

---

## **¿Cuál es la adecuada escala territorial, y qué modelo de organización se requiere para un proceso de descentralización a escala humana?.**

Cristian Mauricio, Mondaca Marino<sup>1</sup>

*cristianmondaca@uach.cl*

*Instituto de Economía, Facultad de Cs. de la Economía y Administración, Universidad Austral de Chile*

Área temática: Administración pública y políticas públicas  
Descentralización y sistemas políticos subnacionales.

Palabras clave: Descentralización, Desarrollo humano, políticas públicas.

### **Resumen**

El trabajo analiza la experiencia de Chile respecto del proceso de descentralización, examinando las distintas fases, los ajustes territoriales y la respuesta de la ciudadanía frente a este. En particular se estudian el proceso, el sistema político subnacional, las medidas de descentralización adoptadas por los gobiernos de turno, su eficacia, y los temas pendientes del proceso descentralizador en Chile.

Se confronta la imagen del desarrollo territorial respecto del desarrollo a escala humana, mencionando el cambio de paradigma a nivel político-económico necesario para lograr un proceso de desarrollo sostenible a escala local, y la construcción de relaciones horizontales a nivel local y relaciones ascendentes a nivel subnacional, de tal forma que exista una coherencia entre las acciones de gobierno y la satisfacción de necesidades de la ciudadanía.

Abrimos el debate en relación al proceso descentralizador, su escala, coherencia entre las necesidades humanas y las medidas gubernamentales en torno al desarrollo de los territorios, profundización de la democracia y desarrollo humano.

---

<sup>1</sup> Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

## **1 Introducción**

Desde el retorno a la democracia en Chile el año 1989 se han sucedido interesantes procesos de reestructuración a nivel de gestión territorial por parte del Estado chileno con el objetivo de descentralizar un Estado que por muchos años ha tenido una gestión muy centralista, y con un modelo de crecimiento territorial muy desequilibrado.

El interés por cambiar el estilo de administración se debe principalmente a la creciente demanda de participación ciudadana en la toma de decisión de las acciones del Estado, la mejora de la calidad y eficiencia en la prestación de servicios públicos, una mayor transparencia de la actuación pública y del uso de los recursos, y una mejor comunicación frente a la ciudadanía; todo con el fin de satisfacer de una mejor forma las necesidades del conjunto de la sociedad, disminuir la disparidad entre territorios y mejorar la democracia, con un tipo de gestión más inclusiva frente al ciudadano, particularmente, de regiones.

Sin embargo, el balance a más de dos décadas resulta poco alentador, Chile sigue siendo un país muy centralizado y presidencialista, y con diversas problemáticas territoriales (OECD, 2009); muchas de las acciones implementadas tuvieron sólo un carácter principalmente de desconcentración, y a pesar de los procesos de reestructuración territorial, los nuevos territorios en vez de desarrollar una nueva forma de administración pública, estos han mostrado una paulatina convergencia hacia el modelo tradicional de gestión pública a nivel regional, y dinámicas similares de relación entre este nivel y las unidades subnacionales menores (provincias y comunas).

A continuación presentamos una breve revisión de la literatura relacionada con los temas que discutiremos para el caso de Chile.

## **2 Marco conceptual**

### **2.1 La descentralización como concepto**

En las últimas dos décadas, ha habido un interés mundial por la descentralización de los gobierno, y ha sido promovida por diversos organismos internacionales como OECD, FMI, Banco Mundial ,etc. Este interés se debe entre otras causas, a que los países (tanto desarrollados como en desarrollo) tratan de mejorar los resultados de sus políticas públicas, abriendo espacios para compartir la toma de decisión, mejorar la forma de gestión pública, y evitar conflictos con movimientos sociales que critican la creciente concentración del poder en ciertos agentes del Estado y particularmente de las elite políticas.

En el mundo occidental, la descentralización se ha utilizado como instrumento eficaz para la reorganización del gobierno, con el fin de prestar servicios públicos de manera rentable en la era "post-estado del bienestar" (Bennett, 1990; Wildasin, 1997). Por otra parte, los países en desarrollo están recurriendo a la descentralización para escapar de las trampas de la gobernanza ineficaz e ineficiente, la inestabilidad macroeconómica y el crecimiento económico insuficiente (Bird y Vaillancourt, 1999). En el caso de América Latina, una de las principales motivaciones

para impulsar la descentralización ha sido la presión de la ciudadanía para mejorar y ampliar la democracia (Rojas, 1999).

De las múltiples dimensiones de la descentralización, nos interesa particularmente la dimensiones económica y política, que discutiremos más adelante, y que consideramos menos desarrollada a nivel latinoamericano. La dimensión económica tiene relación con una política de finanzas públicas que vele por la estabilidad macroeconómica, por la equidad, y la eficiencia en el uso de los recursos (Musgrave y Musgrave, 1984).

Particularmente el aspecto de la eficiencia es la razón por la cual se recomienda este tipo de proceso, debido a que las preferencias individuales para los bienes públicos son diferentes en un sistema fiscal descentralizado; en este caso, las personas deciden vivir en una comunidad que refleje su preferencia, que a su vez maximice el bienestar social. El argumento económico de la eficiencia radica en el hecho de que debido a la proximidad hacia los ciudadanos y sus necesidades, los gobiernos locales son capaces de satisfacer los diferentes puntos de vista e intereses de las personas, y asignar recursos de manera más eficiente que una autoridad central. El supuesto en este caso es que la descentralización a menudo conduce a una mejor asignación de recursos y a un sector público más productivo (Oates, 1972, 1999, Shah, 1998).

La lógica es que las políticas determinadas a nivel local son capaces de tener en cuenta las condiciones locales para la provisión de bienes públicos, como la infraestructura, la salud y la educación. Otros asumen que la descentralización producirá una sana competencia entre los diferentes niveles de gobierno, que a su vez promoverá tasas impositivas más bajas y la prestación eficiente de bienes y servicios públicos (Brennan y Buchanan, 1980). Otros han argumentado que la descentralización también puede dar a los gobiernos locales los incentivos para innovar en la producción de suministro de bienes y servicios públicos (Vásquez y McNab, 2003, citado en Thornton, 2007).

Otro beneficio de la descentralización, según Oates (1972) tiene relación con disminuir la asimetría de información desde el nivel local al central y viceversa, es decir, los gobiernos estarán mejor informados acerca de las condiciones locales, y se puede determinar mejores satisfactores, según las preferencias de los ciudadanos. Seabright (1996) y Tabellini (2000) hacen el mismo comentario, respecto que los ciudadanos estarán mejor informados acerca de las actividades de los gobiernos locales, y por lo tanto, en mejores condiciones para premiar o castigar a los políticos locales en función de su rendimiento. Respecto de medidas que permitan mayores recursos y decisión sobre los mismos, Inman y Rubinfeld (1997) y de Mello (2000) sostienen que la descentralización fiscal fortalece el capital social y anima a la participación política. De Mello y Barenstein (2001), reportan que una serie de indicadores de gobernabilidad mejorar como la proporción de los gastos del gobierno subnacional en el total de los aumentos del gasto. Fishman y Gatti (2002), muestran evidencia respecto a que una descentralización fiscal favorecen la reducción de la corrupción; Kyria y Roca-Sagale de (2011) encuentran que la descentralización fiscal tiene un impacto positivo en la calidad de gobierno en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), aunque estos efectos se mitigan con la presencia de las elecciones regionales y el gobierno multinivel.

A pesar de las virtudes teóricas relacionadas con la descentralización, sus detractores mencionan, que existe poca evidencia de estos beneficios y resultados a veces contradictorios de los escasos estudios empíricos realizados respecto de análisis comparados entre países (Prud'homme, 1995). Algunos estudios mencionan que la descentralización puede minar la gobernabilidad (Willis *et al*, 1999). Bardhan y Mookherjee (2000) y Prud'homme (1995) sostienen que los funcionarios locales son más susceptibles de ser influenciados por intereses económicos locales. Prud'homme (1995) sugieren que los efectos perjudiciales pueden resultar debido a que las actividades del gobierno local son monitoreadas con menor intensidad que las actividades del gobierno central. Hommes (1995), WB (1999), y Fukasaku y de Mello (1999) sostienen que la descentralización fiscal puede llevar a una mala gobernanza, si la rendición de cuentas y recursos no están claramente asignados en los diferentes niveles de gobierno.

Prud'homme, (1995) piensan que la descentralización puede crear muchas dificultades en el manejo de la política macroeconómica, en especial en términos de asegurar la coordinación fiscal y la aplicación de las políticas de estabilización, el probable riesgo de transferir la responsabilidad de las funciones de gasto a nivel local, y a pesar de que los ingresos vía impuesto asignado a los gobiernos locales, podría ser más eficiente gestionado que de forma centralizada, existe el riesgo de que los gobiernos subnacionales pueden tener un incentivo para gastar en exceso en consumo público y no en inversión pública, lo que llevaría a niveles subóptimos de gastos, e incluso acumular déficit y deuda, si tienen la posibilidad de acudir a la banca o mercados financieros, situación que ha ocurrido en forma reciente en algunos países europeos en estos últimos años.

La descentralización como concepto puede entenderse como “la reorganización de la administración tradicional del estado”, y su fin es romper la estructura jerárquica y piramidal de la organización administrativa y la excesiva concentración del poder de decisión, dando vida a nuevas estructuras administrativas autónomas del poder central, legitimadas democráticamente en forma directa y con un ámbito competencial propio y específico distinto de la Administración central (Ferrada, 1999). Esto aplicado en un nivel territorial inferior al nacional, es decir, una unidad subnacional como puede ser una región o incluso de menor extensión.

Es también un proceso político de distribución del poder de decisión (Montecinos, 2013) y que sus grados de libertad tienen relación con el acuerdo social o constitución vigente, el funcionamiento de los partidos políticos y su jerarquía, y el sistema electoral formal e informal (es decir cómo se eligen los candidatos a puestos de autoridad), condicionando el éxito o fracaso de los procesos de descentralización (Willis *et al*, 1999).

En su forma más generalizada, Willis *et al* (1999) mencionan que implica establecer o restablecer elecciones autónomas subnacionales en algunos cargos de autoridad o responsabilidad política, autonomía en las decisiones públicas; pero no se queda ahí, sino que va más allá, en la forma de dividir o compartir el poder y responsabilidades entre el nivel central y subnacional, y las relaciones de financiamiento entre estos niveles políticos.

Para que la descentralización se pueda llevar a cabo, necesariamente debe existir la voluntad en el sistema político de compartir el poder (es decir, una descentralización política) y la forma en la cual se designa las autoridades y se deciden las actuaciones de la Administración pública

(Montecinos, 2013). También se requiere de recursos suficientes para dar vida a esta nueva organización, y disponer de recursos para llevar a cabo las decisiones tomadas a nivel subnacional, es decir, una descentralización fiscal.

Este proceso de distribución de recursos, parte de una ecuación de financiamiento que permite a las autoridades locales cubrir sus gastos de inversión y funcionamiento con recursos suficientes que pueden provenir de las rentas propias, las transferencias del nivel central y los recursos del crédito, y en donde cobra relevancia la autonomía del uso de los recursos, y la solidaridad respecto de la distribución de los mismos, tanto a nivel nacional, como hacia el interior de la unidad subnacional (O'Neill, 2005).

Junto con lo anterior, se requiere de los ajustes legales, que permitan una clara definición del ámbito competencial de las unidades subnacionales (descentralización legal), la forma de relación con el nivel central (reglas jurídicas), y una verdadera transferencia de facultades en donde opere los principios de subsidiariedad, delegación, desconcentración (burocrática y territorial), funcionalidad y devolución, de tal forma que el ejercicio del poder sea completo, funcional y efectivo (Ferrada, 1999). Donde el nivel central, aplica nuevas reglas de control y subordinación, de nivel general, de tal forma que vele por la cohesión territorial, calidad del servicio público y desarrollo equilibrado del país.

## 2.2 Desarrollo humano y la escala territorial

El desarrollo humano es un concepto que va más allá del crecimiento económico, aumento de la renta per cápita, ingreso o de la formación bruta de capital, y tiene relación con un progreso social que aumente la calidad de vida, que satisfaga las necesidades humanas y con todo esto, genere un entorno que permita la felicidad de las personas (Max-neef, 1995).

Parte importante del desarrollo humano, es entender las necesidades humanas, y como satisfacerlas. Existen diversas aproximaciones (teorías) para definir las necesidades humanas. Una de las más recientes es la teoría del Desarrollo a Escala Humana, propuesta por Manfred Max-Neef (1991), que propone un marco común de necesidades universales en la humanidad, finitas y clasificables, generando una taxonomía que permite estudiarlas y con una metodología que permite construir satisfactores sinérgico que beneficien a la comunidad en su conjunto. Según esta teoría, las necesidades se pueden clasificar en nueve categorías axiológicas: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad; y cada una de estas categorías, según cuatro manifestaciones básicas en torno al ser, tener, hacer y obrar recíprocamente (Max Neef, 1991).

También menciona Max-neef (1993) que el mejor proceso de desarrollo será aquel que permita elevar más la calidad de vida de las personas, y todo lo anterior, sin duda alguna sucediendo en un espacio que contiene a las personas, sus vivencias y proyectos, es decir, un territorio, pero en un nivel local (Boisier, 2005). Pero para que las personas puedan desarrollarse, necesariamente deben existir condiciones favorables que posibiliten este proceso, como menciona Buarque (1999), que el desarrollo a nivel local es un proceso endógeno contenido en pequeñas unidades territoriales y asentamientos humanos, capaz de promover el dinamismo económico y la mejoría en la calidad de vida de la población.

Así los territorios en estos últimos años han pasado a ser objeto de estudio y sujetos de intervención, para favorecer su crecimiento económico y desarrollo territorial. Lo que ha ocasionado que la dinámica territorial y urbana han sufrido grandes cambios en estas últimas décadas, debido principalmente al crecimiento poblacional, y en los países con bajas tasas de natalidad, a la migración de personas de los espacios rurales a los urbanos.

Esto ha generado una presión por el uso del suelo, crecimiento acelerado y desordenado de las ciudades, desarrollándose en su interior problemas cada día más complejos, que tiene relación con las crecientes necesidades colectivas al interior de las ciudades, los problemas de segregación, escases de recursos para proveer a la comunidad, y los problemas ambientales generados por el aumento del consumo a nivel urbano.

Es por este motivo, y no sorprende hoy en día, darnos cuenta del protagonismo de las ciudades y de la administración local como fuente de satisfactores a nivel comunitario. Y la aparente contradicción de la estrategia del Estado (chileno) por configurar espacios territoriales artificiales como son las regiones, y generar un nivel de administración que no contienen personas, sólo recursos, infraestructura, y territorios (comunas), que no comparten en muchos de los casos, proyectos de desarrollo y prioridades en sus necesidades, lo que tensiona este nivel administrativo debido a la falta de cohesión social y territorial.

Quizás esta es una de las principales dificultades, con la cual se han enfrentado los gobiernos en democracia (en el caso de Chile la corriente regionalista), que por un lado lucha por descentralizar las regiones y dotarla de más recursos, y por otro lado, procurar establecer una gobernanza y burocracia representativa, que a pesar de las promesas de nuevos modelos de gestión, finalmente termina replicando el modelo de administración de nivel central.

Si las personas habitan principalmente en las ciudades y sus alrededores, debido a que las sociedades han confluído hacia este tipo de configuración espacial, que permite satisfacer la mayor cantidad de necesidades de las personas, resulta paradójico que sea este nivel territorial el que menos recursos y apoyo recibe, con escaso poder de decisión respecto de las transformaciones y prestación de servicios, que inciden en forma directa e inmediata en el bienestar de la comunidad.

Por otra parte, si consideramos algunas de las cuestiones que actualmente se consideran más importantes para el desarrollo humano y las cuales se han levantado como objetivos primordiales de los gobiernos:

- **Progreso Social:** acceso al conocimiento, la cultura, la educación, promover la cohesión social, generar nuevo conocimiento, mejorar la calidad de vida, equidad, etc.
- **Economía:** mejorar la distribución de la riqueza, los recursos naturales y la naturaleza; reducir la pobreza, el desempleo; reformular el sistema financiero y su lógica de acumulación de capital.
- **Eficiencia:** En la utilización de recursos, y sostenibilidad en su uso.
- **Desarrollo humano:** Progreso material y espiritual de las personas y la comunidad, promover la solidaridad, la felicidad, el bien común, la ciudadanía y el respeto (diferente de la tolerancia).

- **La democracia:** la participación, la libertad, la igualdad de género, los derechos civiles y políticos.
- **La integración:** la inclusión y no discriminación en particular para los grupos marginados definidos por zonas urbanas y rurales, el sexo, la edad, la religión, la etnia, los parámetros físico / mental, etc.
- **La sostenibilidad:** resguardo de los ecosistemas y biosfera, desarrollo de tecnologías limpias, para el reciclaje, nuevas formas para interactuar con la naturaleza.
- **La seguridad humana:** la seguridad en la vida diaria contra amenazas crónicas como el hambre, la delincuencia, el terror, y la brusca interrupción como el desempleo, los conflictos, epidemias, etc.

Se puede entender que se necesita de un fuerte apoyo del Estado para redistribuir los recursos y promover el desarrollo a nivel local. La idea de una fuerte relación entre el papel del Estado y el desarrollo humano también mencionado por el PNUD (2010), *"El buen gobierno es fundamental para el desarrollo humano, pero la falta de datos ha limitado el análisis de los vínculos entre los dos y la gobernanza para el desarrollo humano no es sólo de instituciones y normas eficaces, sino también garantizar que los recursos lleguen a sus beneficiarios"*.

Es en este punto, es donde cobra relevancia las problemáticas el centralismo, el autoritarismo y la disociación entre las necesidades de las personas, la comunidad y la decisión de las autoridades en ejercicio. Estos problemas a su vez tiene una expresión a nivel social y territorial a nivel subnacional. En el caso del centralismo:

- Inequidad entre regiones
- Efecto de concentración de la capital nacional
- Deficiente distribución de los recursos hacia los territorios
- Disparidad entre regiones (calidad de vida, recursos, servicios públicos)
- Ineficacia, ineficiencia, y lentitud de respuesta del aparato público
- Pérdida de legitimidad y desarraigo de los niveles territoriales administrativos
- Debilitamiento de la democracia
- Escaso crecimiento económico en las periferias

En el caso del autoritarismo o una gestión pública incoherente y desasociada con las necesidades de las comunidades:

- Escasa o nula participación de la ciudadanía en las decisiones relevantes que afectan la calidad de vida de las personas y las comunidades.
- Escasos espacios formales de participación ciudadana vinculante.
- Poca transparencia respecto del uso de los recursos y su justificación.
- Baja inclusión de las minoría, primando la mirada del promedio o la mayoría.
- Poco interés por el fortalecimiento de la democracia y la sociedad civil.
- Falta de recursos para habilitar y hacer funcional la participación efectiva de la sociedad.
- Rechazo generalizado por acciones locales decididas a nivel central.

### 3 El proceso de centralización y descentralización en Chile

A continuación, presentamos un breve resumen del desarrollo democrático de Chile, y particularmente del proceso de descentralización vivido en las últimas décadas, junto con los principales avances en torno al tema, el lector interesado en profundizar en el tema puede consultar a [Montecinos \(2005\)](#) para una revisión más amplia del proceso de descentralización en Chile.

Chile posee una tradición republicana que data desde el año 1818, con la constitución del primer Gobierno de la nación y elección de su primer presidente Bernardo O'Higgins Riquelme. Esta tradición se ha visto en muchas ocasiones interrumpida por crisis de origen principalmente político, las cuales han derivado en gobiernos autoritarios o dictaduras, lideradas generalmente por las fuerzas armadas<sup>2</sup>. Quizás el sello particular de Chile es la estabilidad de sus constituciones, que desde el año 1833 ha sido cambiada sólo en tres ocasiones<sup>3</sup>.

Esta dinámica de períodos de estabilidad política seguida por crisis políticas han propiciado una tradición de gobierno fuertemente centralizado en el presidente, con atribuciones especiales<sup>4</sup>, y un sistema electoral que privilegia la representatividad indirecta. En este sentido, la constitución del año 1925 da los cimientos de un régimen presidencialista, de sufragio universal en votación directa y representatividad proporcional para asegurar la participación parlamentaria de minorías políticas. Otros avances, fueron la inclusión de la mujer en la votación municipal (año 1935) y finalmente sufragio universal, igualitario y secreto, en el año 1949. Además la mejora de los sistemas de identificación (año 1958) y registro electoral, favorecieron la transparencia en los procesos electorales, y obligatoriedad de inscripción electoral en el año 1962.

Incluir a los mayores de 18 años fue una apertura importante en la participación ciudadana, implementada en el año 1970, que además eliminó el requisito de saber leer y escribir para participar en las elecciones. Sin embargo, estos avances en cuanto a una mayor participación, inclusión y representatividad de las minorías, sufre un gran cambio producto de la dictadura implementada con el golpe de Estado ocurrido el año 1973 y liderado por el General Augusto Pinochet Ugarte. Que una vez establecido su gobierno autoritario, comienza con la formulación de una nueva constitución que delegaba mayores atribuciones al presidente de la república, generaba una pérdida de autonomía de los demás poderes del Estado, e instalaba una nueva estructura de representatividad y forma de organización política. Además de un proceso de reorganización territorial a nivel nacional creando unidades de administración nuevas (las regiones que contienen a los ya existentes municipios y provincias), extensión del gobierno central a nivel subnacional y sus estructuras de gobierno<sup>5</sup>; además de reformas estructurales a

<sup>2</sup> Han ocurrido un total de 4 Golpes de Estado en Chile, en los siguientes años: 1924, 1925, 1932, 1973. Además de varios intentos de golpes como los ocurridos en los años 1827, 1931, 1939, 1969, y 1973.

<sup>3</sup> Constitución de 1833, 1925 y la vigente actualmente del año 1981.

<sup>4</sup> Nombrar y remover a su voluntad a los ministros de Estado, subsecretarios, intendentes y gobernadores.

<sup>5</sup> Cada nivel tiene su propia estructura de gobierno. El nivel regional tiene dos tipos de actores: desconcentrados y descentralizados. Los primeros son representantes del gobierno nacional e incluyen: un Intendente (representante directo del Presidente de la República en cada región), Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), y representantes regionales de los servicios públicos nacionales (CORFO, INDAP, FOSIS, entre otros) que participan en la entrega de servicios públicos esenciales. El Gobierno Regional descentralizado (GORE) está conformado por el Intendente y el Consejo Regional. El Intendente encabeza el Consejo Regional, actuando a la vez como el principal representante del gobierno central y como el coordinador de las políticas

nivel económico (estructura tributaria, apertura económica, reforma financiera), reorganización de la administración y gestión del Estado respecto de sus políticas sociales, educativas, y de salud, además de reforma al sistema de pensiones, que pasó de ser un fondo común solidario a un sistema de capitalización personal.

Paralelo a estas reformas estructurales, comienza un proceso de privatización de las empresas públicas y reversión de las políticas impuestas en el Gobierno de Salvador Allende, particularmente respecto del mercado laboral y distribución de la tierra. Además se impulsó un sistema productivo enfocado en producción primaria para exportación, siendo la minería un eje central en la economía nacional.

Estos cambios introducidos asumiendo un sistema económico liberal<sup>6</sup>, y muy influenciado por las enseñanzas de Milton Friedman<sup>7</sup>, tuvo un fuerte impacto transformador en la sociedad, y un fuerte estímulo al crecimiento económico, pero con un acentuado efecto concentrador que con el correr del tiempo se ha expresado en diversas esferas de la sociedad, siendo los más relevantes de mencionar la concentración del poder político, primacía de la capital nacional respecto de las demás regiones, desigual distribución del ingreso, desequilibrado desarrollo y crecimiento a nivel de regiones.

Todo estos cambios profundos tuvieron un fuerte respaldo a nivel político legislativo, que se plasmaron en la constitución del año 1980, en donde se consagraban elementos centrales que hacían factible un sistema económico altamente neoliberal, como por ejemplo, que el papel del Estado es subsidiario de la actividad privada y sus funciones son fijar las reglas del juego de la actividad económica para apoyo de la seguridad y estabilidad del mercado. En esto un elemento central fue definir las normas de la propiedad privada, servir de árbitro entre las empresas, y promover la competencia.

---

regionales. Los miembros del Consejo Regional son elegidos indirectamente por los concejales municipales de las provincias de la región.

<sup>6</sup> El neoliberalismo es un modelo económico que otorgaba especial primacía a las fuerzas del libre mercado, enfatizando lo inconveniente de la intervención del Estado en la economía. Chile fue uno de los primeros países en implementar este tipo de modelo. Su principio fundamental es el de la libertad económica, lo que encierra ese principio es que el mercado, funcionando libremente y sin distorsiones, es el medio comprobado por el que se solucionan los problemas sociales y políticos que otros sistemas no han sido capaces de lograr. Por eso es que surge el rechazo a las intervenciones gubernamentales absolutas, promueve el capitalismo y se concluye que sin libertad económica es impensable la libertad política.

<sup>7</sup> Milton Friedman visitó Chile en 1975, invitado por la Escuela de Negocios de Valparaíso. En ella dio una serie de conferencias sobre economía e influyó en los asesores económicos de la dictadura. Gozó de un éxito tremendo con estas innovadoras observaciones y fue invitado por ex alumnos chilenos de la Escuela de Chicago (denominados Chicago Boys) a dictar algunas conferencias sobre la situación económica chilena. Friedman aconsejó que "La economía social de mercado es la única medicina", refiriéndose a la complicada situación de Chile y abogó por la economía monetarista, explicando más tarde que los mercados libres revertirían la centralización y el control político, sosteniendo que la liberalización económica conduciría tarde o temprano a la democratización política.

Pese a que esa supuesta colaboración con el gobierno militar le fue reprochada siempre (plasmándose en las manifestaciones en Estocolmo en la ceremonia de entrega del Nobel), en una entrevista en el año 2000 Friedman lo atribuyó "a los comunistas que intentaron desacreditar a cualquier persona que hubiese tenido la conexión más leve con el Presidente Pinochet". Más adelante Friedman se refirió a este tema haciendo analogía entre el régimen militar chileno y la dictadura china, habiendo dictado conferencias a los estudiantes de economía y reunido con el secretario del Partido Comunista de China Zhao Ziyang, diciendo: "Dicté tanto en China como en Chile exactamente las mismas conferencias. He visto muchas manifestaciones contra mí por lo que dije en Chile, pero nadie ha hecho objeciones a lo que dije en China. ¿cómo se explica?"<sup>6 7</sup>

Además se consagraban elementos fundamentales de rigidez al sistema socioeconómico, como es la definición de un estado unitario, centralizado en el presidente de la república; definición del territorio y subdivisiones nacionales, altos quórum para lograr enmiendas, organización del sistema político y su reglamentación, etc<sup>8</sup>.

También se llevaron acabo acciones de reestructuración de las políticas sociales, de salud y de educación, delegando en la administración local (municipio) la prestación de los servicios sociales básicos de índole público, y paralelamente se creaban instancias de prestación privados, en regímenes de subvenciones, todo esto en un tenor de medidas descentralizadoras (Larraín y Vergara, 2001). Otro tema no menor era la elección de autoridades de nivel subnacional, como facultad directa del presidente, lo que enfatizaba el nivel de relaciones que se instrumentaba desde el nivel central hacia los niveles subnacionales, en particular la elección de los intendentes<sup>9</sup> como representante del presidente en las regiones y la existencia de alcaldes designados.

Chile es un ejemplo muy peculiar respecto de su etapa de transición a la democracia, ya que en el año 1989 y luego de una elección por voto universal, se elige a Patricio Aylwin, como nuevo presidente, respaldado por la Concertación de Partidos por la Democracia, siendo un traspaso sin conflictos armados. Sin embargo, Pinochet como ex Presidente se instala en el senado como senador vitalicio, junto con otros senadores designados por ser ex comandantes de las fuerzas armadas. Debido a esto, solo se realizaron algunas enmiendas poco relevantes como para cambiar la estructura creada por la dictadura, siendo no viable el establecer una asamblea constituyente, como plataforma para una nueva constitución redactada en democracia.

De los primeros pasos para un proceso de democratización fue lograr enmiendas a la constitución que permitieran la elección de las autoridades subnacionales, en particular la elección de los alcaldes. Sin embargo, estas propuestas fueron fuertemente resistidas por la oposición; con todo, se logra un acuerdo Político de Reforma Regional y Municipal el año 1991, el cual proveía un marco básico de entendimiento que permitió la discusión posterior en el Congreso y eventualmente la aprobación de las reformas del año 1992 y 1996.

Luego de instalada la democracia, y después del gobierno de transición, siguieron 4 gobiernos consecutivos liderados por este bloque político<sup>10</sup>; sin embargo, los intentos por descentralizar disminuyeron significativamente, y según opinión de algunos expertos entre el período 1990-2005, el avance ha sido escaso (Waissbluth y Arredondo, 2011, Serrano y Fernández, 2012). En particular, solo se avanzó en ámbitos de desconcentración de servicios públicos, de cierta autonomía decisión de recursos públicos invertidos en regiones, aumento de recursos para inversión regional, destacando entre estas medidas la posibilidad de elección de los alcaldes por

<sup>8</sup> Chile actualmente tiene un sistema de gobierno de tres niveles: 15 regiones; 53 provincias; y 345 municipalidades.

<sup>9</sup> El Intendente es la autoridad administrativa a nivel regional, jefe del ejecutivo del Gobierno Regional, y es designado por el Presidente, además existen un Consejo Regional elegido indirectamente por los concejales (municipales) y presidido por el Intendente. Cada provincia está encabezada por un Gobernador, designado por el Presidente y responsable directamente ante el Intendente regional. La administración local está a cargo de las municipalidades, a cuya cabeza se encuentra un alcalde y en las que existe un Concejo Municipal con funciones regulatorias, de supervisión y de toma de decisiones. Tanto el alcalde como el Concejo son elegidos directamente por los ciudadanos por periodos de cuatro años.

<sup>10</sup> El Período de Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006), Michel Bachelet (2006-2010). Actualmente gobierna el bloque de antaño de oposición, siendo presidente Sebastián Piñera (2010-2014).

sufragio universal en votación directa. Todavía, son temas pendientes la posibilidad de elección de los encargados de la administración regional como son el Intendente y sus consejeros regionales (Mardonez, 2006).

Con todo, a nivel de la sociedad civil y en ciertos territorios en particular, comienzan a sucederse una serie de movimientos ciudadanos, que buscaban reivindicar autonomía y recursos para territorios postergados desde su punto de vista respecto de otras regiones. De estos territorios sobresalen la provincia de Valdivia y la ciudad de Arica. Para revertir esta situación, en los gobiernos de la Concertación, se instala el tema de la descentralización y se escuchan los diversos movimientos ciudadanos en busca de una mejor presentación ante el nivel central y mayores recursos para los mismos.

Un primer avance en cuanto a la descentralización financiera, se sucedió en el gobierno de Eduardo Frey, que aumentó en forma significativa la inversión pública decidida a nivel regional. Paralelamente se presentó en el año 1997 una reforma a nivel regional para la elección democrática de los consejeros regionales; sin embargo, los principales detractores han sido los propios legisladores, debido a la potencial pérdida de poder y del monopolio de la intermediación entre territorios y el nivel central<sup>11</sup>.

Otro avance significativo fue la cumbre regional realizada en Valparaíso en 1998 en donde se concluyó con el expreso propósito de romper esta resistencia legislativa, creando el Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile (CONAREDE), el cual convocó a los actores relevantes involucrados. Otro avance significativo, se efectuó en el Gobierno de Ricardo Lagos, que en agosto de 2002, envía al Congreso un proyecto de ley para permitir la elección directa de los consejeros regionales, propuesta que había sido formalizada como uno de los once compromisos básicos de su programa gubernamental. La propuesta fue rechazada en el Senado en agosto de 2002.

Otros relevantes avances, en cuanto a modificación de la estructura territorial, pero modesto en cuanto a la descentralización se logran en el gobierno de Michel Bachelet, primera mujer chilena que logra ser presidente de la República, la cual retoma las propuestas de mejorar la democracia y representatividad a nivel regional, haciéndose cargo de las demandas territoriales de algunos territorios, creándose dos nuevas regiones (Región de Arica y Parinacota, Región de Los Ríos), en el año 2007, esto gracias a enmiendas a la constitución.

Además se destinan mayor recursos para mejorar el capital humano en las regiones y municipalidades, y se impulsan nuevos instrumentos de planificación con enfoque territorial, como son las estrategias de Desarrollo Regional, Los planes de ordenamiento del territorio, y las Agencias de Desarrollo Territorial; además de programas que impulsan la competitividad a nivel regional, y local, como el programa Chile Emprende, con una lógica de articulación de instrumentos e instituciones públicas, con competencia y recursos para el fomento productivo.

---

<sup>11</sup> Una explicación posible a este rechazo puede estar en que la base electoral de las provincias es en muchos casos igual a la base de las circunscripciones senatoriales, y la mayoría de las veces mayor a la base de los distritos de diputados. Por lo tanto, por lo menos algunos consejeros regionales tendrían un apoyo popular superior al de algunos legisladores (Mardonez, 2006).

Todo esto con el fin de entregar capacidades y herramientas para que las regiones lideren los procesos de desarrollo, innovación y competitividad regional (Serrano y Fernández, 2012).

Por otra parte, los nuevos territorios<sup>12</sup> nacieron con la promesa de un nuevo estilo de Gobierno Regional, para ser regiones modelos; sin embargo, con el correr del tiempo, la evaluación preliminar es que terminaron asumiendo la misma lógica de funcionamiento de las antiguas regiones, y generando nuevas voces de descontento social, respecto de subterritorios postergados respecto de las nuevas capitales regionales y provinciales<sup>13</sup> (Montecinos, 2012).

Además de la democratización de los cargos directivos como son el Intendente<sup>14</sup> y los Consejeros regionales, y un fuerte componente de participación ciudadana en todos los procesos de planificación a nivel subnacional, espacios de participación e información ciudadana a nivel de políticas sectoriales; estas propuestas no han prosperado a nivel legislativo.

En la etapa más reciente de Chile, bajo el gobierno de Sebastián Piñera y del bloque de oposición en antaño, se fijaron nuevas directrices respecto del proceso de descentralización a nivel regional, mencionados los siguientes (Piñera, 2009):

- Autonomía y mayores recursos, aumentando los recursos de decisión sectorial concertada y dotar a las regiones y comunas de mayores recursos de libre disposición.
- Reordenamiento y traspaso de competencias, funciones y atribuciones, además de la creación de áreas metropolitanas.
- Fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y comunales. Incentivos para atraer, retener y desarrollar el capital humano calificado en las regiones, sean profesionales o técnicos.
- Descentralización Política mediante la elección directa de los Consejeros Regionales.
- Disminuir la burocracia en las regiones y duplicidades en funciones.

A nivel de los gobiernos locales, y dado el bajo nivel de recursos financieros que disponen los municipios<sup>15</sup>, se propuso lo siguiente:

- Traspaso de nuevas competencias en el ámbito del territorio: Planificación urbana, inversión pública. Y fondos sectoriales a los municipios, con reglas de inversión general y de acuerdo a lineamientos que fije el Gobierno Central.
- Autonomía administrativa para fijar plantas, organización interna y remuneraciones, respetando los derechos de los funcionarios municipales.
- Mayor rol en la determinación y recaudación de los impuestos territoriales.

<sup>12</sup> En este contexto se puede hablar de en realidad 4 nuevas regiones, ya que nacieron de la división de regiones previas, las cuales reconfiguraron su espacio territorial y su estructura administrativa.

<sup>13</sup> Efecto paradójico, ya que estos territorios lucharon para revertir la situación de postergación respecto de las capitales regionales y provinciales de las antiguas configuraciones regionales.

<sup>14</sup> El intendente posee un doble marco de competencias, como representante del presidente quien gobierna a nivel regional a través de él, órgano desconcentrado del Jefe de Estado. Además de la función de gobierno interior, decisión de inversión y administración en el ámbito regional.

<sup>15</sup> Los municipios el año 2009 representaban menos del 10% del gasto del Gobierno Central.

El balance hasta el momento respecto de las propuestas presentadas por Piñera es que sólo se ha cumplido el 18 por ciento de lo prometido<sup>16</sup> y tienen relación con la asignación de recursos a regiones.

### 3.1 La problemática del desarrollo subnacional

El desarrollo de las unidades subnacionales pasa por equiparar las oportunidades y servicios que están disponibles para las personas en diferentes territorios, y que este estado de equidad territorial sea perdurable en el tiempo. Por otra parte, para que las comunidades puedan disfrutar de un bienestar y calidad de vida, satisfaciendo sus necesidades presentes y futuras, ha cobrado relevancia desarrollar actividades humanas sostenibles ambientalmente, es decir, un manejo responsable, equitativo y sobrio de los recursos naturales a disposición en los ecosistemas, y cuidado de las funciones y servicios ecosistémicos, que son soporte de vida de la naturaleza y de la comunidad en su conjunto, evitando actividades humanas que interfieran, deterioren o destruyan el adecuado funcionamiento de los ecosistemas en los cuales están inmersas las comunidades.

En el caso de Chile, pensamos que se deben diferenciar problemáticas para comprender de mejor forma las dinámicas territoriales y con esto generar mejores soluciones, para un desarrollo territorial local sostenible. Se debiera separar según a nuestro entender a lo menos en tres esferas, debido a su complejidad y dinámica de intervención:

- El problema territorial: cohesión territorial, disparidad/convergencia entre territorios, sostenibilidad del crecimiento urbano.
- El bienestar humano y comunitario: desarrollo humano, satisfacción de necesidades individuales y colectivas (educación, salud, empleo, vivienda, etc.), calidad de vida, cohesión social.
- El problema político y modelo económico: ejercicio del poder, representatividad o delegación, ciudadanía y decisión, equidad y distribución de los beneficios territoriales.

Cada una de estas esferas, tiene problemáticas que en su conjunto interactúan, generando la realidad que viven las personas, las comunidades residentes de los territorios.

Por otra parte, existe una serie de problemáticas que se resumen en la siguiente tabla, y que según nuestro entender tienen diferentes causas, y no exclusivamente la centralización del Estado.

---

<sup>16</sup> Estudio realizado por CorpBioBio respecto del avance en las medidas de descentralización prometidas en el programa de Gobierno de Sebastián Piñera (15/05/2013) disponible en <http://www.biobiochile.cl/2013/05/15/gobierno-ha-cumplido-un-18-de-sus-promesas-de-descentralizacion-segun-corbiobio.shtml>.

**Tabla 1: Resumen causas y efectos de las problemáticas**

Problemas	C	ET	ME	AS	OP	EANN	EANSn	EGPNN	EGPNSn	AEFP	DVC
Inequidad entre regiones	✓		✓				✓	✓			
Efecto de concentración de la capital	✓		✓					✓	✓		
Deficiente distribución de los recursos			✓				✓	✓	✓		
Disparidad entre regiones		✓	✓		✓	✓	✓	✓			
Falta de desarrollo en regiones	✓		✓		✓					✓	
Peor calidad de vida en regiones		✓	✓								
Insuficientes recursos en las regiones		✓	✓				✓	✓			
Ineficacia del aparato público		✓		✓		✓					
Ineficiencia del aparato público	✓						✓	✓	✓	✓	✓
Lentitud de respuesta del aparato público	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓		
Pérdida de legitimidad				✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Debilitamiento de la democracia y representatividad	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Dificulta el crecimiento económico de la periferia		✓	✓				✓		✓		
Falta de cohesión social		✓		✓	✓			✓	✓	✓	✓
Falta de articulación territorial		✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

C: Centralismo, ET: Extensión territorial, ME: modelo económico, AS: acuerdo social vigente, OP: organización política, EANN: estructura administrativa a nivel nacional, EANSn: estructura administrativa a nivel subnacional, EGPNN: estilo de gestión pública a nivel nacional, EGPNSn: estilo de gestión pública a nivel subnacional, AEFP: ausencia de espacios formales de participación, DVC: decisión vinculante a nivel de la ciudadanía.

De la tabla se puede ver que en general los problemas a nivel territorial tienen múltiples fuentes, y que por lo tanto, no se solucionan simplemente con una descentralización profunda del Estado. De hecho lo más probable según nuestra opinión, es que si se logra una descentralización profunda del Estado chileno, persistirían problemáticas territoriales, como la disparidad regional, y elementos de concentración generados por el sistema económico o funcionamiento del libre mercado, y la no participación del Estado en prestación/gestión de bienes/servicios necesarios para un adecuado desarrollo de la comunidad.

Ejemplo de esto es la situación de la educación y salud (sectores descentralizados parcialmente), con concentración de capital humano, recursos financieros e infraestructura, en la capital del país, y que será imposible revertir, en la medida que siga operando la lógica de economías de escala, promedios, cifras per cápita, y maximización de utilidades, lo que por su tamaño y nivel de relaciones, inevitablemente convierte a Santiago de Chile en un territorio acaparador de recursos.

Por otra parte, la configuración territorial particular de Chile, franja larga y estrecha de territorio, de una extensión de 4.270 km y que contiene diferentes tipos de hábitat, climas, recursos naturales y ecosistemas, dificulta enormemente la cohesión territorial, o generar un red eficiente de comunicación y transporte a bajo coste, junto con la dificultad de generar políticas públicas uniformes. Este factor es sin duda alguna la causa de disparidad a nivel territorial que experimentan los territorios en Chile, situación de aislamiento relativo intra y extra territorial, junto con asimetría en cuanto a costes de vida y dificultad de desplegar políticas públicas de forma conjunta y coordinada, abundando los casos pilotos.

Otro de las causas de los problemas estructurales tiene relación con el modelo económico y fiscal implementado en el país, que favorece los efectos concentradores, debido al efecto de fuerza centrípeta que tienen muchas de las estructuras políticas e instrumentos fiscales. Un ejemplo de

esto es el modelo de recaudación de impuestos, que favorece la concentración económicas de los recursos recolectados de todo el país, efecto agudizado con el muy bajo nivel de impuestos territoriales, que permitan a los territorios beneficiarse de la riqueza generada por las actividades productivas desarrolladas en los territorios.

Otro factor, es el estilo de gobierno que la constitución permite, dando excesivo poder y autonomía al presidente, respecto de los demás poderes del Estado e inexistente vinculo de subordinación hacia el nivel local. Este fenómeno provoca, un efecto de fuerza centrífuga, es decir, expulsa el poder de decisión y subordinación hacia diferentes niveles de burocracia, con lo cual, se crea una distancia entre la ciudadanía y la toma de decisión, y por otro lado, se crean niveles de administración, que en vez de facilitar el diálogo y la comunicación, generan fricción e ineficacia en cuanto a la representatividad, la toma de decisión, convirtiendo a los representantes de los territorios, en representantes del gobierno central en los territorios.

También influye el modelo de política social, que se orienta principalmente a la entrega de servicios básicos a la población de más bajos recursos, y muestra escasa preocupación por la cohesión social a nivel de los territorios, excesiva orientación hacia las políticas sociales contra la pobreza material, y escaso interés por el desarrollo humano. Una pregunta interesante, podría ser ¿Cómo serán las políticas sociales de Chile, cuando ya no exista pobreza extrema o indigencia?. Por ahora se percibe escasas políticas sociales vinculadas al fortalecimiento de la organización ciudadana, espacios adecuados para sus reuniones, espacios políticos de conversación y acuerdo, y procedimientos de decisión vinculantes a nivel de la toma de decisión pública. El avance en torno a la participación ciudadana ha sido por ahora solo de acceso a información y consulta no vinculante, particularmente en tema de infraestructura y evaluación de impacto ambiental, y menos a nivel de administración local, provincial y casi inexistente a nivel regional. Pero temas relacionados con políticas de educación, salud y servicios urbanos son temas pendientes.

Otro factor es la inexistente preocupación por la dinámica del crecimiento urbano, la articulación territorial y el uso de los ecosistemas. Lo que está favoreciendo, efectos de concentración, ineficiencia del uso del suelo, deficiente conectividad, carencia de espacios públicos, y sobreexplotación de los recursos naturales. A nivel nacional, las políticas de infraestructura han favorecido una expedita comunicación con Santiago, y difícil conectividad entre territorios próximos.

La excesiva orientación de los gobiernos en desligar la problemática del desarrollo a las administraciones regionales (y estas a su vez al ámbito local), y fomentar la cultura de la ventaja comparativa y competitiva de los territorios, como panacea de un posible desarrollo al alero de la actividad económica. En el caso de Chile, esta mirada del desarrollo ha generado, regiones y aspiraciones estandarizadas, en donde todas las comunas y regiones quieren ser polos de desarrollo industrial, y centros turísticos, y al observar las estrategias de desarrollo regional, se puede observar que salvo la redacción y organización del documento, todas quieren desarrollarse de la misma forma, favoreciendo actividades basadas en la extracción y explotación de los recursos naturales. Esto es paradójico, si recordamos que Chile es un país con un territorio muy variado.

Además no todos los territorios cuentan con la misma dotación de recursos, y por lo tanto, incluso, si se lograra una equidad en la distribución de los recursos, esto no sería suficiente, ya que para unos territorios, es mucho más fácil desarrollar actividades que para otros, considérese el caso de la agricultura. Por este motivo, en el caso de Chile resulta de fundamental importancia cambiar de enfoque, de la competitividad hacia la solidaridad territorial, mejorando sustantivamente los mecanismos de compensación territorial existentes actualmente, los cuales han demostrado ser ineficientes.

Otro factor es la falta de información territorial para la decisión, tema pendiente en el sistema chileno de gestión pública, en donde prima la información socioeconómica de nivel nacional, pero la desagregación a nivel regional o comunal es escasa, tardía y poco actualizada. Esta carencia se agrava a nivel local, en donde las administraciones locales no cuenta con información actualizada de sus ciudadanos y viceversa, y los sistemas administrativos no están articulados para recolectar y compartir información relevante para la toma de decisión. Si se desea un gobierno local, con finanzas descentralizada y gestión autónoma, se requiere de información a lo menos socioeconómica y urbana para la adecuada administración de los servicios sociales, urbanos y rurales. Por otra parte, este sistema debiera estar disponible para la comunidad, y a pesar de los avances con sistemas centralizados (SINIM, Dipres), estos no es suficiente como para mejorar la calidad de información para orientar al ciudadano.

Todo lo mencionado anteriormente ha provocado en estos últimos años en Chile movimientos ciudadanos en diferentes territorios, (Tocopilla, Ancud, Aysén por mencionar algunos), e incluso en la capital debido a la disparidad a nivel comunal existente en la región metropolitana, que buscan revertir la situación de postergación y en muchos casos de abandono, respecto del nivel central (sea nacional o regional), evidenciando las carencias en cuanto a servicios sociales, acceso a educación y salud de calidad, mejores condiciones de vida, revertir problemas ambientales, conectividad territorial, y en general de recursos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de las comunidades.

#### **4 Propuesta de escala territorial y modelo de organización para un proceso de descentralización en Chile**

Del panorama expuesto, resulta prioritario revertir estas situaciones para lograr un desarrollo en los territorios, para esto pensamos que debe haber un cambio en la conducción del proceso de descentralización, y dejar de pensar en la región como sujeto de desarrollo y solución final a las problemáticas subnacionales. Los conflictos sociales hoy en día en Chile evidencian que el sujeto de desarrollo deben ser las comunidades aglomeradas en las ciudades y que por lo tanto, el actor relevante es la administración local que se debe convertir en un gobierno local.

Por otra parte, los servicios sectoriales debieran estar territorializados según su especificidad, no tiene sentido una desconcentración de nivel regional, por ejemplo, en la región de Los Lagos que cuenta con 30 comunas, algunas con orientaciones productivas muy diferentes entre sí (desde la agricultura hasta la pesca e industria forestal), presiona a que la región debe contar con todos los ministerios existentes; sin embargo, la complejidad de coordinar a nivel regional todos estos

organismo resulta ineficiente, particularmente si consideramos las rigidez de la administración pública y sus instrumentos.

Por otra parte, las actividades productiva si bien es cierto se pueden desarrollar en muchos territorios, existen comunas que concentran el nivel de actividad, y en la lógica de priorización pública, son seleccionadas en detrimento de las demás, luego existen comunas que nunca son consideradas en nada debido a su tamaño y participación de sus actividades productivas, generando territorios excluidos al interior de las regiones. ¿Se requerirá luego una descentralización del nivel regional al nivel local en Chile finalmente para evitar estas situaciones?. Pensamos que no, para avanzar en un mejor acompañamiento al desarrollo económico de los territorios, se requiere de una adecuada desconcentración de los servicios públicos, no con criterios regionales estándares como ha sido hasta ahora, sino de acuerdo a la especificidad de los territorios.

Paralelo a esto debiera existir un organismo que vele por el desarrollo de los territorios postergados o de muy bajo desarrollo, con recursos para políticas de compensación y además capaz de coordinar y articular políticas sociales, de infraestructura y de servicios públicos adecuados, para disminuir la brecha y evitar así el éxodo a los territorios más aventajados.

Debiera también existir una clara política de desarrollo urbana, que financie los servicios sociales básicos que la comunidad requiere, planificando el crecimiento de las ciudades en el largo plazo. Procurando y exigiendo proyectos inmobiliarios integrales, en el ámbito privado y de mejor calidad en el caso de los proyectos sociales, desarrollando las ciudades para ser vividas, disfrutadas, y no para ser soportadas ó sufridas.

## **5 Comentarios finales y conclusiones**

Desde el retorno a la democracia en Chile el año 1989 se han sucedido interesantes procesos de reestructuración a nivel de gestión territorial por parte del Estado chileno con el objetivo de descentralizar un Estado que por muchos años ha tenido una gestión muy centralista, y con un modelo de crecimiento territorial muy desequilibrado.

Una revisión de la literatura muestra que todavía se requiere de evidencia empírica relacionada con la efectividad de las medidas descentralizadoras y su efecto sobre los problemas que supone solucionar. A pesar que existen algunos trabajos que se han preocupado por determinar el efecto a nivel de finanzas públicas, distribución del poder e inclusión de la ciudadanía en la toma de decisión, pareciera que todavía es necesario avanzar en este tema y particularmente en Latinoamérica.

Quizás una vertiente que enriquecería enormemente a las propuestas de descentralización, son las teoría en torno al desarrollo humano (particularmente la teoría del desarrollo a escala humana) y desarrollo sostenible (basado en las teorías de la Economía Ecológica), debido a que por un lado en los países del cono sur todavía existe una brecha de desigualdad social y pobreza extrema con problemáticas muy complejas de resolución, que requieren de una mirada sistémica y transdisciplinaria, para lograr satisfacer las necesidades de las personas a nivel local; y por otro lado, existe todavía una gran cantidad de ecosistemas con funciones y servicios bien conservados

que posibilitan la obtención de recursos para el mantenimiento y desarrollo económico de las comunidades a nivel subnacional, que bien utilizados puede ayudar a estos territorios a alcanzar un desarrollo superior, pero mal utilizados, simplemente ahondará en las actuales problemáticas que afecta a la mayoría de las comunidades en los países latinoamericanos.

En el caso de Chile, la evidencia existente muestra que el proceso de descentralización ha tenido un avance modesto y extremadamente lento, enfocado particularmente en la eficiencia del aparataje de la administración pública, y en mucho menor medida en ámbitos de autonomía de los niveles subnacionales, distribución del poder y participación vinculante de la ciudadanía en decidir recursos públicos.

Agrava esta situación el excesivo sesgo por el regionalismo en torno a las políticas de desarrollo territorial, legitimando configuración de territorios creados en dictadura, que claramente no cuentan con arraigo en los niveles subnacionales y que por tal motivo ha propiciado movimientos sociales de reivindicación de territorios y su autonomía, como es el caso de La ex provincia de Valdivia, hoy Región de Los Ríos, o de la ciudad de Arica, hoy Región de Arica.

Estas situaciones plantean la necesidad de revisar la configuración territorial de Chile, sus niveles de administración y gobierno, junto con relevar el rol protagónico de los niveles subnacionales locales, en el caso de Chile las municipalidades, que son finalmente los agentes del Estado más próximos a los ciudadanos, sus necesidades y en buena medida, son los que pueden de mejor manera entender sus problemáticas y proponer soluciones, ciertamente adaptadas a la realidad local y en coherencia con las prioridades de las comunidades residentes. Por lo tanto, se debiera dejar de pensar en la región como sujeto de desarrollo. Son las personas las que desean desarrollarse, luego por aglomeración, serán las ciudades las que buscarán sus caminos de desarrollo, y si provincias comparten caminos a seguir, será viable una región. Luego se debe centrar el debate en el bienestar de las personas por sobre la división territorial

Para esto por lo tanto se debiera de fortalecer el nivel local, con más recursos, que hasta hoy tienen una incidencia marginal en el gasto a nivel local; entregar autonomía en cuanto a las decisiones de inversión pública (trasladable también a educación y salud) o en forma equivalente, que los organismos sectoriales planifiquen su inversión territorial priorizando las necesidades de los niveles subnacionales, entregando apoyo técnico y recursos para su formulación a nivel local, y no como ocurre en la actualidad, en donde el municipio con los pocos recursos que cuenta, tiene la obligación de preparar proyectos técnicos, que serán priorizados por los niveles regionales y sectoriales para su ejecución, los cuales la mayoría de las veces son objetados por la calidad del diseño.

La descentralización fiscal es otro tema pendiente y ciertamente reforzaría el desarrollo local, pero en el caso chileno es de mayor urgencia el establecimiento de tributos a las actividades realizadas en los territorios, de tal forma que un porcentaje sea de transferencia directa al municipio, con lo cual se contaría con recursos estables y una menor rigidez en cuanto a su uso.

Finalmente respecto del proceso de descentralización vivido en Chile, se puede mencionar que existen temas pendientes como son:

- Las medidas de descentralización para administrar de mejor forma el crecimiento urbano
- El diseño de políticas locales o que las políticas sectoriales consideren la especificidad local.
- Políticas de educación que refuercen la participación ciudadanía, el bien común y la solidaridad
- Reestructurar el tipo de gestión y los niveles de relaciones de las administración pública, con los ciudadanos y las comunidades, cambiando de su orientación hacia relaciones ascendente a relaciones horizontales y descendentes.
- Una política de redistribución de los recursos, con enfoque en territorios rezagados. Es decir, Políticas de articulación territorial.
- Políticas que promueva la integración, la construcción de redes de participación ciudadana, de distintos niveles y formas. Acompañada de recursos e infraestructura que permita la participación ciudadana y desarrollo de normativa para que la participación sea vinculante.

## 6 Bibliografía

- Bardhan, P., Mookherjee, D. (2000), "Capture and governance at local and national levels". American Economic Review 90, 135-139.
- Boisier, S. (2005), "¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?", Revista de La CEPAL, vol. 86 (agosto), pp. 47-62.
- Bennett, R. J. (1990), Decentralization, Local Governments and Markets, Editorial, Clarendon Press, Oxford.
- Bird, R. M. y Vaillancourt, F. (1999), Fiscal Decentralization in Developing Countries, Editorial, Oxford.
- Brennan, G. and J. Buchanan. (1980), The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge Univ. Press, Cambridge.
- Buarque, S. (1999), "Metodología de planeamiento do desenvolvimento local e municipal sustentable, Recife, Brasil", Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).OECD, (2009), OECD Territorial Reviews Chile, Estudios Territoriales de la OECD.
- De Mello, Luiz. (2000), "Can fiscal decentralization strengthen social capital". IMF Working Paper 00/129.
- De Mello, Luiz., Barenstein, Matias. (2001), "Fiscal decentralization and governance: a cross-country analysis", IMF Working Paper 01/71.
- Ferrada, J.C. (1999), "El Estado administrador de Chile: de unitario centralizado a descentralizado y desconcentrado", Revista de Derecho, vol. X, pp.115-123.
- Fisman, R., and Gatti, R. (2002), "Decentralization and Corruption: Evidence across Countries.", Journal of Public Economics, Vol. 83, No. 3 (2002),pp. 325-45.
- Fukasaku, Kiichiro., de Mello, Luiz R. (1999), "Fiscal decentralization in emerging economies: governance issues", Inter American Development Bank/Development Centre of the Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.

- Hommel, Rudolf. (1995), "Conflicts and dilemmas of decentralization" Paper prepared for the the World Bank's Annual Bank Conference on Development Economics, Washington DC.
- Inman, Robert P., Rubinfeld, Daniel L. (1997), "Rethinking federalism", *Journal of Economic Perspectives* 11, 43 -64.
- Kyria, Andreas P., and Oriol Roca-Sagale's. 2011. "Fiscal Decentralization and Government Quality in the OECD." *Economics Letters* 111:191-3.
- Larraín, F., Vergara, R. (2001), *La Transformación Económica de Chile*, Editado por Centro de Estudios Públicos-Chile, Santiago de Chile.
- Mardones, R. (2006), "Descentralización y transición en Chile", *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, n°1, pp. 3-24.
- Max-Neef, M. (1995), "Economic growth and quality of life: a threshold hypothesis", *Ecological Economics*, vol. 15, pp. 115-118.
- Montecinos, E. (2013), "De la descentralización administrativa a la descentralización política. Propuestas de reformas y políticas públicas para un Chile descentralizado, democrático y participativo", *Documentos de trabajo RIMISP, Serie Estudios Territoriales*, n°10, pp. 1-26.
- Montecinos, E. (2005), "Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile", *Revista Venezolana de Gerencia*, año 10, n°31, pp. 443-462.
- Musgrave, R. y Musgrave, M. (1984), *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York.
- Oates, W.E. (1972), "Fiscal Federalism", Harcourt Brace and Jovanovich, New York.
- O'Neill, K. (2005), *Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes*, Cambridge University Press, Madrid.
- Prud'homme, R. (1995), "On the dangers of decentralization", *World Bank Research Observer* 10, 201-220.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2010), "La verdadera riqueza de las naciones Caminos al desarrollo humano", *Informe sobre Desarrollo Humano*, Edición del Vigésimo Aniversario, Chile.
- Serrano, C., Fernández, M.I. (2012), "Un nuevo ciclo en la descentralización regional en Chile: La gestión 2006-2010", cap. de libro *Nueva Agenda de Descentralización en Chile: Sentando más actores a la mesa*, Editores Delamaza, G., Cunill, N. Y Joignant, A., Editorial RIL, Universidad de Los Lagos, Santiago de Chile.
- Rojas, F. (1999), "The Political Context of Decentralization in Latin America" in *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Proceedings of Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington DC.
- Shah, A. (1998), "Balance, accountability, and responsiveness: lessons about decentralization", World Bank, Operations Evaluation Dept., Country and Regional Evaluation Division, New York.
- Seabright, Paul. (1996), "Accountability and decentralization in government: An Incomplete Contracts Model", *European Economic Review* 40, 6-89.

- 
- Tabellini, Guido. (2000), “Constitutional determinants Of government spending”, CESifo Working Paper No. 265.
- Thornton, J. (2007), “Fiscal decentralization and economic growth reconsidered”, Journal of Urban Economics, Vol. 61 (2007), pp. 64-70.
- Waissbluth, M., Arredondo, C. (2011), “Descentralización en Chile: Una trayectoria posible”, Nota técnica n° 4, (Abril), Centro de Sistemas Públicos, Universidad de Chile, Santiago.
- Wildasin, D. (1997), Fiscal Aspects of Evolving Federations, Editorial, Cambridge University Press.
- Willis, E., Garman, C. Y Haggard, S. (1999), “The Politics of Decentralization in Latin America”, Latin American Research Review, vol. 34, n° 1, pp. 7-56.
- World Bank. (1999), World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century, Oxford University Press, New York.