de Universidades Católicas de América y El Caribe, ODUICAL.

Gonzalo Delamaza sociólogo por la Universidad Católica de Chile y Doctor en Sociología por la Universidad de Leiden, Holanda. Profesor universitario y consultor en diseño y evaluación de proyectos para instituciones públicas, no gubernamentales y de cooperación internacional. Profesor Titular de la Universidad de Los Lagos en Santiago, donde es investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas (CEDER).

Manuel Fuenzalida D. es Geógrafo de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Diploma de Estudios Avanzados en Geografía Humana y Doctor en Territorio, Medio Ambiente y Sociedad de la Universidad Autónoma de Madrid. Director Departamento de Geografía de la Universidad Alberto Hurtado. Imparte docencia en la carrera de Geografía y en el Magister Interdisciplinario en Intervención Social del Departamento de Trabajo Social. Docente de posgrado en Argentina, Chile, España y México.

Es Presidente General de la Sociedad Iberoamericana de Sistemas de Información Geográfica (SIBSIG), Director de la Revista Persona y Sociedad, miembro del Grupo de Investigación Geotecnologías y Planificación Socio-Espacial del Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid, y coordinador del Laboratorio Territorio y Sociedad.

Cristián Henríquez es Geógrafo de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Doctor en Ciencias Ambientales del Centro EULA-Chile y Diplomado en Gestión Ambiental Municipal. Sus principales líneas de investigación son la modelación de cambio de uso de suelo, la sustentabilidad urbana, las ciudades medias y el clima urbano. Es profesor del Instituto de Geografía de la PUC e investigador asociado del Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (CEDEUS). Además es

miembro del Centro Interdisciplinario de Cambio Global, Centro de Desarrollo Local, Grupo Asesor de Medio Ambiente (GAMA) y de la Sociedad Chilena de Ciencias Geográficas (SOCHIGEO).

Francisco Maturana M. Geógrafo, Doctor en Planificación territorial, Urbanismo y Dinámicas del Espacio de la Universidad Paris-Sorbonne. Profesor Auxiliar del Departamento de Geografía en la Universidad Alberto Hurtado. Colaborador en el laboratorio de investigación eoinformática (<http://ecoinformatica.cl/>). Sus líneas de investigación están orientadas al estudio de los sistemas urbanos y sus trayectorias en el tiempo y funcionales; Procesos de metropolización y su impacto en el territorio; Metodologías cuantitativas aplicadas a la elaboración de instrumentos de planificación territorial. Investigador en proyectos Fondecyt, corresponsal para revista *Cybergeo* (Web of Science), autor de diversos artículos científicos y consultor en distintos estudios de índole territorial. www.fmaturana.cl

Carolina Martínez es Geógrafo, Magister en Geografía por la U. de Chile y Doctor por la Universidad de Barcelona. Académica del Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigadora del Centro Nacional de Investigación para la Gestión Integrada de Desastres Naturales – CIGIDEN. Miembro de la RED IBERMAR y PROPLAYAS. Realiza investigación en evolución costera, morfodinámica de playas arenosas, manejo costero y riesgos de origen natural en la costa.

Magaly Mella es Antropóloga, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, DEA en Antropología Social y Cultural de la Universidad de Barcelona. Doctorando en Antropología Social y Cultural de la Universidad de Barcelona (2015-2017). Profesional investigadora del Centro de Estudios Urbano Regionales de la Universidad del Bío-Bío. Consejera de Cultura, CNCA, Región del Biobío.

Roberto Moris Iturrieta es Arquitecto, Pontificia Universidad Católica de Chile. Master en Diseño de Ciudades y Ciencias Sociales, London School of Economics. Académico del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica e Investigador Principal del Centro Nacional de Investigación para la Gestión Integrada de Desastres Naturales-CIGIDEN. Realiza investigación en planificación y gestión urbana, desarrollo de estudios y proyectos de arquitectura, diseño urbano y planificación en ámbito público y académico.

Sergio Moffat es Arquitecto de la Universidad de Chile. Director del Centro de Estudios Urbanos de la Universidad del Bío-Bío, ha sido Vicerrector de Asuntos Económicos, Director de Planificación y Estudios y miembro de las Juntas Directivas de la Universidad del Bío-Bío y de la Universidad de Tarapacá, Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo (1990) y de Planificación y Coordinación (1994) en la región del Biobío.

Bernardo Navarrete Yáñez es Profesor Asociado en la Universidad de Santiago de Chile. Ha sido Visiting Scholar in Political Science en el Center For Latin American Studies de la Universidad de Stanford. Es Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset-Universidad Complutense y tiene un Magister en Ciencia Política por el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

María Fernanda Stang Alva es Candidata a Doctora en Estudios Sociales de América Latina, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Desde 2005 ha participado de diversas investigaciones individuales y colectivas sobre migración internacional, como becaria del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO); como miembro del programa de investigación “Multiculturalismo, migraciones y desigualdad en América Latina”, del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, y del Programa Interdisciplinario de Estudios Migratorios (PRIEM), Chile.

Sus líneas de investigación se relacionan con el vínculo entre migración internacional y género, política de las migraciones (normativas migratorias, políticas públicas, espacios de integración regional, seguridad y frontera) y migración “calificada”.

Arturo Orellana Ossandón es Profesor Asociado, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), Doctor en Geografía Humana de Universidad de Barcelona, Magíster en Desarrollo Urbano de la PUC, Ingeniero Comercial y Licenciado en Economía Universidad de Chile, Coordinador de la Red de Investigación sobre Áreas Metropolitanas de Europa y América Latina (RIDEAL) desde año 2002 a la fecha. Líneas de investigación; Gobernabilidad y planificación regional, metropolitana y local, calidad de vida urbana y planificación estratégica territorial. Consultor senior en Políticas públicas urbanas y territoriales, además con más de 30 trabajos publicados en artículos y capítulos de libro, así como editor de cinco libros publicados.

Loreto Tamburini González es Geógrafo, Magister en Geografía y Geomática, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesional del Centro Nacional de Investigación para la Gestión Integrada de Desastres Naturales-CIGIDEN. Realiza investigación en riesgos de origen natural, potencial de evacuación y gestión del riesgo.

Luis Eduardo Thayer Correa es Doctor en Sociología, U. Complutense de Madrid. Investigador en Universidad Central de Chile, Facultad de Ciencias Sociales. Ha dirigido diversas investigaciones centradas en el proceso de integración de los migrantes en las sociedades de destino con financiamiento Fondecyt y de otros programas de Conicyt. Es consejero del Consejo Nacional de Migraciones (CO-SOC) y asesora a la Mesa Regional de Migraciones. Dirige el Observatorio de Políticas Migratorias y es miembro del Grupo de Trabajo Migraciones, cultura y políticas de CLACSO. Dirigió la formulación del Plan de Acogida de Migrantes y Refugiados del municipio de Quilicura. Fue subdirector del Centro de Estudios de Desarrollo Regional y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos y Subdirector de la Revista Polis.

Ismael Toloza Bravo es Doctor en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México y realiza un Postdoctorado en diseño de indicadores de desarrollo territorial. Magíster en Economía y Gestión Regional por la Universidad Austral de Chile. Postulado en Gestión Ambiental por la Universidad Católica de Temuco. Es investigador y coordinador del programa de Desarrollo Territorial y Competitividad y coordinador de vinculación internacional del Instituto de Desarrollo Regional y Local IDER, de la Universidad de la Frontera en Chile. Ex miembro de la comisión asesora presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional.

Esteban Valenzuela Van Treek es Doctor en Historia de la U. de Valencia, Magíster en Desarrollo de la U. Wisconsin-Madison, Periodista y Magíster en Ciencia Política PUC. Asesor de la GIZ en gobernanza territorial en R. Dominicana, Colombia, Guatemala y Paraguay. Fue alcalde y diputado por Rancagua. Presidió en el 2014 la Comisión de Estado para la Descentralización. Es Director del Magíster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Alberto Hurtado. Autor de Alegato Histórico Regionalista (Sur), Territorios Rebeldes (UAH) y Descentralización Ya (Ril).

