

DESCENTRALIZACIÓN, UNA PROPUESTA AL CONSTITUYENTE

*Jaime Abedrapo**
*Luis Arturo Squella Ovalle***
*Clemente Recabarren Vial****
*Gustavo Paulsen Brito*****
*Diego Shalper Sepúlveda******
*Macarena Bravo Rojas******

RESUMEN

En la última década Chile ha hecho esfuerzos por avanzar hacia una descentralización territorial, es decir, que abarque el enfoque administrativo, político y fiscal. Sin embargo, estos avances han sido principalmente administrativos y recientemente políticos, por tanto, aún no se ha podido visualizar el impacto de los últimos cambios. En medio del proceso constitucional que vive el país y la demanda de la ciudadanía por cambios en la Administración del Estado, este informe realizado mediante un trabajo colectivo pretende entregar perspectivas, esperamos que útiles, para comprender la relevancia de abordar la descentralización en la discusión constitucional desde diferentes dimensiones, que van desde el enfoque filosófico, histórico, territorial, con especial énfasis en los gobiernos locales, de los derechos sociales y del desarrollo de capital humano calificado para la transferencia de competencia que demandaría un proceso de descentralización territorial efectivo.

Palabras claves: Constitución, democracia cotidiana, descentralización, territorio, derechos sociales, capital humano, gobiernos locales.

* Doctor en Derecho Internacional y Cientista Político, Escuela de Gobierno Universidad San Sebastián jaime.abedrapo@uss.cl.

** Abogado, Máster en Derechos Humanos Universidad de Alcalá de Henares/Universidad San Sebastián.

*** Abogado, Master of Philosophy in Law, Doctor (s) of Philosophy in Law.

**** Abogado, Magíster en Gerencia Pública y Políticas Públicas Universidad Adolfo Ibáñez.

***** Abogado, Doctor en Derecho Económicos, Sociales y Culturales Universidad de Marburgo.

***** Cientista Política y Magíster en Políticas Públicas Educativas Universidad del Desarrollo.

INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO

Chile está exigiendo un cambio en la morfología de la administración del país. En efecto, la exigencia por más descentralización se ha vuelto una demanda habitual y una discusión permanente en la última década. Sin embargo, las fuerzas centrípetas mantienen una estructura centralizada.

Desde nuestra independencia, la visión política ha seguido los derroteros de don Diego Portales, quien fue un actor relevante al momento de diseñar la república. Ello ha sido evidente en el exacerbado sistema presidencialista, presente en las Constituciones de 1833, 1925 y 1980. Esto ha sido coherente con la estructura desconcentrada y poco descentralizada hacia los territorios.

La máxima que se ha argumentado para este diseño institucional es “el peso de la noche”, es decir, que estamos acostumbrados a una figura “fuerte”, tipo monarca, a quien delegamos la conducción de la república. Además, se advierte que, a lo largo y ancho del país, no existen competencias ni capacidades instaladas para traspasar atribuciones y recursos a su libre decisión. Además, se suele argumentar que el sistema administrativo desconcentrado evita la concentración a nivel provincial en las regiones. En consecuencia, se ha defendido que el centralismo del país ayuda a una mejor distribución de los recursos a nivel nacional. Es decir, Santiago sería un mejor “repartidor”, dotado de mejores equipos técnicos y conocedor de las realidades locales de un Estado unitario que no reconoce diversidad en sus territorios. ¿Es posible sostener estos argumentos en el Chile de hoy?

Estamos frente a un fin de ciclo. Cada vez existe, desde los territorios, una mayor demanda por acceder a recursos, competencias y atribuciones que les permitan tomar decisiones a nivel local, provincial o regional, argumentando la necesidad de avanzar hacia la “democracia cotidiana”. Una que acerca la toma de decisiones políticas a los ciudadanos y que les permita tomar sus propias decisiones.

Esa discusión, que se generó muchas veces en el Congreso Nacional, ha conseguido que, durante el 2021, se abriera paso a una devolución de poder político a las regiones mediante la elección directa de gobernadores regionales, lo que significa una transferencia de representación para el territorio. Sin embargo, existen interrogantes respecto del traspaso efectivo de competencias y recursos, ya que con las que han contado, desde el inicio, parecen insuficientes para gobernar sus respectivos territorios.

En ese proceso, pareciera necesario que el constituyente defina una nueva orgánica administrativa para el país, sumando a los cambios que se han alcanzado en torno a una ampliación en el proceso de descentralización. Ello permitiría reconocer la diversidad presente en el territorio nacional y una mayor capacidad en la toma de decisiones a nivel territorial, tanto regional como municipal.

A nivel regional se requiere mayor autonomía financiera con vistas a la formulación de políticas públicas territoriales. Asimismo, las municipalidades o gobiernos locales requieren de mayor transferencia de recursos que les permitan establecer los servicios públicos que demanda la ciudadanía en distintos ámbitos. Por ejemplo, seguridad pública, cuidado de la infancia vulnerada, adultos mayores, mejoras urbanas, entre otros muchos asuntos. Para ello, debería reformarse la ley de fondos municipales, ya que no

resulta adecuado mantener la enorme diferencia presupuestaria entre los recursos que administran los diferentes gobiernos locales. Este es solo uno de los asuntos que la presente investigación buscará plasmar en propuestas concretas al constituyente.

La Universidad San Sebastián, y en específico su Facultad de Derecho y Gobierno, pretende entregar perspectivas, esperamos que útiles, para comprender la relevancia de abordar la descentralización en la discusión constitucional. Primeramente, desde una perspectiva sustentada en principios y fundamentos filosóficos, para, en un segundo apartado, presentar la evolución de la discusión del asunto desde un análisis de las distintas Constituciones que ha tenido la república. Posteriormente, se presentará un apartado acerca de la descentralización de los territorios, para luego observar cómo ello sería más eficiente al objeto de garantizar los derechos sociales en Chile, para luego continuar con un análisis de la generación de capital humano que se requiere para la transferencia de competencias en las regiones y así lograr una descentralización efectiva. Por último, se presentarán aportes al debate que justifiquen las propuestas que en concreto se recomendarán con objeto de una reforma del ordenamiento territorial del Estado.

1. EL SENTIDO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En el contexto de una nueva Constitución, pareciera oportuno preguntarnos el para qué de la descentralización del país, al objeto de brindar algún sentido al debate en el constituyente relativo a la administración territorial de Chile.

Al respecto, es oportuno acercarnos a la descentralización desde distintas dimensiones. La primera, desde el deber ser, para luego observar la contingencia que exigiría mayor traspaso de competencias, atribuciones y recursos hacia los territorios. Ello es conveniente porque algunos presentan el asunto como una discusión eminentemente técnica, siendo uno de los principales errores en el planteamiento. La descentralización debe acompañarse de una visión de sociedad anclada en elementos de causa espiritual o principios políticos que le den legitimidad al diseño institucional de la propuesta. En este sentido, la técnica debe estar al servicio de las personas que, según el cambio de época que estamos observando, releva nuevos valores de ellas, lo que condiciona el diseño e implementación de las políticas públicas. Pero ¿cuáles son los cambios que observamos en el denominado cambio de época?

El futuro es incierto respecto del devenir de Chile y en gran parte de las democracias occidentales; principalmente por la falta de confianza en las instituciones públicas y su cuestionamiento amplio acerca de la capacidad de representación política efectiva. En los hechos, desde la ciencia política se plantea pasar a un régimen más directo en la toma de decisiones de la ciudadanía (Abedrapo, 2020).

En el seno de las democracias, el escenario de crispación es multicausal y se ha manifestado mediante profundas demandas sociales y políticas. Sin embargo, tienen una demanda transversal relativa a una mayor participación en las decisiones a nivel de territorio local, en el ámbito sectorial y también nacional, por medio de consultas y participación directa de los electores.

En efecto, existe una exigencia por cambio en la morfología del poder nacional. En tiempos de crisis política, no se ha podido identificar aún una propuesta integral u holística al respecto, aunque sí se reconoce una exigencia por reconstituir la comunidad según su propia identidad. En definitiva, pareciera existir una exigencia porque la institucionalidad se adapte a la diversidad social y cultural en el proceso de “empoderamiento” ciudadano y no al revés, como ha sido hasta ahora: que la administración centralizada determine la distribución del poder territorial.

La encuesta de Latinobarómetro del 2018 ha puesto de manifiesto la decepción de los ciudadanos con la democracia. La insatisfacción de la democracia en Latinoamérica pasó de 51% a 71% (Latinobarómetro, 2018). Las causas de ello las podríamos situar en el pragmatismo, vacío espiritual y el individualismo, características que conllevan la insatisfacción y falta de sentido social (Abedrapo, 2020, p. 235).

En general, al hombre moderno materialista le cuesta comprender la dimensión espiritual, social y afectiva como sustento de la comunidad que da sentido a la vida. Por eso, lo que vivimos en el cambio de época podría ser la reacción al racionalismo impuesto en la modernidad que tendió a homogeneizar el sistema económico y administrativo al objeto de responder a las “claves” del desarrollo civilizatorio, desconociendo la diversidad cultural y social de las naciones, sus raíces y propias visiones de mundo. Ello ocurre en un contexto en donde se ha hecho notoria la ampliación de la conciencia en asuntos de sostenibilidad social y medioambiental.

En perspectiva, la tensión entre la noción de comunidad y el liberalismo promovido desde la Ilustración es evidente en nuestros días. Por tanto, la superación cultural existente no permite observar las tendencias que en la postmodernidad se asentarán en materia social y política. Las disputas las vemos en planteamientos que reivindican un nuevo equilibrio entre el Estado, el mercado y la comunidad.

En efecto, la difícil ecuación señalada entre el Estado, el mercado y la comunidad ha sido descrita por Michael Reid como una dificultad porque se ha transformado en una suerte de desilusión permanente en el continente latinoamericano (Reid, 2009, pp. 32-35). Si bien el péndulo ha girado radicalmente de tiempo en tiempo, ello no necesariamente sería diferente durante el cambio cultural que hoy observamos, lo que exige una transformación en la morfología de la distribución del poder.

Sin embargo, en términos generales, hay un componente diferente y es el que tiene relación con la valoración de la diversidad y la demanda por reconstruir el tejido social de la comunidad, lo que requiere de capacidades para decidir respecto del destino de sus propias vidas desde el *nosotros*.

El proceso de industrialización que vivieron las potencias europeas en los siglos XVIII y XIX, en particular Inglaterra, son sustanciales en el desafío de comprender cómo dichas visiones de mundo crearon las nociones administrativas modernas de los Estados nacionales que nacían luego de sus procesos de independencia (Carriquiry, 2017). Aunque América Latina tuvo como primera influencia la colonia española y la portuguesa, desde lo comercial y lo político en materia de regímenes administrativos de la nación, las influencias francesas e inglesas, posteriormente la alemana, fueron fundamentales al momento de comprender nuestra legislación y administración territorial. Esta sin duda es una de

las causas del fenómeno descrito, es decir, aquel que no se reconoce a sí mismo y corta las raíces identitarias (culturales) en relación con la diversidad social y cultural de los habitantes que componen el pueblo. En los hechos, actualmente estamos en puertas de que en materia de distribución de poder los pueblos originarios tengan la palabra como nunca durante los más de doscientos años de vida independiente.

Por ello, podríamos advertir que no habrá continuidad en el proceso de homogeneización administrativo y centralizado del Estado y que, muy posiblemente, las respuestas constitucionales buscarán revertir dicho ordenamiento político, social, cultural y administrativo. Se dará inicio al proceso que revertirá políticas que buscaban la “chilenización” o integración de los indígenas –uniformidad nacional cultural– y, con ello, se reconocerá, como lo señala Guzmán Carriquiry, que “los indios no eran un grupo homogéneo, [que] pertenecían a diferentes etnias, con sus propias lenguas, costumbres y tradiciones religiosas [...]. Carecían de una identidad común” (Carriquiry, 2017).

Según Carriquiry, la incompreensión de los colonos respecto de la identidad de los pueblos originarios se acentuó con el cambio de gobernantes en Latinoamérica, quienes, por las denominadas razones de Estado, crearon una nacionalidad homogénea al interior de sus fronteras.

En tal sentido, en Latinoamérica se registran altos niveles de tensión a nivel de pactos constitucionales, que son más profundos que crispaciones coyunturales. Estos responden, como hemos señalado, a un período de cambio de época que se da a nivel de paradigma cultural. Algunos autores, como José Bengoa, han advertido, desde hace décadas, acerca de la necesidad de discutir la morfología del poder en Chile debido a la emergencia indígena en América Latina. En Chile, señala Bengoa: “ha cambiado radicalmente las perspectivas de las demandas indígenas de los años setenta (siglo XX). En estos años los indígenas demandaban en primer y en casi único lugar, recursos... por ello siempre fueron considerados campesinos...” (Bengoa, 2007, p. 128). Situación que hoy ha mutado radicalmente, al igual que el derecho internacional público, ya que hoy se les reconoce tradiciones, estilos de vida y derechos inalienables emanados de sus propias cosmovisiones¹.

En definitiva, más que discutir cuánto impacto en materia de autonomía, acción positiva o cambios administrativos debieran considerarse al momento de diseñar la política de descentralización en vista de los pueblos originarios, la cuestión es observar y actuar en coherencia con el cambio paradigmático en el que se aprecia la exigencia por devolver las atribuciones, competencias y recursos a los habitantes en sus respectivos territorios. Ello con el propósito de acercar las decisiones a la comunidad y así facilitar la expresión de sus propias realidades culturales y sociales. Ese sería el mandato actual: cambiar la política centralista que ha imperado en el poder y devolverla a una ciudadanía para que se haga corresponsable de su propio destino en comunidad.

Hoy es tiempo de superar la precariedad del Estado en lo político, social y económico, debilidad que ha surgido del no reconocimiento de la propia cultura de sus habitantes.

¹ Ver *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. En Declaración y Convenio N° 169 de la OIT. <https://www.ohch.org/documents>

En los hechos, la población indígena ha sido invisibilizada y, en general, reconocida como un obstáculo para el desarrollo y conformación de la identidad nacional.

Por tanto, estamos inmersos en un tiempo de confusión y debate en materia política y antropológica. Las nuevas tecnologías, que aceleran la interacción a nivel planetario hasta llevarla a tiempo real, nos presentan un nuevo desafío: insistir en que será el progreso tecnológico el que dará respuesta a nuestras frágiles comunidades, que más bien tiene su causa primera en la morfología del poder heredada en el centralismo existente desde los tiempos del inicio de la república. Por esta y otras razones planteadas, es que la conversación respecto de la descentralización del país adquiere gran relevancia en el actual proceso constituyente.

La comunión sin liderazgos políticos y sociales, donde se nos invite a un futuro común centrado en las necesidades de las personas y capaces de conducir a su pueblo de manera participativa hacia el bien común y la fraternidad, significará el extravío de nuestra sociedad. Por ello, la urgencia actual está en la búsqueda de una identidad común y en reconocernos como una nación diversa, pero con un solo destino.

1.1. Fundamentos teóricos de la descentralización

Primero pongamos la mirada en la condición humana. Como nos diría Arendt (2005, p. 33), en colocar en perspectiva el pensamiento y la palabra que nos lleva a cuestionar las verdades vacías que nos hemos creado para salvaguardar nuestros propios intereses, en desmedro de pensar en lo que hacemos a diario.

En tal perspectiva, desde el nacimiento de nuestra república, como hemos señalado, nuestra organización política territorial ha estado ideada desde una mirada centralizada en la toma de decisiones. Esto ha hecho coherente el régimen político presidencialista con la administración del país, en herencia de la tradición monárquica heredada en tiempos de conquista y colonia española. En efecto, a pesar de que “el territorio de Chile se caracteriza por su heterogeneidad y grandes desigualdades entre las regiones del país. La respuesta del Estado chileno a esta problemática se ha materializado en un conjunto de políticas públicas enfocadas en lo que se ha denominado zonas extremas y localidades aisladas” (García, 2015, p. 21). Lo anterior presenta bastante bien una situación que la Administración del país mira desde el centro, estableciendo alguna respuesta desde el desconocimiento de la realidad diversa del territorio. Así, adoptando un modelo “asistencialista” de apoyo, sin empujar políticas que les permitan a sus propios habitantes el mejoramiento de sus condiciones de vida traspasando conocimiento, recursos y competencias de manera gradual, pero sostenida, hasta conseguir amainar la dependencia con en el nivel central. Es importante añadir que por zona extrema no se entiende, en estos días, una zona lejana a la capital del país, ya que existen territorios cercanos desde la perspectiva geográfica que, de todos modos, se encuentran aislados por distintos factores en relación con el resto de las comunas².

² Se puede ver esta información en Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2011), *Política Nacional para el Desarrollo de las Localidades Aisladas*. Área Gobierno. BCN Minuta. Defensa y Relaciones Internacionales.

Lo anterior es una de las razones por las que, en las últimas décadas, en Chile se ha promovido la discusión relativa a la necesidad de avanzar en la descentralización política, económica y social, como se ha plasmado en leyes tales como la 21.073 de 2018, la que organiza la elección del gobernador regional. Sin embargo, pareciera necesario pensar en la comunidad para comprender el para qué de la descentralización, con vistas a elaborar adecuados conceptos de desarrollo territorial e institucional.

El concepto de desarrollo viene desde la propia Organización de Naciones Unidas (Boisier, 2001). No obstante, es oportuno señalar que, desde el punto de vista filosófico e institucional (ciencias políticas y administrativas), se abre una discusión respecto de la definición, alcances y estrategias para su consecución.

Desde la perspectiva comunitaria y la sostenibilidad social de las políticas públicas, pareciera que la visión pragmática, fundada en las lógicas de eficiencia y eficacia de la administración territorial, no es razón suficiente para pensar el desarrollo orgánico de la nación. El sentido de la política se fundamenta, primero, en la cercanía de las decisiones políticas respecto de un territorio diverso desde lo cultural, social y geográfico. En definitiva, la racionalización y homogeneización de las políticas públicas heredadas desde tiempos de la Colonia y seguidas por las ideas plasmadas en la propia gobernanza mundial tendieron a alejar las decisiones políticas de la comunidad, llevándolas a un sistema central que ordena, prioriza e implementa las políticas públicas en todo el territorio nacional.

Por ello, el desarrollo local se expresa en el objetivo de “satisfacer las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado” (Boisier, 2001, p. 4).

En tal sentido, se demanda por medio de la descentralización una revitalización de las comunidades del país, entendido en ello el barrio, municipio, provincia y región. En definitiva, se aspira a un orden territorial en coincidencia con lo planteado por Ludwig Erhard, quien plasmó los cimientos del sistema político y económico luego de la catástrofe que originó la Segunda Guerra Mundial. Su formulación permitió crear las bases institucionales tras “un esfuerzo honesto de todo un pueblo que, basados en los principios de libertad, tuvo la oportunidad de volver a aplicar la iniciativa humana, la libertad humana, la energía humana” (Erhard, 1981, p. 4). Ello dista de una visión paternalista que presenta una orgánica en la que se administran las decisiones desde la capital política, social y económica. En definitiva, la descentralización requiere, primeramente, la voluntad de devolver la soberanía al territorio. Sin ello, razones más o menos, será inviable el proceso de descentralización en sus dimensiones culturales, políticas, administrativas y decisionales. Esta última requiere autonomía presupuestaria.

En definitiva, en los cimientos de la economía social de mercado –la que no es una teoría económica, sino la expresión de una doctrina política y social a la luz del humanismo cristiano– se piensa primero en una articulación administrativa que facilite el libre desenvolvimiento creativo de las personas, transfiriendo la responsabilidad como fundamento político y social.

Esta idea que pareciera contemporánea, por cierto, encuentra eco en pensadores anteriores a la era cristiana como el propio Platón y, por cierto, en la tradición personalista contemporánea con filósofos como Emanuel Mounier, para quien el sistema político y administrativo debía facilitar la vida comunitaria, ya que “todos los demás sistemas son una forma de anonimato tiránico” (Martínez, 2005, p. 43). En tal sentido, la macropolítica, la macroeconomía pierden sentido cuando no están al servicio de la comunidad o la desoyen.

Al respecto, estamos en un proceso de descentralización sin precedentes en nuestra historia republicana, situación que advierte una incertidumbre en la delimitación, competencias y responsabilidades por devolver a las autoridades y personas del territorio y que conlleva a un nuevo balance entre los poderes de la administración territorial. Por esto, los conflictos de competencias que se observarán entre los distintos niveles de gobierno serán prácticamente inevitables (Ferreiro *et al.*, 2019, p. 5). Sin embargo, lo que justifica este debate y transformación es un cuestionamiento moral al actual orden de competencias y representación en el ámbito público. Es decir, es un debate que excede al marco propio de las políticas públicas, las que, en términos generales, se rigen por la eficacia y eficiencia en modelo de gestión territorial, legitimado desde un cierto paradigma en materia de distribución del poder. En este sentido, la discusión es sobre el origen de la legitimidad del poder y cómo acercar las decisiones a la comunidad política.

Desde esta perspectiva, las tesis acerca de que el mercado sería el mejor asignador de poder y riqueza están en cuestionamiento respecto de sus resultados y legitimidad. Considerando la noción de comunidad, por tanto, se requiere de un ente (Estado) que facilite y promueva la descentralización. Al respecto, se busca que la soberanía no se exprese únicamente en la elección de sus representantes, es decir, que las personas no pierdan la capacidad de tomar decisiones en materias de interés ciudadano. Este proceso ha ido en paralelo o en sintonía con el reconocimiento de una sociedad multicultural, en momentos de valoración de la diversidad y aceptación de esta en todas sus formas y dimensiones. En definitiva, en Chile se reconoce al todo o Estado, pero con todas sus partes sin exigirles uniformidad.

El proceso que acontece en Chile podríamos situarlo desde la década de los noventa del siglo XX, motivado principalmente por los sucesos internacionales. Este fue el momento en que se evidenció un debate intelectual respecto de la necesidad de fomentar la participación de los ciudadanos en las decisiones a todo nivel como principal estrategia para el desarrollo de los pueblos. De ahí el concepto *empowerment* de la literatura anglosajona (Abedrapo, 2019, p. 453). En definitiva, se empieza a sostener que cada individuo o sujeto tiene derecho a ser parte de su destino, tendencia heredada del personalismo-comunitarista y de las propias corrientes liberales que han ido creando la necesidad de abrir nuevos espacios de participación en la toma de decisiones políticas, económicas, sociales y culturales. En esta perspectiva, las instituciones han debido adaptarse a esta nueva exigencia creciente que contraviene la morfología del poder centralizado y omnipresente.

En consecuencia, la ciudadanía en general aspira a cambios en las relaciones sociales y de poder. En este sentido, la disposición señalada ha ido modificando nuestra propia

identidad. En perspectiva politológica, el *empoderamiento* es el proceso mediante el cual las personas se involucran en acciones orientadas al acceso de asignación autónoma y de la comunidad (material y simbólica) para el logro de objetivos determinados (Ballesteros, 2001).

Por lo señalado, la discusión respecto de la descentralización es muy relevante: en vista de intentar reconocer la diversidad, transferir competencias, atribuciones y recursos, y que esto redunde en la percepción de *empoderamiento* ciudadano y, a la vez, sin que sea menos importante, mejore la calidad de vida de las personas en la lógica del bienestar y del ser. Esta segunda dimensión tiene relación con la perspectiva espiritual de la persona (dignidad) y su espacio de desarrollo en sociedad.

En tal sentido, la democracia se hace más cercana y busca que las personas se transformen en gestores de sus comunidades, comprendiendo, así, el concepto de democracia cotidiana, en donde el efectivo gobierno local, y el propio proceso de descentralización en distintos niveles, conlleva una mayor participación y responsabilidad de cada uno (a).

Reconocernos y comprender las demandas ciudadanas en las democracias actuales complejiza cualquier propuesta sostenible de descentralización que aporte a la regeneración del tejido social y permita dar coherencia a la visión de país. Reconocernos es no olvidar nuestra identidad construida desde los tiempos anteriores a la conquista, la propia Colonia y bajo el legado macizo de nuestras instituciones nacidas tras los pactos sociales firmados durante nuestra vida independiente. Desconocer ello sería privarnos de parte de nuestra alma, sería no aceptarnos como nación y desconocer nuestro fondo y forma. Posiblemente, juzgando el pasado y corriendo el riesgo de prospectar nuevas crisis de identidad en el futuro.

Asimismo, no comprender el profundo cambio de época al que asistimos a nivel mundial y que afecta la legitimidad de las democracias representativas e interpela el actual orden social prevalente, sería idear un nuevo marco constitucional sentenciado a una nueva crisis política y social. Las exigencias de una nueva morfología del poder que invita a devolver las competencias a los territorios permiten resignificar la ética, ya que el asunto es transitar entre las demandas y aspiraciones concretando una propuesta que permita renovar el sentido de la política. Es decir, aumentar la participación debido a una resignificación de esta para las personas. Ello, tras una propuesta coherente, gradual y efectiva.

1.2. Conceptos de centralización y descentralización

Principio de subsidiaridad y descentralización

El principio de subsidiaridad yace desde los padres de la economía social de mercado, quienes desde Alemania y tras la Segunda Guerra, fueron los ideólogos que implementaron el principio relacionado con la necesidad de permitir espacios para la autonomía decisional en las personas. Se trata de una cuestión que influye directamente en la concepción de las políticas públicas, en cuanto orientador del papel del Estado. Principalmente, evitando una acción asistencialista por parte de este impulsando un

órgano regulador que establece las condiciones para el desarrollo que proviene desde la propia sociedad civil.

En economía, el término justicia social significa igualdad de oportunidades, así lo han señalado muchos políticos y científicos sociales. Sin embargo, es preciso establecer más claramente a qué nos referimos y cómo ello pudiera entregar elementos propositivos para la descentralización administrativa del país.

Desde una perspectiva integral, la justicia social tiene relación directa con un sistema educacional que intenta establecer la meritocracia. Es decir, formar a todos en igualdad de acceso, para que luego sea el esfuerzo y desempeño de cada cual el ordenador, otorgando a cada uno lo que corresponda. No obstante, ello no es posible sin afecto y sin objeto. En tal sentido, sin comunidad, los demás conceptos pierden relevancia. En efecto, para Emmanuel Mounier no hay verdadera vida comunitaria más que en una comunidad de personas, colocando bajo sospecha todo orden o régimen institucional que se desvincule del grupo humano como el objeto primordial.

Esa es la sustancia del planteamiento de la economía social de mercado (ESM) que presentamos como fundamento para inspirar la *governabilidad* tras el debate constitucional. En este sentido, el debate acerca de la justicia social es muy amplio y para muchos no se circunscribe solo a la educación, sino que, además, debiera ampliarse a la salud, vivienda, así como a otros bienes y servicios: “El valor de la justicia social caracteriza la convivencia humana y orienta el comportamiento” (García-Plata, 2003, p. 16).

La economía social de mercado tiene sustento en orden a principios y orienta a los actores económicos y no los deja a su libre comportamiento. Los limita en su único interés de autoayuda, manteniendo un compromiso con la comunidad, que es la única que ofrece un hogar en la vida, “un remanso donde descansar en la unión directa con sus iguales, una seguridad sociológica que le preserva del sentimiento de abandono total” (Buber, 1979, p. 76).

Producto de lo anterior, la economía social de mercado ha representado una alternativa ordoliberal que, en definitiva, vela por la libertad de emprendimiento y libre competencia no como fin, sino como medio. A la vez, rechaza la concentración económica, los excesos de la libertad individual y el descontrol de los ciclos económicos, que, en general, provoca el apetito por el lucro y la acumulación que se instrumentalizan vía especulación³. A la vez, crea las condiciones para que cada persona y su comunidad gocen de libertad decisional y para que, desde su identidad, promuevan una mejor calidad de vida, sin mantener dependencias con el nivel central del Estado.

También en relación con la exigencia en favor de la descentralización, un principio rector de la ESM es la autorresponsabilidad del ciudadano. En él se deposita el “motor” de la creatividad y el emprendimiento, que, a su vez, es la causa primera del desarrollo

³ La economía alemana se caracteriza primeramente por sus 3,4 millones de pequeñas y medianas empresas, los trabajadores autónomos y los profesionales liberales. Alrededor del 99,7% de las empresas pertenecen al segmento de las pymes. Una empresa mediana cuenta con un número menor a los 500 empleados y una facturación anual inferior a los 50 millones de euros. En este tipo de empresas trabaja más del 70% de la fuerza laboral alemana. www.ahk.de

social, mediante la innovación fomentada por la libertad de elección (Abedrapo, 2014). En última instancia, las personas desarrollan sus potencialidades en sociedad, quedando implícitos los conceptos de amistad cívica y comunidad política.

En tal sentido, desde el mismo principio de subsidiariedad se da paso al de solidaridad, el que requiere de la sociedad compuesta por hombres libres (Erhard, 1981, p. 2). Por ello, el fin es robustecer el espacio de emprendimiento, creatividad e innovación, para ello la fraternidad es causa de la sostenibilidad. Ella mejora las oportunidades y la calidad de vida de las personas, en especial cuando cuenta con las atribuciones, competencias y recursos para hacerlo. En este sentido, se deben establecer sistemas de impuestos, seguros y protección social, lo que permite que el principio de solidaridad implique el derecho de asociación, acuerdos tarifarios, cooperativas y las organizaciones civiles que surjan para fortalecer la participación en la vida económica y social. En Alemania es un tema cultural que atraviesa las relaciones de trabajadores y patronales⁴, también la administración territorial, la que primeramente vela por permitir niveles de autonomía a los *länder* (estados), *regierungsbezirk* (regiones administrativas o provinciales) y los *gemeinde* (municipios o gobierno a nivel local).

En definitiva, la noción de subsidiariedad de la ESM significa que el Estado central apoya de manera directa en tiempos de catástrofes, depresión o crisis. Situaciones que impactan en altas tasas de desempleo, endeudamiento y otras dificultades que ameritan la intervención estatal. En dichas ocasiones, el gobierno debe intervenir los mercados y hacerse cargo de las deficiencias del sistema, lo que abre una gran variedad de posibilidades de acción en donde los privados no se muestran eficientes. Al respecto, es admisible mencionar la protección al medio ambiente, la que no puede esperar que los individuos o particulares se hagan cargo. La acción ideal del subsidio es transicional o excepcional, ya que después de una crisis o adaptados los privados a dar respuestas a las distintas problemáticas, el Estado debe volver a su acción de regulador y controlador del sistema. Cuestión que se conoce como un Estado social, el que está consagrado en el artículo 20 de la Ley Fundamental alemana, donde se establece que este no puede ser alterado ni siquiera por la vía de una reforma constitucional. Por tanto, la Constitución obliga al Estado a garantizar, junto con la esfera de libertad del ciudadano, las bases de

⁴ En Alemania las relaciones laborales promueven la cohesión social, expresada en los principios de solidaridad y participación. El modelo sitúa a Alemania como uno de los países donde menos huelgas se convocan. Nos referimos a su sistema de Autonomía Colectiva en el que los trabajadores no cuentan con “salario mínimo” y a la vez exhibe, en comparación con otros países de la UE, un índice menor de huelgas (menos conflictividad laboral, además, debemos considerar que los sindicatos son de los mejor organizados de la Unión. De hecho, la mayor agrupación sindical es la Federación Alemana de Sindicatos (DGB), con unos siete millones de afiliados. Esta representa los intereses de ocho sindicatos, el mayor de todos es el Sindicato Unido de Servicios. Los interlocutores sociales de estos son las Organizaciones Patronales Alemanas (BDA). Esta representa a unos dos millones de empresas. El modelo sindical con base en la confianza y la interrelación societal permite que los agentes sindicales y patronales negocien los convenios colectivos de forma autónoma. El Estado se limita a fijar las condiciones generales del trabajo, pero no el monto de los salarios. La jornada laboral, permisos y vacaciones se dejan en mano de los agentes sociales, aplicando así el principio de autorresponsabilidad (www.facts-about-germany.de).

su sustento a cuyo efecto cada individuo debe asumir su parte de responsabilidad en el sistema de la seguridad social (Benecke, 2008, p. 36).

Ciertamente, Chile tiene su propia cultura e identidad histórica. Sin embargo, al momento de establecer los principios constitucionales en los que se enmarcará la administración territorial de la república, cobra relevancia brindar una perspectiva antropológica a la institucionalidad que se promoverá con base en ciertos principios.

1.3. Dimensiones política, administrativa y fiscal de la descentralización.

Aproximación política de la descentralización

FIGURA 1
PILARES AGENDA DESCENTRALIZACIÓN A PARTIR DE LA COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO REGIONAL DE 2014⁵



Centramos la atención desde octubre de 2014, cuando la comisión entregó las orientaciones de la estrategia respecto del itinerario propuesto para avanzar hacia la descentralización efectiva de la administración territorial.

Al respecto, la comisión sostuvo que Chile tiene un punto de partida basado en el centralismo, con inequidad social y territorial, lo que, advierten, es un obstáculo severo

⁵ Grupos temáticos de la comisión asesora presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional:

1. Grupo Descentralización Política: Alejandro Ferreiro, Juan Ferrada, Humberto Nogueira, Arturo Fernandois, Ricardo Israel, José Mariman, Diego Benavente y Luis Hernández (sec. técnico).
2. Descentralización Administrativa: Cristián Vittori, Marcelo Carrasco, Angélica Fuentes, Manuel Millones, Jaime Bertin, Juan Andrés Varas y José Ábalos (sec. técnico).
3. Descentralización Fiscal-Económica: Esteban Valenzuela, Manuel Ahumada, Ismael Toloza, Jorge Martínez, Harry Jürgensen, Jaime Tohá y Gonzalo Campos (sec. técnico).
4. Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales: Héctor Gaete, Álvaro Palma, Patricio Vergara, Carlos Canteros, Ignacia Fernández y Víctor Hernández (sec. técnico).
5. Participación Ciudadana y Control Democrático: Beatriz Vega, Teresa Valdés, Pedro Muñoz, Luis Moncayo, Myriam Chible, María Ignacia Jiménez y Francesco Penaglia (sec. técnico).

para alcanzar el desarrollo. Por ello, proponen generar una nueva estrategia de “desarrollo y oportunidades para todos los habitantes, en todo su territorio”.

Presenta (la comisión) a sus comunas y regiones asumidas como base del desarrollo nacional, en definitiva, un país descentralizado y desarrollado, social y territorialmente integrado, justo, inclusivo y digno.

El informe de la comisión estableció que ello requiere de ciudadanía, sociedad civil y actores del desarrollo comprometidos, organizados y *empoderados* para ejercer los derechos y asumir los deberes del desarrollo del territorio donde viven.

1.4. La orgánica propuesta para el territorio del Estado

- Nueva Forma de Estado, es decir, descentralizado, con territorio indivisible y soberanía única, con entidades territoriales dotadas de autonomía (política, competencial, financiera) y potestad normativa territorial en el ámbito de sus competencias.
- Distinción entre funciones de gobierno:
 - a) Gobierno Regional y Local: de las entidades territoriales dotadas de autonomía.
Gobierno Interior: órganos desconcentrados del gobierno nacional, a nivel de provincias, con representantes designados por el Presidente de la República.
- Entidades territoriales básicas de distribución del poder descentralizado: comunas y regiones. Ello sin perjuicio de la creación de otras que establezca el legislador para ciertos territorios o materias especiales. Ejemplo: Estatuto Especial para La Araucanía.
- Representatividad y legitimidad política de las entidades territoriales mediante elección popular de las autoridades.

Para alcanzar este objetivo proponen cinco ejes estratégicos:

Eje 1: Marco Constitucional y Político

1. Adecuaciones de la Carta Fundamental para dotar a los gobiernos regionales y municipios de las capacidades de autonomía de gestión (política, administrativa, fiscal y económica) necesarias para el adecuado desempeño de sus funciones.
2. Elección popular del Intendente Regional (máxima autoridad del Ejecutivo del Gobierno Regional) desde octubre de 2016. Como sabemos, esto fue recién posible en mayo de 2021. Esta nueva elección debe ser simultánea a las elecciones municipales, como efectivamente sucedió. Además, se propuso la designación del “delegado del Gobierno Nacional” a nivel de provincias, responsable de funciones de Gobierno Interior: Seguridad Interior, Orden Público, Supervigilancia de la Administración Desconcentrada.

Eje 2. Descentralización Administrativa

1. Traspasar competencias, servicios y programas públicos, desde los ministerios y organismos centrales a la dependencia de los gobiernos regionales y municipalidades.

Para acoger estos traspasos, se propuso crear cuatro nuevas Direcciones en cada gobierno regional: calendario plurianual propuesto (en consulta con SUBDERE). La propuesta es gradual y el itinerario presentado fue el siguiente (el que no se cumplió):

- 2015-2016: Fomento Productivo e Innovación: CORFO, SERCOTEC, SERNATUR e INDAP.
- 2016-2017: Desarrollo Social: SENCE, FOSIS, INJUV, SERNAM, SENAME, SENAMA, IND, CONADI.
- 2017-2018: Infraestructura, Habitabilidad, Transporte y Medio Ambiente, D. Arquitectura, Obras Portuarias, Vialidad, Obras Hidráulicas, SERVIU, Transporte.
- 2018-2019: Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología: CNCA, DIBAM, CMN, C&T. El traspaso implica asimismo la supresión de las actuales Direcciones Regionales de cada Servicio.

Eje 3. Descentralización Fiscal y Económica Meta (aún no implementada).

Se propuso elevar el actual 18% de gasto local y regional del total de ingresos fiscales a 35% al año 2020 (promedio de OCDE: 45%).

1. Ley de Rentas Regionales para la gestión autónoma subnacional.
 - Coparticipación progresiva en recaudación nacional (devolución) hasta alcanzar el 20% del total nacional en 2020.
 - Agregar el 15 % restante mediante mejoras en la recaudación municipal y de la Ley de Rentas Regionales (basado en recursos naturales, mineras, eléctricas, puertos, forestales, acuícolas).
 - Fortalecimiento de las finanzas municipales para servicios garantizados: reapropiación del impuesto predial; nuevo cálculo de patentes; distribución municipal-regional del *royalty*.
2. Fondo de Convergencia para la Equidad Interterritorial.

Eje 4. Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales.

1. Crear un sistema regional de gestión de capital humano calificado (talentos): incentivos para atraer, retener, formar, renovar y reconvertir técnicos, profesionales, postgraduados, para el desarrollo de comunas y regiones.
2. Fortalecer la institucionalidad pública regional - liderazgo descentralizador y articulador de los gobiernos regionales - capacidad de gestión pública de municipalidades y gobiernos regionales.

Eje 5. Participación Ciudadana y Control Democrático

1. Democratizar la Política Local y Regional: flexibilizar la creación de partidos políticos regionales; garantizar la renovación en cargos; primarias obligatorias; voto programático.

2. Fortalecer la Participación directa en los asuntos de interés local y regional: plebiscito programático; referéndum revocatorio de cargos y de normativas locales y regionales; transparencia en la gestión pública.

La comisión asesora para la descentralización y desarrollo regional también propuso una agenda descentralizadora de Chile o más conocida como *Hoja de Ruta para las medidas de la política de Estado* para ser implementadas en distintos períodos, visualizando la finalización del proceso de reformas tendientes a una descentralización efectiva para el 2025.

Según el informe de la comisión, la condición de éxito de la propuesta depende de la voluntad política, compromiso y recursos, es decir, del gobierno central, del Ministerio del Interior y SUBDERE; del Ministerio de Hacienda y DIPRES; además de los ministerios sectoriales.

Luego, los partidos políticos y parlamentarios, más los nacientes gobiernos regionales y los municipios, deben canalizar la política en el territorio. Por tanto, la sociedad civil y la ciudadanía de regiones son actores en extremo relevantes para permitir el cambio cultural que requiere el proceso de descentralización.

También se releva el propio compromiso de funcionarios públicos en el avance del proceso y en instancias de seguimiento de este para apoyar el trabajo prelegislativo y de medidas de colaboración con la formulación de los proyectos de reforma y perfeccionamiento de las medidas. Todo ello permitiría un control del efectivo avance del proceso.

También se valora una adecuada estrategia comunicacional de apoyo a la descentralización, que ponga énfasis en la propuesta general y las medidas esenciales. Esta debiera estar orientada o focalizada en tomadores de decisiones, centros de estudio, medios de comunicación y ciudadanía en general.

Estas directrices de la comisión se pueden observar y también contrastar con algunos hitos políticos en cuanto a la implementación misma de la propuesta, la que hoy demuestra avances y dificultades de diversa índole.

En efecto, recordemos que el 30 de diciembre de 2014 (dos meses después de la entrega del informe) se firmó la Reforma Constitucional para la elección directa del órgano ejecutivo del gobierno regional. La iniciativa propuso la elección popular directa de los Gobernadores Regionales con segunda vuelta, la creación del cargo del Delegado Presidencial (a cargo de tareas de gobierno interior) y la ampliación del plazo de delegación de facultades legislativas de parte del Congreso al Ejecutivo desde 1 a 4 años (solo para efectos de modificar dependencia de servicios públicos regionales). El proyecto (Boletín N° 9834-06) fue ingresado al Congreso Nacional el 5 de enero de 2015 y se encuentra aún en tramitación en el Congreso.

Para enero de 2015, se acordaron las indicaciones para el proyecto de fortalecimiento de la regionalización (Oficio N° 1169-352 al proyecto de ley Boletín N° 7963-06). Entre otros aspectos propone un Plan de Ordenamiento Territorial (obligatorio), Convenios de Programación (obligatorio), Áreas Metropolitanas (intercomunales con más de 250.000 hab.) a cargo del gobierno regional en materias como: transporte, residuos sólidos, medio ambiente y áreas verdes, y creación de tres nuevas divisiones en los

gobiernos regionales: Fomento Productivo, Desarrollo Social y Humano e Infraestructura y Transporte.

Para mayo de 2015 ingresó a trámite legislativo el proyecto que modifica disposiciones aplicables a funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a SUBDERE (Boletín N° 10057-06). Ello busca dar respuesta al creciente aumento de responsabilidades de las municipalidades del país, fortaleciendo el ámbito de sus recursos humanos y estableciéndose obligaciones de información y rendición de cuentas en estas materias (la última vez que se había fijado las plantas municipales fue en 1994). Esta iniciativa proviene del Protocolo de Acuerdo para la Modernización del Sistema Municipal suscrito el 14 de noviembre de 2014.

Asimismo, se ha avanzado en acordar la Ley de Financiamiento y Responsabilidad Fiscal en el Ámbito Regional y Municipal. Para dar cumplimiento a dicho compromiso, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) elaboró el estudio *Apoyo al proceso de descentralización*. La iniciativa ha estudiado cómo rediseñar la distribución del Fondo Común Municipal (FCM), el perfeccionamiento del pago de patentes municipales, la identificación de los territorios rezagados y creación del Fondo de Convergencia.

En el mismo sentido, durante el segundo semestre de 2015, se iniciaron las experiencias piloto en materia de Fomento Productivo (CORFO / SERCOTEC) en los gobiernos regionales de Antofagasta, Biobío y Los Ríos. También se diseñaron las experiencias piloto para ser implementadas, en el 2016, en los ámbitos de Infraestructura y Transporte (SERVIU) y Desarrollo Social y Humano (FOSIS).

Dentro de otras iniciativas relevantes impulsadas desde el 2014, al objeto de avanzar en la descentralización, es oportuno señalar el proceso de fortalecimiento del capital humano de los gobiernos regionales y locales, lo que debe convertirse en una política pública permanente. Esto va de la mano con impulsar un programa de modernización municipal (que las municipalidades pasen de cumplir una función principalmente administrativa a la constitución de verdaderos gobiernos locales, que se estructuren con base en cuatro principios fundamentales: modernización, equidad, autonomía y rendición de cuentas).

Al respecto, es importante mencionar el Instructivo Presidencial N°11 (del 01.12.2014), el que creó el Comité Interministerial para la Transferencia de Competencias a los gobiernos regionales, cuya Secretaría Ejecutiva se radicó en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

En paralelo, se inició la implementación del Plan de Desarrollo de las Zonas Extremas. Este buscaba impulsar el crecimiento de las regiones extremas en un horizonte de seis años (2021). Comenzó a ser aplicado en las regiones de Arica y Parinacota, Aysén y Magallanes y en la provincia de Palena y la comuna de Cochamó, Región de Los Lagos. La idea original presentada consistía en invertir 5.000 millones de dólares (en 467 proyectos) en diversas obras de conectividad, acceso a los servicios de educación y salud, infraestructura y capacidad productiva, entre otras, en el ejercicio 2015-2022. De alguna manera, esto era leído como las últimas acciones del centralismo para abordar la situación de desigualdad entre las regiones, para luego, una vez niveladas las regiones, se procediera a la descentralización efectiva. De hecho, el Plan Nacional de Ordenamiento

Territorial, orientado a generar un desarrollo armónico, sostenible y que compatibilice el crecimiento económico, la generación de empleos y las vocaciones de cada territorio (por medio de diálogos regionales realizados por el Minvu), manifestando que el Estado a nivel central considera que aún no existen las condiciones para impulsar la descentralización, lo que se evidencia en la creación del Fondo de Convergencia, previsto para que funcione en paralelo al FNDR. Ello es así con el objeto de asistir a los territorios que están en condiciones de rezago, es decir, aquellos lugares que de acuerdo con indicadores objetivos están atrasados en relación con el resto de los territorios. Todas son medidas que se entienden para nivelar las condiciones como preludio a la descentralización.

1.5. Modelos internacionales de descentralización. Aprendizajes desde España y Francia

En consideración a nuestras tradiciones históricas y culturales heredadas desde los tiempos de la Colonia, se debe observar en líneas gruesas el proceso de descentralización que ha vivido España. Al respecto, es interesante detenerse en el título VIII de la Constitución española de 1978, relativo a la organización territorial del Estado.

Porque si bien se considera a España en estos días un país descentralizado, ya que su ordenamiento territorial del poder está en torno al Estado autonómico, es importante recordar que este surge como concepto ante el desacuerdo frente a los Estados federales y Estado regional. En efecto, el proceso comenzó en 1978, pero se ha ido desarrollando desde entonces, dejando atrás la configuración medieval y permitiendo sortear las complicaciones existentes en torno a la unidad territorial del país. Resulta interesante señalar que Felipe V, a mediados del siglo XVIII, acabó con las singularidades de los territorios de la monarquía española, cuestión que se mantuvo en el contexto de las guerras carlistas durante el siglo XIX, donde se intentó homogeneizar o minimizar las diferencias de la población residente en Cataluña, el “país vasco” y entre los gallegos, principalmente.

Así, España consigue avanzar en el nacionalismo españolista, recordando la labor del general Franco al respecto, quien veló por acallar los diversos nacionalismos, los que volvieron a escena una vez que llegó la transición a la democracia. En este contexto, el dilema del constituyente ha sido dar cabida a las distintas nacionalidades y sus reivindicaciones bajo un mismo territorio. En el artículo 2 de la Constitución española (CE) se plasmó la respuesta a la dificultad administrativa de la nación.

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integra y la solidaridad entre ellas.

Esto va relacionado con el título VII de la CE, el que establece la organización territorial del Estado.

En los hechos, la autonomía no puede oponerse al principio de unidad del Estado, por tanto, tiene ciertas limitaciones en su alcance. Sin embargo, en conjunción con el principio de solidaridad constitucional, se busca una cierta relación en armonía al interior

de la administración territorial. Es decir, garantiza un cierto equilibrio económico/social entre los ciudadanos españoles, lo que se condice con el principio de igualdad constitucional, que a su vez busca prevenir los privilegios que puedan surgir en las relaciones entre las organizaciones territoriales como las autonomías y los ayuntamientos. Al respecto, el artículo 139.1 de la CE consagra la igualdad de derechos y obligaciones.

Lo anterior queda de manifiesto al observar que constitucionalmente se le otorga al Estado la competencia en la coordinación económica de todo el territorio, lo que debe actuar en sincronía con las políticas de las autonomías mediante distintos instrumentos, tales como autorización, control o medidas homogeneizantes de las políticas regionales. En definitiva, el sistema constitucional está pensado para mantener un Estado unitario, pero a la vez respetar la diversidad identitaria de las autonomías y, a su vez, siempre evidenciando niveles de tensión política y económica. La CE intenta velar por el bien común por medio de los principios de igualdad y de unicidad del orden económico y del mercado por parte del Estado.

Estos principios se observan en la estructura institucional en donde la CE ha permitido el desarrollo de las comunidades autonómicas. En efecto, cada autonomía cuenta con su asamblea legislativa que aborda las leyes propias de sus respectivos estatutos autonómicos. Así, estas pueden dictar sus propias leyes sin tener potestad en ámbitos propios de la CE. Asimismo, en materia de control del ejecutivo, son relevantes en el nivel autonómico.

Para su funcionamiento, además, estas cuentan con autonomía financiera. Ello por medio de un sistema tributario que permite ingresos a libre disposición y autonomía presupuestaria, es decir, que tienen capacidad decisional en torno al gasto. Respecto de sus ingresos, es importante señalar que provienen de la cesión de ciertos tributos estatales (30% de impuesto al patrimonio, sucesiones y donaciones, entre otros), más la transferencia presupuestaria de los ingresos generales del Estado y de los fondos de compensación interterritorial, en estricta atención al principio de solidaridad.

Es una constante que los procesos de descentralización responden a contextos políticos amplios, por lo que acudir a experiencias como la española o francesa solo sirven para observar lineamientos generales acordes a los cambios culturales manifestados en el seno de las democracias modernas.

El proceso francés de descentralización, que data de hace más de 40 años, nos permite reconocer tres grandes reformas que, en definitiva, han conseguido mayores competencias y financiamiento de los organismos subnacionales: descentralización política, financiera y administrativa. Este camino no ha sido compartido en todos los procesos de descentralización y es muy difícil argumentar respecto de cuál sería el más idóneo para Chile, país que ha iniciado una autonomía administrativa a nivel municipal pero que, en materia de competencias, aún falta bastante por devolver a los territorios. Además, hay que considerar que hemos sido testigos del avance de una descentralización política a nivel regional que no ha conseguido aún el traspaso de competencias ni recursos sustantivos para la función de los gobernadores regionales.

Volviendo a Francia, su primera reforma hacia la descentralización política contempló que los gobiernos subnacionales, previamente designados por el Presidente de la República,

pasarán a ser elegidos por sufragio universal (Ferreiro *et al.* 2019). Sin embargo, estos no tuvieron importantes competencias, al igual que en el caso de Chile. Tampoco tuvieron un ámbito de acción muy determinado, sino hasta la década de los noventa cuando se avanzó en un cambio fiscal y administrativo, consiguiendo ser percibida como la segunda gran reforma en materia de descentralización efectiva. Recordemos que, formalmente, fue el general De Gaulle, en 1969, quien iniciaría el proceso de descentralización con una propuesta de regionalización. Propuesta que, solo en décadas de discusión política y legislativa, fue transformando la organización territorial centralista napoleónica, heredera de la monarquía absoluta y la lógica de la concentración de poder (Baena del Alcázar, 1983). Para la década de los ochenta, pareciera emerger una auténtica voluntad de descentralización de la administración territorial, ya que se percibe un aumento en el malestar de la ciudadanía a causa de la concentración del poder estatal en Francia. Los nacientes grupos sociales demandaban una mayor participación en las decisiones cotidianas.

Finalmente, a inicios de los años 2000, se realizó una importante ola de reformas que dieron paso a una descentralización fiscal más profunda. Todo esto demuestra que los procesos de descentralización son largos y se dan en el transcurso de varios años (Ferreiro *et al.*, 2019, p. 69), motivados, principalmente, por cambios culturales desde el propio seno de la ciudadanía. Es decir, el pueblo soberano. Al respecto, veamos cómo hemos organizado administrativamente Chile desde su independencia hasta nuestros días.

2. NOTAS SOBRE LA HISTORIA DEL RÉGIMEN DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN CHILE

“... el Cabildo afrontaba, día tras día, aspectos infinitos de la vida urbana, grandes, medianos y pequeños... Hoy, muchas de tales preocupaciones nos parecen nimias, si no ridículas; y muchas de las medidas adoptadas, ingenuas cuando no contraproducentes. Pero eran la existencia y civilización mismas de comunidades urbanas que ascenderían a pocos centenares o contados millares de personas, pobres hasta el harapo, asediadas hasta el hambre, afligidas hasta el terror, que mantuvieron viva durante estos ásperos siglos la llama pequeña y temblorosa de Chile”.

Gonzalo Vial, *Chile. Cinco Siglos de Historia. Tomo I*

Analizar la historia del régimen de gobierno y administración del Estado en Chile, en adelante, también referido como régimen territorial, tiene el propósito de observar, desde la revisión histórica, el contexto del ordenamiento político y territorial de la república. La relevancia de esto es doble. Por una parte, busca mostrar que las municipalidades, como forma de propender a la descentralización política y administrativa, tienen antecedentes significativos en nuestra historia institucional.

En efecto, la búsqueda de propuestas que buscan generar cambios sustanciales en nuestro régimen de gobierno y administración interior, deben considerar nuestra experiencia histórica. Ese ejercicio –buscar en nuestra historia las claves para repensar

esta dimensión del régimen institucional hacia el futuro— es imprescindible para que las reformas institucionales puedan perdurar en el tiempo. Además, una revisión de la experiencia histórica de Chile en esta materia puede servir para rescatar arreglos institucionales específicos que, por distintas circunstancias, han quedado olvidados o en desuso. Es al menos plausible pensar que algunos de los problemas actuales del régimen territorial pueden encontrar solución no en grandes innovaciones, sino en la recuperación de prácticas o reglas, debidamente adaptadas, que ya tienen antecedentes en la historia de Chile.

Con estos objetivos, la revisión histórica que se presenta a continuación se ordena del siguiente modo. Primeramente, veremos el *Régimen de Gobierno y administración interior del Estado en el Chile Indiano y Comienzos de la República*, el que realizará un breve repaso de algunos hitos relevantes en la historia del régimen de gobierno y administración interior los primeros siglos de nuestra historia. Dicho repaso busca, además de proveer el contexto general para la explicación más detallada del periodo posterior, ilustrar que las instituciones de gobierno local —el cabildo, primero, en la época indiana y luego la municipalidad— desempeñaron un papel central en nuestra configuración política. En esa línea, se muestra cómo, desde sus inicios, nuestro régimen territorial fue dual. Por un lado, siempre existió una administración centralizada, cuya primera cabeza fue el gobernador, y que constituye un antecedente imprescindible para comprender el carácter unitario del Estado de Chile. Por otro, nuestro estatuto siempre reconoció algún grado de autonomía al órgano de administración local, el cabildo primero, luego la municipalidad. Ambos elementos, sistema unitario y administración local autónoma, se han mantenido de forma más o menos constante a lo largo de nuestra historia. Contrario a lo afirmado por algunos, nuestra tradición institucional tuvo, desde sus orígenes, un elemento local, municipal si se quiere, importante. En esa línea, se destacan los siguientes hitos: la función del cabildo y la importancia de primeras ciudades, la creación de las intendencias a finales del siglo XVIII, el régimen de administración interior establecido por la Constitución de 1833 y la Ley de Comuna Autónoma de 1891.

Posteriormente, veremos el *Régimen de gobierno y administración interior del Estado en la Constitución de 1925*, realizando un análisis más detallado de la normativa aplicable a nivel constitucional que rigió en Chile bajo la Carta del 25. Al respecto, se destaca la consolidación de la división provincial y municipal en materia de administración local y la exclusión de los municipios de la función de gobierno, cuyo último eslabón territorial continuó siendo el distrito, a cargo del inspector, órgano de la administración central. A nivel municipal, que interesa especialmente considerando la hipótesis de esta investigación, se presta especial atención a los cambios en la estructura interna de las municipalidades.

Luego veremos el *Régimen de gobierno y administración interior en la Constitución de 1980*, revisando el desarrollo de la normativa constitucional aplicable bajo la vigencia de la actual Constitución. En esa línea, se pone especial énfasis en las innovaciones introducidas por la carta vigente, en especial la consagración en las Bases de la Institucionalidad de las categorías jurídicas “descentralización” y “desconcentración” territorial y funcional y la consagración de las regiones como nueva unidad territorial. En relación con las

reformas constitucionales realizadas a la Carta del 80, se pone especial énfasis, por su importancia, en la reforma del año 91 que habilitó la elección directa de los alcaldes mediante sufragio universal, recuperando así la tradición de reconocer autonomía a los órganos de administración local.

A lo largo de esta perspectiva histórica se intenta mostrar las continuidades y discontinuidades entre los sucesivos estatutos territoriales consagrados a nivel constitucional. Esta revisión se limita fundamentalmente a los textos constitucionales y sus reformas. Las referencias históricas o doctrinarias tienen por objeto simplemente ayudar a la mejor comprensión de esos textos y, solo en lo que se refiere al periodo prerrepblicano, ilustrar el régimen territorial mismo.

2.1. Régimen de gobierno y administración interior del Estado en el Chile indiano y comienzos de la república

Del período indiano de la historia de Chile, es importante destacar, en primer lugar, el establecimiento del cabildo. De origen castellano, anterior fusión de los concilios germanos y de la tradición municipal romana, el cabildo pasó a América tempranamente durante la época de la conquista. Desempeñó dos principales funciones: por una parte, representaba políticamente a la comunidad frente al rey, cuyo representante en Chile era el gobernador, especialmente cuando funcionaba en su modalidad abierta; y, por otra, tuvo a su cargo innumerables tareas de administración local, como “los cincuenta brazos del Cabildo”, al decir de Alemparte (1940, p. 233). En Chile, esto fue gravitante desde el primer momento. Su origen se remonta a la fundación de la ciudad de Santiago, 12 de febrero de 1541, y desde entonces jugó un papel central en nuestra vida política. Nombró, partiendo por Valdivia, y depuso gobernadores, representó al rey los abusos de los oficiales de la Corona y fue la instancia decisiva que generó el proceso de independencia durante el Cabildo abierto del 18 de septiembre de 1810. Al de Santiago siguieron la fundación del de La Serena (1543) y Concepción (1550) y así como el de todas las principales ciudades (Vial, 2009, *I*, p. 178). Los orígenes de nuestra historia institucional están, entonces, indisolublemente entrelazados con el cabildo.

Junto con el cabildo, desde un comienzo, la institución del gobernador, representante del rey, y con él la administración centralizada del derecho indiano, fue gravitante en nuestro régimen territorial (Bravo, 1986, p. 81). Hasta comienzos del siglo XVIII, el gobernador administraba el territorio nacional que se dividía en provincias, 18 en 1700⁶, cada una a cargo de un corregidor dependiente del mismo gobernador.

⁶ Cada provincia con su ciudad capital o villa respectiva: Santiago, Ciudad de Santiago de Nueva Extremadura; Copiapó, Villa de San Francisco de la Selva; Coquimbo, Ciudad de San Bartolomé de la Serena; Quillota, Villa de San Martín de la Concha; Aconcagua, Villa de San Felipe el Real; Cuyo, Ciudad de Mendoza; Melipilla, Villa de San José de Logroño; Rancagua, Villa de Santa Cruz de Triana; Colchagua, Villa de San Fernando de Tinguiririca; Maule, Villa de San Agustín de Talca; Cauquenes, Villa de Nuestra Señora de las Mercedes de Tutuvén; Itata, Villa de San Antonio Abad de Quirihue; Chillán, Ciudad de San Bartolomé de Gamboa; Concepción, Ciudad de La Concepción del Nuevo Extremo; Puchacay, Villa de San Juan Bautista de Hualqui; Rere, Villa de San Luis Gonzaga de Rere;

Dos notas relevantes del régimen territorial de estos primeros años pueden destacarse: la estructura unitaria y la autonomía del gobierno local. Ambas se mantendrán, con interrupciones en el caso de la segunda, hasta nuestros días. En este primer momento, el elemento unitario estaba dado, sin duda, por la figura del gobernador. Dicha característica debe, sin embargo, ponderarse con la autonomía de la que gozó el cabildo. Dentro de la provincia se distinguían poblaciones rurales, fuertes militares, villas y ciudades. En estas últimas, el cabildo desempeñaba un papel central y gozaba de autonomía frente a la administración central. El cabildo podía distinguirse en estos primeros siglos debido a su sistema dual, donde, por un lado, se encuentran las unidades territoriales dependientes de la administración central y, por otro, de forma separada y con reconocimiento de su autonomía, la institución de representación de los vecinos y administración local. En los años posteriores, aun cuando la autonomía política de las municipalidades se vio, por periodos, severamente morigerada, la distinción entre una estructura de gobierno interior y otra separada de administración interior se mantendría.

En 1700 asume la Corona española Felipe V de Borbón, poniendo fin a la sucesión de los monarcas de la casa de Austria (Vial, 2009, 1, p. 302). Con él se inician las llamadas reformas borbónicas cuya principal creación, en materia de régimen territorial, fue la Intendencia. Dicha institución encarnó la visión del llamado despotismo ilustrado, propio de la época. Los territorios debían quedar a cargo de funcionarios, jerárquicamente subordinados, quienes dirigían una burocracia creciente y cada vez más especializada. En Chile la implementación de la Intendencia debió esperar hasta 1786. Su aplicación en nuestro territorio tuvo su fuente jurídica en la “Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes del Ejército y Provincia en el Virreinato de Buenos Aires” de 1762. Previamente, en 1777, con la designación de don Tomás Álvarez de Acevedo como visitador de Chile, delegado por el virrey del Perú, se dio inicio al proceso que terminaría por establecer dicha institución en nuestro territorio. Terminada la visita, en 1785, en Lima, se acordó el texto de la nueva estructura administrativa del país, que dividió el territorio en dos intendencias, Santiago y Concepción, cada una de ellas subdividida en varios partidos y gobiernos (Cobos, 1975, p. 91). En 1811 el primer Congreso Nacional crearía una tercera Intendencia, Coquimbo, que había sido solicitada sin éxito al visitador Álvarez de Acevedo en 1785 por el Cabildo de La Serena (Cobos, 1975, p. 104). Lo anterior da cuenta de la continuidad que existió entre el régimen territorial pre y posindependencia. En ambos regímenes, la Intendencia, incluso después de la abolición formal de la de origen Borbón en 1822, desempeñó un papel central en nuestra estructura administrativa que se asentaría con la Constitución de 1833⁷ y a la que solo se le puso término con la Reforma Constitucional de 2017.

Valdivia, Ciudad de Santa María La Blanca de Valdivia; Chiloé, Ciudad de Santiago de Castro (ver Sagredo *et al.* (2016) p. 26).

⁷ Un estudio acerca de las continuidades y diferencia entre la Intendencia pre y postindependencia puede encontrarse en: Enríquez, L. (2017). *Las intendencias y el gobierno interior de Chile entre 1810 y 1833*, p. 34.

Como sucedió a nivel constitucional, el periodo que corre desde la declaración de independencia en 1818 hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1833 fue ocasión de múltiples ensayos en materia de régimen de gobierno y administración interior del Estado (Cobos, 1989, p. 34)⁸. Por su parte, la Constitución de 1833 estableció un marco institucional que perduró, no obstante modificaciones importantes, hasta la Carta de 1925 y que dejó, por consiguiente, una importante huella en nuestra cultura jurídica.

El régimen establecido por la Constitución de 1833 dividió el territorio nacional en provincias, a cargo de un gobernador designado por el Presidente de la República, que se componían de departamentos, a cargo de un delegado también de designación presidencial, los que, a su vez, se componían de subdelegaciones, a cargo de un subdelegado designado por el gobernador, y, por último, distritos, a cargo de un inspector designado por el subdelegado⁹. El carácter centralizador que las intendencias habían tenido desde su origen se vio reforzado, durante este periodo, mediante, primero, la subordinación al Presidente de la República a que don Diego Portales sometió en la práctica a quienes ejercieron dicha función y, segundo, por la Ley de Régimen Interior de 1844, con antecedentes en otra iniciativa legal del mismo Portales, que reforzaba jurídicamente la subordinación de los intendentes al Presidente de la República (Vergara, 1991, p. 414). Bajo este régimen, hacia 1856, Chile se dividía en 13 provincias¹⁰.

En este nuevo esquema, los municipios, a diferencia del viejo cabildo que era completamente autónomo, fueron parcialmente integrados a la estructura jerárquica de la administración central. En efecto, los municipios conservaron su identidad propia como organismos de administración local, pero eran dirigidos por el gobernador o el subdelegado, con lo que su carácter autónomo se vio morigerado¹¹.

Un último hito relevante de este periodo es la promulgación de la Ley de Organizaciones y Atribuciones de las Municipalidades, también conocida como Ley de Comuna Autónoma, en 1891. Dicha regulación suele estudiarse como un intento, ampliamente considerado fallido, de poner término a la intervención electoral del Ejecutivo, por cuanto facultó a las municipalidades para llevar padrón electoral y administrar el proceso de votación y escrutinio¹². Al margen de dicho aspecto, la Ley de Organización y Atribuciones de

⁸ Ver también Sanhueza (2008) y Sagredo *et al.* (2016), pp. 27 y ss. En sistema APA, indicar el tramo exacto de páginas. Merece notarse, sin embargo, que la primera mención de una división administrativa en nuestra historia republicana puede encontrarse en el Acta del Cabildo Abierto de Santiago del 18 de septiembre de 1810, en relación con la necesidad de elegir diputados de “todas las provincias de Chile”, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile. Tomo I*, p. 3.

⁹ Artículos 115 a 121, Constitución Política de la República de Chile de 1833. La designación presidencial de las autoridades de las principales unidades territoriales del régimen de gobierno ha sido una constante en nuestra historia. Antes de la Constitución de 1833 ya había sido establecida por la Constitución de 1818 en su capítulo V, título IV, artículo 1; por el Acta de Unión de 1823, en su artículo 27 y por la Constitución de 1828, en sus artículos 114 y 116.

¹⁰ Tacna, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Aconcagua, Valparaíso, Santiago, O'Higgins, Colchagua, Curicó, Talca, Maule, Linares, Ñuble, Concepción, Biobío, Arauco, Malleco, Cautín, Valdivia, Llanquihue, Chiloé y Territorio de Magallanes (ver Sagredo *et al.* (2016), p. 34).

¹¹ Artículo 127, Constitución Política de la República de Chile de 1833.

¹² Artículo 29, Ley de Organizaciones y Atribuciones de las Municipalidades.

las Municipalidades también introdujo cambios en la estructura y atribuciones de las municipalidades, algunos de estos tendieron a reforzar su autonomía. Así, por ejemplo, estableció que ella se compondría de nueve miembros, tres alcaldes y seis regidores en las más pequeñas, todos elegidos en votación directa y estableció la incompatibilidad entre dichas funciones y los demás empleos públicos remunerados¹³. Adicionalmente, la ley estableció una clasificación completa de las atribuciones de las municipalidades, las que cubrían un amplísimo espectro de materias, incluyendo, por ejemplo, la atribución para designar a los jefes de la policía en cada departamento y una norma residual por la que se entendía que, cada vez que la ley habilitaba a una autoridad pública sin especificarla, debía entenderse remitida a la municipalidad del territorio respectivo¹⁴.

2.2. Régimen de gobierno y administración interior del Estado en la Constitución de 1925

2.2.1. *Reformas al régimen de gobierno y administración interior del Estado en la Constitución de 1925*

En términos de estructura, la Constitución de 1925 mantuvo los aspectos centrales del régimen de gobierno y administración interior que introdujo la Constitución de 1833. La estructura de Gobierno se dividió también, de unidad mayor a menor, en provincias, departamentos, subdelegaciones y distritos.¹⁵ La administración de la provincia residió en el intendente, figura ya conocida. Tal como en la Constitución de 1833, a cargo de las unidades mencionadas, se ubicaban gobernador, subdelegado e inspector, todos ellos parte de la Administración central y con vínculos de jerarquía que, en último término, los ligaban al Presidente de la República¹⁶. Por su parte, en lo que se refiere al régimen de administración territorial, las dos unidades principales fueron la provincia, que correspondía a la unidad del mismo nombre en la estructura de gobierno interior, según se detalla más adelante, y las municipalidades, cuyo estatuto sufrió cambios de importancia, según también detallaremos.

Al menos cuatro aspectos de la regulación territorial que introdujo la Constitución de 1925 merecen mención especial. En primer lugar, fue la carta del 25 la primera de nuestras Constituciones en incorporar el concepto “descentralización”. Seguidamente, puede destacarse la creación de las asambleas provinciales, sin perjuicio de que la implementación de dicha reforma nunca ocurrió. En tercer lugar, es oportuno destacar la consagración definitiva de la separación entre el régimen de gobierno y el de administración. En cuarto lugar, puede mencionarse el cambio al estatuto de las municipalidades. Por último, se menciona brevemente la evolución del régimen territorial durante el periodo en relación con el debate acerca del número y tamaño apropiado de las provincias.

¹³ Artículos 2, 3 y 8, Ley de Organizaciones y Atribuciones de las Municipalidades.

¹⁴ Artículos 32 y 33, Ley de Organizaciones y Atribuciones de las Municipalidades.

¹⁵ Artículo 88, Constitución Política de la República de Chile de 1925.

¹⁶ Artículo 94, Constitución Política de la República de Chile de 1925.

La Constitución de 1925 tuvo por propósito explícito favorecer la descentralización administrativa de Chile. Fue el primer texto legal que incorporó el concepto “descentralización” en este sentido e introdujo algunas reformas importantes en esa línea. Don Arturo Alessandri, al momento de asumir su candidatura presidencial en abril de 1920, afirmaba: “quiero la descentralización político-administrativa” (Sagredo *et al.* 2016, 24 n.49). Posteriormente, en el transcurso de 1925 y mediando los acontecimientos conocidos por todos¹⁷, la subcomisión de reformas constitucionales, en la que participaba (“nunca ausente”, al decir de Vial (2009, *II*, 1079)) el mismo Alessandri, para entonces retornado Presidente de la República e impulsor de la nueva Constitución, dedicó seis sesiones al problema de la centralización y a las modificaciones que necesitaba nuestro régimen territorial¹⁸.

Como observó don Sergio Carrasco, el consenso que reinó en la subcomisión de reformas con relación al término “descentralización” ocultaba importantes divergencias acerca de qué era exactamente lo que se quería lograr por medio de la consagración constitucional de dicho término. Algunos entendieron descentralización en un sentido político, como la creación de unidades con algún nivel de autonomía y, por lo mismo, con atribuciones propias directamente establecidas por la Constitución o la ley. Otros entendieron el término en su sentido administrativo. Para ellos, la regionalización debía materializarse por medio de unidades territoriales enteramente dependientes del Presidente de la República, con potestades delegadas por él mismo (Carrasco, 1997, pp. 301-325).

El resultado de esta divergencia fue que la subcomisión optó por una descentralización moderada. La Constitución de 1925, concretamente su artículo 107, definió descentralización como un proceso por el que las leyes conferirían “paulatinamente” nuevas atribuciones a los “organismos provinciales o comunales”. En la misma línea, defendiendo la adopción de una descentralización mesurada, se manifestaron varios de los integrantes de la subcomisión de reforma, por ejemplo, el mismo Alessandri¹⁹ y don José Guillermo Guerra (1997, pp. 509-510)²⁰.

Una innovación que la Carta del 25 introdujo a nivel provincial y que merece ser destacada es la creación de las asambleas provinciales²¹. Dichos organismos tenían por objeto asesorar al intendente, quien las presidía, y estaban integrados por representantes de todas las municipalidades de la provincia. Sin embargo, a dicho encargo, la

¹⁷ Fin del primer Gobierno de don Arturo Alessandri, salida del país y regreso para asumir nuevamente la presidencia de la república (ver, por ejemplo, Vial (2009), *II*, pp. 1000-1079).

¹⁸ Concretamente, sesiones N° 14, 20, 21, 22, 29 y 33 (ver Ministerio del Interior, *Actas Oficiales de las Sesiones Celebradas por la Comisión y Subcomisión Encargadas del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República*, pp. 166-168, 177, 265-268, 272-297, 370-381 y 520-525. De acuerdo con la revisión de Sergio Carrasco Delgado (1997) pp. 301-325).

¹⁹ Ministerio del Interior, *Actas Oficiales de las Sesiones Celebradas por la Comisión y Subcomisión Encargadas del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* Sesión, pp. 21-281.

²⁰ Sergio Carrasco compila varias otras opiniones en la misma línea (ver Sergio Carrasco Delgado, 1997, pp. 301-325).

²¹ Sin perjuicio de que un organismo similar, con el mismo nombre, ya había sido contemplado en la Constitución de 1828.

Constitución agregaba potestades tales como elaborar ordenanzas provinciales y comunicar formalmente al Presidente de la República las necesidades de la provincia en un informe anual. La asamblea provincial solo podía ser disuelta por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado²². Sin embargo, esta innovación, que buscó dotar de mayor relevancia al gobierno provincial, al tiempo que integraba a los municipios en dicho esquema, no pasó de ser una norma programática sin operatividad. La ley que debía regular la constitución de las asambleas provinciales no llegó a dictarse y en 1942, mediante la Ley N° 7.164, sus atribuciones fueron transferidas al intendente.

Otro aspecto relevante de la Constitución de 1925 es que ella terminó por consagrar la separación entre el régimen de gobierno y administración interior. Así, la estructura de provincias, departamentos, subdelegaciones y distritos se reguló explícitamente en el Capítulo VIII, bajo el título “Gobierno Interior del Estado”. Por su parte, el Capítulo IX, bajo el título “Régimen Administrativo Interior”, artículo 93, señaló que, para efectos de administración, el territorio se dividiría en provincias, equivalentes a la unidad homónima de la estructura de gobierno, y en comunas que “equivaldrá a la división política llamada ‘subdelegación’”.

La separación explicada en el punto anterior debe, sin embargo, matizarse al considerar el rediseño del estatuto de las municipalidades que efectuó la Constitución de 1925. En efecto, la Constitución introdujo la figura del alcalde como órgano unipersonal que preside la municipalidad. Recuérdese que, en el esquema de la Ley de Organizaciones y Atribuciones de las Municipalidades, los alcaldes eran tres. Más importante que dicho cambio, la Constitución estableció que, en las ciudades de más de cien mil habitantes, el alcalde sería designado por el Presidente de la República²³. Con ello, puede decirse que la separación entre régimen de gobierno y administración, siendo nominal y funcionalmente efectiva, no implicó autonomía política para los municipios. A mayor abundamiento, la Constitución estableció que los municipios estuviesen bajo la vigilancia correccional y económica de las asambleas provinciales, las que podían cesar el mandato de alcaldes y regidores²⁴.

Por último, en relación con la evolución del régimen territorial, es posible señalar que durante este periodo se ensayó brevemente la idea de disminuir el número de las provincias, con el fin de hacerlas más grandes y darles mayor poder relativo frente a la tendencia centralizadora. En esa línea, hacia 1928, mediante los decretos con fuerza de ley N° 8.582 y N° 8.583 dictados durante el gobierno del general Carlos Ibáñez del Campo, se disminuyeron las provincias de 23 a 16 más los territorios de Aysén y Magallanes. Al año siguiente se reducirían a 15 después del tratado limítrofe con Perú. Dicha estrategia, sin embargo, no se sostuvo en el tiempo. A contar de 1930, las provincias eliminadas se volvieron a establecer. Hacia 1974, las provincias sumaban 24 (Sagredo *et al.* 2016).

²² Constitución Política de la República de Chile de 1925, artículos 94 y ss. La atribución de comunicar al Presidente de la República las necesidades del territorio tenían ya un antecedente en la Ley de Organizaciones y Atribuciones de los Municipios, artículo 28 N° 1.

²³ Constitución Política de la República de Chile de 1925, artículo 101.

²⁴ Constitución Política de la República de Chile de 1925, artículo 106.

Hacia el final del periodo de vigencia de la Constitución, el diagnóstico más difundido era que la Constitución no había logrado revertir la tendencia centralizadora (Bulnes de Granier, 1988, p. 6)²⁵.

2.3. Régimen de Gobierno y Administración Interior bajo la Constitución de 1980

La Constitución de 1980 realizó importantes modificaciones en nuestro régimen territorial. Si bien algunas de ellas significaron mejoras relevantes en términos de favorecer la descentralización, hoy resulta pacífico afirmar que ellas no fueron suficientes. En lo que sigue revisaremos, primero, la configuración original del régimen territorial establecido en la Constitución de 1980. Y, segundo, las principales reformas constitucionales realizadas a ese régimen.

2.3.1. *Régimen de Gobierno y Administración Interior establecido en la Constitución de 1980*

En lo que se refiere al régimen de gobierno interior, la Constitución de 1980, junto con establecer la forma unitaria del Estado, dividió el territorio nacional en regiones y provincias, según lo estableció su artículo 3. El gobierno interior del territorio quedó estructurado mediante regiones, las que habían sido creadas mediante el Decreto Ley N° 575 de 1974, pero que ahora pasaban a tener reconocimiento constitucional y en las viejas provincias que pasaron a ser la última unidad territorial del estatuto de gobierno interior.

El gobierno regional residía en el intendente que, conforme con la tradición de origen prerrepblicano, dependía directamente del poder central. Era, según especificaba el artículo 100 de la Constitución, de “exclusiva confianza del Presidente de la República”. Como máxima autoridad regional, el intendente presidía el Consejo Regional de Desarrollo, el que recogía el frustrado intento por crear las asambleas regionales y tenía por objeto asesorar al intendente, sin perjuicio de que su consulta resultaba obligatoria en ciertas materias²⁶. La Constitución del 80, sin embargo, le dio un marcado sello corporativista a dicho organismo, por cuanto era integrado por los gobernadores provinciales²⁷ y, además, por representantes de las ramas de las Fuerzas Armadas y los “miembros de los principales organismos públicos y privados que ejerzan actividades en el área territorial

²⁵ Ver también Mensaje de S.E. el Presidente de la República, don Eduardo Frei Montalva en Cámara de Diputados, “Boletín de Sesiones Extraordinarias”, Sesión 5, 1 de diciembre de 1964, 284. Así lo atestiguan también las numerosas iniciativas destinadas, en los primeros años, sin éxito, a implementar las Asambleas Provinciales y, luego, a reformar enteramente el régimen territorial (ver recopilación en Carrasco (1997), pp. 320-325).

²⁶ Constitución Política de la República de Chile de 1980, artículo 102.

²⁷ De la misma forma que las Asambleas Provinciales de la Constitución de 1925 estaban integradas por representantes de las municipalidades.

de la región”²⁸. Se establecía, además, que el sector privado debía tener representación mayoritaria en el concejo.

Adicionalmente, en su artículo 104, la Constitución estableció la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, este consistía en un porcentaje de los ingresos estimados en cada ley de presupuestos que debía distribuirse entre las regiones, según lo determinara la ley. Con ello, se elevó a rango constitucional el Fondo de Desarrollo Regional creado también en 1974, mediante el Decreto Ley N° 575.

Por su parte, el gobierno y administración provincial residía en el gobernador, también de exclusiva confianza del Presidente de la República²⁹.

En lo que se refiere al régimen de administración interior, los órganos que desempeñaban esa función, al igual que en la Carta del 25, fueron el intendente, que presidía sobre la región, y la municipalidad. El estatuto de las municipalidades, sin embargo, sufrió cambios significativos. Por una parte, la designación del alcalde le correspondía al Consejo de Desarrollo Regional, a propuesta de terna del concejo municipal respectivo. En los casos que determinara la ley, en consideración a la ubicación o número de habitantes de la comuna, la designación del alcalde correspondería al Presidente de la República, norma equivalente a la contenida en la Carta del 25.

De forma similar a la estructura regional, la Constitución instituyó un Consejo de Desarrollo Comunal, cuyo objeto era asesorar al alcalde y hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico y social de la comuna³⁰.

2.3.2. Reformas al régimen de Gobierno y Administración interior establecido en la Constitución de 1980

a. Reforma constitucional de 1989

La primera reforma constitucional, de 1989, contenida en la Ley N° 18.825, prácticamente no modificó el régimen territorial. En esta materia, dicha reforma solo habilitó a las municipalidades para convocar plebiscitos comunales.

b. Reformas constitucionales de 1991 y de 1997, que modificaron sustancialmente el régimen territorial

Poco después, durante el Gobierno de don Patricio Aylwin, la reforma constitucional aprobada mediante la Ley N° 19.097, que modifica la Constitución Política de la República en materia de gobiernos regionales y administración comunal, el régimen territorial fue modificado sustancialmente. Dichos cambios establecieron parte importante de las principales características del estatuto actualmente vigente. Mencionaremos tres.

²⁸ Constitución Política de la República de Chile de 1980, artículo 101.

²⁹ Constitución Política de la República de Chile de 1980, artículo 105.

³⁰ Constitución Política de la República de Chile de 1980, artículo 109.

En primer lugar, se consagraron a nivel constitucional, en el Capítulo sobre Bases de la Institucionalidad, las categorías jurídicas “descentralización” y “desconcentración” territorial o funcional. Concretamente, tal reconocimiento se hizo en el artículo 3 de la Constitución que dispone que la administración del territorio será “territorial y funcionalmente descentralizada o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley”. Quedaron así claramente establecidas a nivel constitucional las dos técnicas jurídicas mediante las cuales el ordenamiento jurídico busca atenuar la centralización administrativa (Soto-Kloss, 1992, p. 2). Por una parte, la descentralización territorial o funcional, consistente en la creación, por la Constitución o la ley, de organismos autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propios, habilitados para ejercer competencias que les son directamente atribuidas por la Constitución o la ley y se relacionan con el Presidente de la República mediante un vínculo especialmente tenue, llamado técnicamente de “supervigilancia” (Vergara, 1991, p. 417). Por otra, la desconcentración administrativa entendida como la “radicación de potestades en un órgano inferior dentro de la escala jerárquica de un ente de la administración” (Soto-Kloss, 1992, p. 2).

Dicha consagración constitucional tuvo aplicación en la misma reforma constitucional de 1991, y aquí encontramos una segunda modificación relevante, ya que ella encargó al intendente el gobierno de la respectiva región, pero estableció el gobierno regional como órgano descentralizado, integrado por el intendente y el consejo regional, este último también creado por la misma reforma, en el que residía la administración de la respectiva región³¹. Una crítica a este nuevo esquema ha sostenido que la creación de entes con personalidad jurídica propia no basta para propender a la descentralización si no va acompañada de la atribución de potestades relevantes (Oelckers, 1976, p. 1) y que, en este aspecto, la Reforma Constitucional de 1991 fue insuficiente (Vergara, 1991, p. 417).

Una tercera modificación crucial, efectuada por esta reforma constitucional, fue que, a nivel municipal, habilitó la elección directa del alcalde, remitiendo la materia a la ley orgánica constitucional respectiva, terminando con los mecanismos de elección indirecta y, muy especialmente, con la designación presidencial de dicho órgano. Además, también en relación con el estatuto de las municipalidades, creó el consejo municipal, integrado por miembros también directamente elegidos³². Con ello, puede decirse que la reforma de 1991 retornó a la primera tradición en esta materia al reconocer y resguardar la autonomía e independencia del órgano de administración local.

Recién en la reforma constitucional de 1997, aprobada mediante la Ley Nº 19.526 sobre administración comunal, se consagraría explícitamente en el texto constitucional la elección directa del alcalde mediante sufragio universal.

31 Ley Nº 19.097 que modifica la Constitución Política de la República de Chile en materia de gobiernos regionales y administración comunal, artículo 7.

32 Ley Nº 19.097 que modifica la Constitución Política de la República en materia de gobiernos regionales y administración comunal, artículo 10.

c. Reformas constitucionales de 2005, 2007 y 2009

La reforma constitucional de 2005, aprobada mediante la Ley N° 20.050 que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República, tan importante y amplia en otras materias, no significó grandes cambios en nuestro régimen territorial. En esta materia, se limitó a reservar, como materia de ley orgánica constitucional, la creación, supresión y denominación de regiones, provincias y comunas, así como la modificación de sus límites y capitales respectivas.

La reforma constitucional de 2007, aprobada mediante la Ley N° 20.193 estableció, por su parte, los territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández.

La reforma constitucional de 2009, aprobada mediante la Ley N° 20.346, modificó las normas en materia de asociacionismo municipal, habilitando a las municipalidades a asociarse entre ellas, dando lugar a personas jurídicas de derecho privado, corporaciones o fundaciones.

d. Reforma constitucional de 2009, elección directa de los consejeros regionales y atribuciones del consejo regional

La reforma constitucional de 2009, aprobada mediante la Ley N° 20.390, que reforma la Constitución en materia de gobierno regional y administración regional, merece especial mención en esta revisión histórica, porque ella estableció la elección directa de los consejeros regionales, anteriormente llamados “miembros del Consejo Regional”. Además, habilitó al consejo regional para aprobar el presupuesto regional, ejercer las atribuciones delegadas por el Presidente de la República y celebrar convenios con ministerios y municipalidades. Por último, estableció que el consejo regional fuese presidido por un consejero regional, dotándolo de mayor autonomía frente al Intendente, quien dejó de integrarlo.

e. Reforma constitucional de 2017, gobernador regional y delegado presidencial

Finalmente, la reforma constitucional de 2017, aprobada mediante la Ley N° 20.990 y que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional, implicó una última modificación sustancial en nuestro régimen de administración territorial. Mediante ella, se crearon los órganos gobernador regional y delegado presidencial y eliminó definitivamente el intendente.

Por una parte, el gobernador regional fue establecido como el órgano unipersonal ejecutivo del gobierno regional, correspondiéndole presidir el consejo regional, ejercer las demás funciones que determine la ley orgánica constitucional y la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional. Es elegido mediante sufragio universal. Por otra parte, se estableció el delegado presidencial, de exclusiva confianza del Presidente de la República y a quien le corresponden las funciones y atribuciones del Presidente de la República en la región. Adicionalmente, se creó la figura del delegado presidencial provincial como órgano territorialmente desconcentrado respecto del delegado presidencial regional.

3. HACIA UNA DESCENTRALIZACIÓN DESDE LOS TERRITORIOS

3.1. Institucionalizar los territorios o territorializar las instituciones

La historia de Chile puede ser interpretada como un proceso de construcción de la nación chilena por la vía de la formalidad legal y el fortalecimiento del Estado (Góngora, 2003).

Como se señaló en el apartado anterior, el siglo XIX instauró un modelo de gobierno regido por la Constitución de 1833, el que se sustentó en la jerarquía vertical y en una fuerte centralización del poder. El llamado Estado portaliano extendió su influencia hasta nuestros días por medio de múltiples ramificaciones jurídicas, políticas y culturales. Un sistema que, al decir de Alberto Edwards, se fundamentó en “las dos más poderosas tradiciones que nos han legado tres siglos de coloniaje: la centralización y la autoridad” (Edwards, 1913-1921, p. 594).

Seguramente, es esa consonancia con la cultura política prevaleciente en la Colonia lo que le dio a este modelo de Estado su capacidad de erigirse, para bien y para mal, en la base estructural de Chile como nación. A tal punto ejerce esta influencia, que las formas de este modelo fueron adoptadas tanto por los herederos de los triunfadores en Lircay como por aquellos que se sintieron depositarios del legado de los derrotados en esa batalla que marcó el destino de nuestro país (Góngora, 2003, p. 88).

De allí surgieron rasgos que nos acompañan hasta hoy en nuestra organización política y administrativa y, como también nos revela Góngora, de esta “Tierra de Guerra” nacieron las principales definiciones identitarias de nuestro país en los siglos XIX y XX.

El aspecto que nos interesa relevar aquí dice relación con el centralismo como una de las columnas principales de este sistema y, en especial, con la forma de poblar y organizar el territorio que se deriva de esta concepción.

Suprimidos los intentos federalistas y con ello coartado o limitado el impulso de las regiones, Santiago comenzó a crecer de forma desproporcionada y asimétrica en relación con el resto del país. Durante la mayor parte de nuestros dos siglos de independencia este proceso se ha mantenido y acrecentado.

El poblamiento del país ha supuesto, asimismo, la expansión de ese modelo único, como una extensión de la forma de abarcar el territorio que heredamos de la Colonia. A juicio de quienes promueven la descentralización, este proceso ha devenido en un lastre, una limitación al fortalecimiento de las culturas locales y al desarrollo económico y social de los distintos territorios del país.

Los procesos descentralizadores más relevantes³³ fueron, sin embargo, acompañados por el intento de adaptar los territorios a esta estructura formal única dictada desde el centro.

³³ Proceso de regionalización iniciado en 1974 que dividió el territorio nacional en 13 unidades político-administrativas; La Ley 19.097, que hizo modificación de la Constitución Política de la República en materia de gobiernos regionales y administración comunal; y en el año 1992, la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOGCAR).

Esto es así, sin considerar demasiado que buena parte de los centros urbanos del país surgieron como avanzadas militares, con fines bélicos o con el propósito de “hacer soberanía”. Otros, nacieron de campamentos mineros, es decir, eran poblaciones originalmente pensadas para que sus habitantes estuvieran en tránsito, sin un proyecto de vida fundacional. Su propósito era servir al Estado central, en sus objetivos militares, políticos y económicos. Muchos poblados fueron reminiscencias de los llamados “pueblos de indios” o territorios que corresponden al asiento principal de haciendas o encomiendas. En fin, como todo proceso de poblamiento, Chile se habitó de múltiples maneras y respondiendo a objetivos muy diversos.

Asimismo, el fenómeno de la urbanización es relativamente reciente. Durante buena parte de nuestra vida independiente hemos sido un país rural y agrícola, por lo que el crecimiento urbano y las demandas de autonomía y desarrollo que este trae aparejado recién volvieron a manifestarse a contar de mediados del siglo pasado³⁴.

Asimismo, estos procesos de urbanización, gestados en distintos periodos de migración interna, principalmente debido a las condiciones socioeconómicas del campo chileno, por lo que se realizaron de manera inorgánica y, en ocasiones, hasta violenta, han producido, si se puede llamar así, profundas heridas sociales en nuestras ciudades. Las políticas de vivienda o la ausencia de ellas, en la década de los 80 del siglo pasado, y la planificación territorial segregadora han incrementado las desigualdades territoriales y afectado profundamente la calidad de vida de los sectores más vulnerables del país. Todo ello ha configurado la existencia de realidades territoriales muy disímiles y, sin embargo, todas ellas agrupadas bajo una misma institucionalidad.

Por todo lo anterior, proponemos, acicateados por el proceso constituyente que actualmente vivimos, que quizás ha llegado la hora de observar esos territorios y culturas y pensar la organización administrativa del Estado desde el punto de vista de dichos territorios, entendidos en sus complejidades económicas, sociales y culturales.

Nuestra premisa es que, puestos en ese punto, lo que vemos en primer lugar es la municipalidad. Ella es dirigida por el alcalde y el concejo municipal. Esta es una instancia esencialmente administrativa, por ello siempre más jurídica que social y cultural, la que no describe una tipología de territorio o población pues bajo esta denominación se desarrolla una muy variada tipología de asentamientos humanos y espacios físicos. Pequeños pueblos, campamentos o faenas, grandes urbes con entidad comercial y cultural muy arraigada, barrios de grandes conurbaciones, poblados originalmente villas o pueblos, alcanzados por las metrópolis y reconvertidos en poblaciones dormitorio, entre otros usos, modestas zonas rurales casi sin población urbana, puertos o caletas de pescadores, balnearios, etc. Una significativa variedad de tipos a los cuales se dotó de una misma organización administrativa estatal.

Asimismo, existen territorios y poblaciones que teniendo una entidad específica, problemas y realidades comunes carecen, no obstante, de un recipiente institucional que aborde la integralidad de esos aspectos comunes. El ejemplo más evidente de lo

³⁴ El Censo chileno de 1930 fue el último en que el número de habitantes de zonas rurales superó al de áreas urbanas (2.168.224 frente a 2.119.221 habitantes).

que señalamos son las metrópolis, los grandes conglomerados urbanos de nuestro país, Santiago, el gran Valparaíso y el gran Concepción, al menos. Enormes ciudades sin una autoridad común que podría responsabilizarse de muchos temas que cada municipio aborda separadamente, lo que genera descoordinaciones, desaprovechamiento de recursos humanos y materiales y, por cierto, que establece barreras para la prestación de bienes y servicios comunes a toda la población urbana, favoreciendo con ello las desigualdades que indudablemente se producen en estas urbes. En otro extremo, pero participando de la misma incapacidad del Estado de contener y reconocer institucionalmente una realidad territorial, están las vastas zonas, escasamente pobladas, que tanto en el norte como en el sur del país han debido constituirse en grupos de pequeñas y precarias municipalidades, cada una con escasas capacidades y recursos de todo tipo, sin que las instancias regionales o provinciales sean idóneas ni representativas para cumplir un rol coordinador que les permita enfrentar en conjunto los desafíos de sus gestiones locales. *Podríamos decir que se institucionalizaron los territorios y se dejó de lado territorializar las instituciones.*

Nuestro legislador, especialmente en los últimos años, ha intentado reconocer esta multiplicidad de territorios físicos y humanos que se agrupan bajo la denominación de comunas. Entre esos esfuerzos se cuentan diversas leyes especiales y algunas de carácter general. Quizás la más relevante es la reforma constitucional aprobada en 1997, la que permitía a los municipios estructurar sus propias plantas de personal adaptándolas a sus necesidades específicas y a su realidad económica y social, pero, como prueba de la resistencia al cambio que producen este tipo de iniciativas, recién pudo materializarse esta medida mediante la Ley 20.922, conocida como ley de plantas, el 2016.

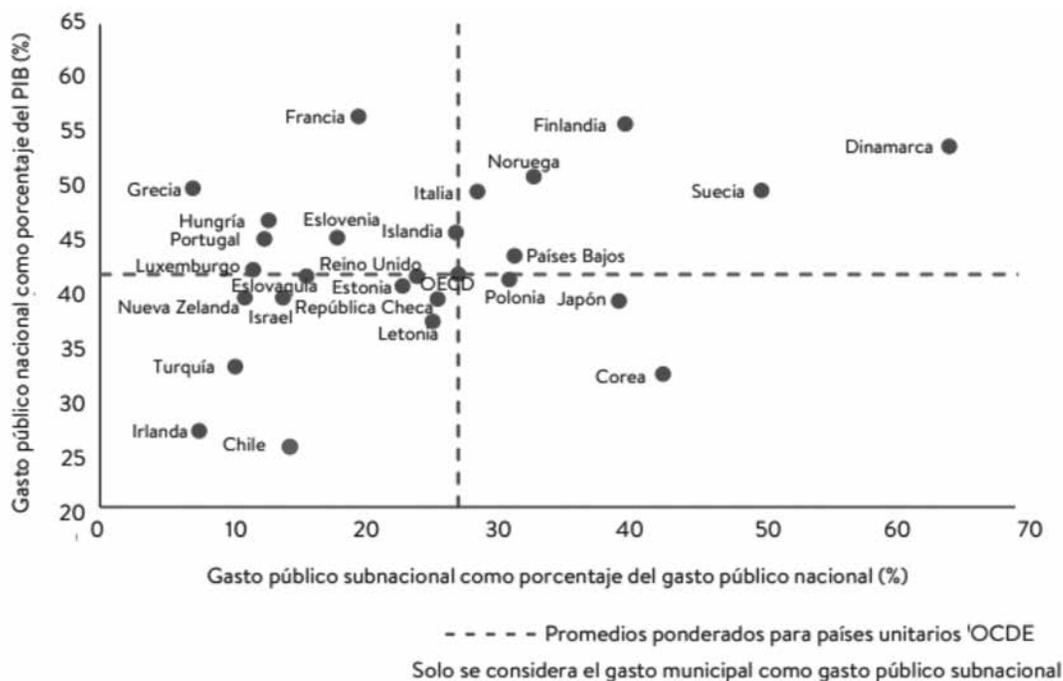
Sin embargo, estos esfuerzos han sido insuficientes, parciales y no han logrado derribar las limitaciones del sector local para desarrollar plenamente sus potencialidades.

La principal debilidad que hoy se observa en este ámbito, la que es objeto de una creciente preocupación pública, es la inequidad territorial. Ella, en el caso de los municipios, se expresa en la fuertemente desigual provisión de servicios que los gobiernos locales prestan a sus ciudadanos. Desde la calidad y cantidad de los espacios públicos, hasta prestaciones definitivamente esenciales, como salud, educación y seguridad. La expresión financiera de esta desigualdad son las enormes diferencias entre los presupuestos municipales, los que divididos per cápita revelan con elocuencia las falencias del sistema de financiamiento municipal.

A estas enormes diferencias presupuestarias habría que agregar que los gobiernos locales en su conjunto administran una proporción del gasto fiscal que es de las menores de la OCDE, por lo que podríamos decir que se suma a la desigualdad intrasistema municipal una fuerte desproporción entre el gasto público central y el gasto municipal, ciertamente incoherente con las funciones y competencias que la Constitución y las leyes asignan a estas entidades (Figura 1).

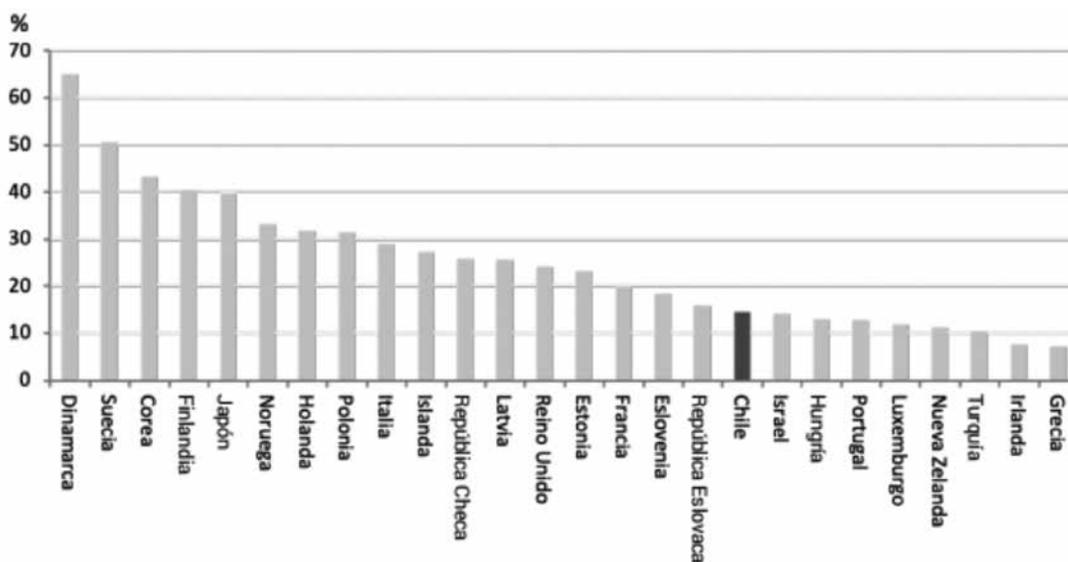
Los municipios chilenos, como se puede observar en la Figura 2 siguiente, administran una baja proporción del gasto público en relación con otros países. Aún peor, buena parte de esos recursos corresponden a transferencias realizadas como subvenciones para sostener la educación pública municipalizada y la atención primaria de salud, por

FIGURA 1
GASTO PÚBLICO Y GASTO SUBNACIONAL EN PAÍSES UNITARIOS OCDE, 2016 (%)



Fuente: Aninat, *et al.* (2020).

FIGURA 2
GASTO DE GOBIERNOS SUBNACIONALES COMO % DEL TOTAL DE GASTO DEL GOBIERNO GENERAL, PAÍSES UNITARIOS DE LA OCDE



Fuente: Horst (2018).

lo que los recursos efectivamente destinados a las materias propiamente municipales están muy por debajo del promedio de los países OCDE y también de la mayor parte de los estados latinoamericanos.

Como se ve, nuestros gobiernos locales han sufrido una postergación financiera y también la falta de una preocupación oportuna para dotarlos de los instrumentos que les permitan fortalecer y potenciar sus capacidades individuales.

Ejemplo de lo que señalamos se evidenció en las últimas elecciones municipales de mayo de 2021. La elección de alcaldes es la única en nuestro país en la que no existe segunda vuelta electoral, a pesar de elegirse una autoridad unipersonal y con responsabilidades de gobierno. Cuestión que solo puede explicarse por la falta de interés del legislador en empoderar y legitimar las autoridades locales, desgano que viene a reflejar la postergación histórica, cultural y legislativa de la que hablamos.

El resultado de esta situación es que una minoría de municipios serán conducidos por alcaldes que obtuvieron más del 50% de los votos. De los 345 municipios de Chile, solo 140, es decir poco más del 40%, tuvieron un candidato o candidata que ganó con mayoría absoluta. En la mayor parte de las comunas se ejercerá el gobierno local con mayoría relativa. Hay un municipio, Putaendo, en que su alcalde fue elegido con el 19% de los votos; una buena parte de alcaldes electos apenas si se empinaron sobre el 20% y la mayoría se mueve entre el 30% y el 40 %. Esta circunstancia no solo podría eventualmente afectar la legitimidad o el empoderamiento de las autoridades elegidas sin contar con un respaldo mayoritario, el mayor problema es que las comunidades pueden carecer de una adecuada representación que refleje la voluntad de las mayorías.

3.2. Las fortalezas del gobierno local

Sin perjuicio de esta pluralidad y diversidad de territorios que encuadramos bajo los gobiernos municipales, estos son la expresión estatal más próxima a esa realidad física y humana. Como consecuencia de ello, participan de ciertas características que, correctamente definidas y potenciadas, pueden transformar estos gobiernos locales en un poderoso agente para el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Consideramos que los gobiernos locales son especialmente aptos para cumplir tareas de Estado en los siguientes ámbitos:

a. *Políticas sociales*

La cercanía que los gobiernos locales tienen con la comunidad, en el sentido de la proximidad física y política, la mayor facilidad que se tiene a este nivel de observar las particularidades que escapan a las estadísticas nacionales, permite a su vez que estas instancias puedan participar con ciertas ventajas en las distintas etapas de la gestión social: diagnóstico, diseño, ejecución, control y evaluación. Se enriquece cada una de estas etapas con los frutos de la interacción directa con su población objetivo (Cohen y Franco, 2005).

La complejidad de las burocracias modernas, la tendencia a la especialización y los fenómenos culturales que acompañan a las organizaciones, más aún si estas son

como el Estado, de gran tamaño, suponen fuertes obstáculos a la concertación y coordinación en el territorio. Las dependencias múltiples de los servicios y agencias públicas, la centralización o descentralización de sus programas, ministerios y servicios, los conflictos horizontales o verticales impiden, las más de las veces, el concierto que necesariamente debe darse en el territorio para abordar problemáticas que solo son sectoriales en el diseño de las instituciones, pero que son siempre integrales en la realidad social.

Los programas de vivienda, educación, alimentación infantil, empleo, por ejemplo, se desarrollan en distintos aparatos burocráticos, con distintos niveles de autonomía. Con frecuencia, en el ámbito local, estos sectores solo tienen delegaciones con escasas facultades, si es que las tienen. Responden, por lo demás, a la necesidad de ejecutar vastas políticas, con frecuencia de alcance nacional, sometidos a mecanismos de control de gestión que evalúan su desempeño sobre la base de indicadores también sectoriales y por lo tanto parciales (Paulsen, 2005).

En el ámbito local, en cambio, es posible integrar las observaciones sectoriales, permitiendo que las políticas públicas aborden la realidad social desde perspectivas más alineadas y coherentes con la sociedad que las requiere que las agencias gubernamentales de nivel central, por mucho que estas últimas estén descentralizadas a nivel regional. De este modo, pueden visualizar y aprovechar de mejor modo realidades que escapan a la visión en estancos de los ministerios y servicios nacionales, tales como la familia, el barrio, las particularidades de la economía local, las organizaciones sociales locales, entre muchas otras.

b. *Participación ciudadana*

Existe cierto consenso respecto de que la participación es un instrumento que mejora los programas y proyectos sociales, asegurando mejores diagnósticos, facilitando su ejecución y sustentabilidad. Desde luego, si esas iniciativas públicas son de responsabilidad local, se producirá una retroalimentación efectiva entre el Estado y la población involucrada en dichas acciones.

En la legislación chilena se consagra toda una institucionalidad para la participación en el ámbito municipal (Título IV de la Ley Orgánica de Municipalidades), la que, por medio de ordenanzas, debe reflejar las características de las sociedades locales y constituir un consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil.

El legislador ha valorado y reconocido la importancia de la participación social en el ámbito local, no obstante que ha limitado las facultades vinculantes de dicha participación y, sobre todo, ha establecido una estructura para canalizar tal participación que adolece de excesivo formalismo y, sobre todo, de una cierta sobrevaloración de la organización social formal, en desmedro de otras formas de participación más informales y más directas que pueden ser potencialmente mucho más efectivas que las actuales.

Además, el gobierno local puede canalizar o colaborar con procesos de participación que van más allá de lo estrictamente local y permitir, así, que sus comunidades se integren en procesos regionales o nacionales de participación y decisión colectiva.

El uso que en estos espacios puede darse a las nuevas tecnologías de información y comunicación es promisorio, a tal punto, que cuesta ver sus límites.

c. *Superación de desigualdades territoriales*

Relevar el rol de los municipios en la estructura del Estado es atender también una de las principales demandas de la ciudadanía, la que ha sido recogida y sistematizada por los expertos como uno de los desafíos más importantes que tiene nuestra sociedad, lo que puede ser un factor crítico de nuestro futuro político. Nos referimos a las desigualdades territoriales.

Como expusimos anteriormente, las diferencias de ingreso entre los distintos gobiernos locales son de tal magnitud que ponen en entredicho el sistema de financiamiento municipal; pero estas solo son una parte de la inequitativa distribución de bienes y servicios públicos que se produce entre nuestras administraciones locales. Casi no hay índice que mida este tipo de prestaciones –salud, seguridad, educación, espacios públicos, entre muchos otros– que no refleje esta actuación desigual del Estado respecto de nuestros distintos territorios.

Terminar con este problema es una tarea prioritaria del Estado y, entendemos, será indudablemente materia relevante del debate constitucional. Desde luego, solo un trabajo consciente y arduo con las estructuras de financiamiento municipal permitirá avanzar en la equidad de nuestros territorios. Pero es importante no descuidar en esta discusión el rol que las propias entidades locales pueden y deben cumplir en esta lucha por “emparejar la cancha” de nuestros territorios. Reconocer cabalmente la autonomía, incluida la fiscal, que deben tener los municipios, como, asimismo, potenciar sus propias facultades de administración de los servicios que prestan son factores esenciales de una buena política, auténticamente descentralizadora, en esta materia.

d. *Equilibrar el poder político*

Daniel Innerarity (2021) señala que los males de la democracia no surgen por culpa de los representantes ni tampoco de los electores, al menos no completamente, y que en política debemos sospechar de aquellos que solo ven en uno de estos grupos a los responsables de todos nuestros problemas. Pues bien, si no son unos u otros los causantes de los tropiezos de la democracia, ¿de dónde vienen entonces estos defectos del sistema? El filósofo vasco nos propone una respuesta a este dilema:

La verdadera solución pasa a mi juicio por el diseño institucional y las condiciones sistémicas. La política no tiene los medios ni para designar a los mejores ni para hacernos sustancialmente mejores, pero sí para configurar unas instituciones que dificultan ciertas prácticas estúpidas y posibiliten unas interacciones que nos hagan colectivamente más inteligentes sin necesidad de que seamos demasiado listos (Innerarity, 2021).

De ahí la importancia de una buena Constitución, la primera piedra del diseño institucional sobre la que se construirá todo lo demás.

Actualmente, nuestros Estados se han vuelto complejos y han surgido nuevos poderes y nuevas interacciones entre ellos, empoderando y protegiendo con ello a sus sociedades. Parece conveniente, entonces, que nuestro diseño institucional extienda la necesidad de control mutuo de nuestros poderes, también, a nuestros territorios, para ello se debe fortalecer el ámbito de competencia de los gobiernos subnacionales sin descuidar –siendo coherentes con lo que acabamos de afirmar– que en estos territorios se deben establecer iguales mecanismos de control recíproco del poder entre las instituciones descentralizadas.

3.3. Propuestas para fortalecer la descentralización local

En consonancia con lo expuesto, podemos identificar un conjunto de propuestas que podrían fortalecer los territorios, contribuyendo a su descentralización efectiva y permitiendo que las instituciones locales y regionales favorezcan y potencien el aprovechamiento de todos los recursos nacionales en beneficio de un desarrollo integral y equitativo del país.

a. *Establecer un sistema de gobierno intermedio, entre la comuna y la región*

El que abordaría realidades territoriales tales como las grandes conurbaciones (gobiernos metropolitanos) y el de las municipalidades que con baja población y escasa urbanización forman parte de un territorio con otros municipios, igualmente precarios desde el punto de vista institucional y económico, con el que, sin embargo, comparten una identidad cultural o geográfica. Esto permitiría optimizar la capacidad de estos territorios para aprovechar todas las capacidades comunes, mejorando la gestión, utilizando economías de escala, adecuados recursos humanos y materiales, pero también ejerciendo mayor control político por parte de la población y mayor transparencia en las actuaciones públicas.

b. *Que los consejos regionales sean integrados completa o parcialmente por los alcaldes de la respectiva región*

Estos cuerpos colegiados cumplen una importante tarea de canalización de la participación ciudadana regional, priorización de iniciativas de inversión, ordenamiento del territorio y reglamentación regional. Vemos que estas funciones implican directamente los territorios locales, por lo que su representación y capacidad de mediación puede ser fortalecida integrando en ellos directamente a las autoridades elegidas para representar dichas comunidades. De esta manera se producirá una instancia de coordinación política entre las autoridades locales y entre estas y el gobierno regional. Se lograría una nueva estructura de distribución y equilibrio del poder político en el ámbito regional, la que, a nuestro juicio, sería más clara, transparente y efectiva que la actualmente existente.

c. *Creación de un sistema de rentas regionales y locales*

No existirá verdadera autonomía institucional hasta cuando los territorios no posean verdaderas capacidades de administrar y generar recursos propios. Esto debe resolverse cautelando la correcta administración fiscal y un ordenamiento tributario nacional que sea racional y coherente, pero definiendo con claridad un espacio para los gobiernos subnacionales en esta materia. Los temores que este tipo de iniciativas pueda provocar entre quienes les preocupa la responsabilidad en las finanzas públicas pueden ser disipados al contemplar la vasta experiencia comparada, la que, tanto en Europa como en Norteamérica, ha demostrado que la descentralización fiscal no solo es posible, sino que esta ha promovido el desarrollo y permitido un aporte al crecimiento estatal desde los territorios. En este contexto, se debe permitir la tributación local acotada (ámbito para los impuestos locales) y dinamizar las capacidades de los municipios para generar ingresos propios.

d. *Ampliar las competencias de los gobiernos locales para la asociación público-privada*

La experiencia comparada muestra que los gobiernos subnacionales pueden potenciar enormemente sus capacidades de gestión y su contribución al desarrollo de los territorios en la medida que puedan establecer alianzas sólidas y efectivas con el sector privado. Este tipo de alianzas presuponen un alineamiento estratégico entre los objetivos de ambos sectores en beneficio de las comunidades que representan y de las que forman parte. Ámbitos tales como el desarrollo y la renovación urbana, el fomento productivo, la integración social, el acceso a nuevos mercados, entre muchos otros, han demostrado que pueden ser abordados con estrategias asociativas entre los sectores privado y público a nivel territorial. Para lograr esto, nuestra legislación debe permitir un mayor catálogo de recursos y modalidades para este tipo de iniciativas.

e. *Establecer un sistema de competencias locales en la generación, ejecución y evaluación de políticas sociales*

La centralización de nuestro Estado ha generado grandes estructuras administrativas destinadas al desarrollo de políticas públicas de carácter social, las que, precisamente por su tamaño y peso institucional, tienen dificultades para realizar acciones coordinadas, flexibles y adaptadas a las particularidades territoriales. Por ello, es preciso crear espacios sectoriales para dotar a los municipios de recursos y capacidad administrativa para promover sus propias políticas en ámbitos tales como vivienda, protección y colaboración con los adultos mayores, desarrollo familiar, etc. Y, sobre todo, políticas sociales con perspectiva territorial, abandonando la visión exclusivamente sectorial de los problemas sociales.

f. *Reformas políticas locales*

Transcurridos casi 30 años de existencia del actual sistema político municipal se ha acumulado suficiente experiencia como para promover ciertos cambios que contribuyan a un mejor desempeño institucional. Entre ellos creemos conveniente analizar las siguientes propuestas:

- i. Elección diferida de alcalde y concejo municipal.** La idea de separar estas elecciones es favorecer la diferenciación de funciones y atribuciones entre estas instancias, promover el pluralismo y afianzar el rol fiscalizador del concejo municipal.
- ii. Establecer la segunda vuelta en la elección de alcalde.** Con ello se fortalece la legitimidad y la gobernabilidad de las administraciones locales.
- iii. Establecer un sistema de iniciativas ciudadanas en materia de proyectos y normativa local.** El que debería ir acompañado de ciertos requisitos formales y respaldo comprobado, pero que indudablemente contribuiría a favorecer la participación, la integración y la identidad local.
- iv. Creación de auténticos partidos políticos regionales.** Es decir, aquellos que puedan tener existencia inclusive en una sola región y que permitan organizar la participación política ciudadana para cargos subnacionales.

4. EJECUCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES A NIVEL MUNICIPAL: UNA APUESTA DESCENTRALIZADORA

4.1. ¿Qué son los derechos sociales?

Situados desde la expresión del incipiente auge de la promoción de los derechos humanos en tiempos modernos y como una reacción a las masivas muertes que acontecieron en el marco de la Segunda Guerra Mundial, emergió el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³⁵, que consiste en el primer instrumento internacional específicamente dedicado a la protección de las garantías sociales. Su entrada en vigor no estuvo exenta de polémica pues se dictó en plena Guerra Fría, como contrapartida al Pacto de Derechos Civiles y Políticos, estimándose que su contenido estaría teñido por el conflicto entre el bloque norteamericano y el bloque soviético. Así, mientras el pacto de derechos civiles gozaría de exigibilidad interna dentro de los países y posibilidad de reclamación ante tribunales internacionales, el pacto social, en cambio, se estimó como meras normas programáticas no vinculantes para los Estados (Schuler, 1988).

Los derechos sociales hablarán de la forma en cómo se entiende en un país el rol del Estado y de los particulares –¿exclusividad estatal en la provisión de los derechos

³⁵ Adoptado en la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, para entrar en vigor el 3 de enero de 1976.

sociales o aceptación de un sistema mixto público-privado?–; la separación y el rol de los poderes del Estado –¿es el juez mediante acciones judiciales o el Parlamento mediante textos legales el que fija el contenido y alcance de las garantías sociales?–; la noción del poder en el territorio –¿es el Estado centralizado el que asegura los derechos sociales o se descansa en organismos descentralizados?–; y la tensión de la responsabilidad fiscal y la garantía universal de los derechos –¿son los derechos sociales una garantía común para todos o más bien se proveen progresiva y focalizadamente, de acuerdo con las posibilidades económicas que posee el erario fiscal?

Todas estas interrogantes influyen en la conceptualización de los derechos sociales, respecto de la cual no existe consenso en la literatura (Däubler, 2010, p. 115; Krennerich, 2013, p. 333). Así, hay algunos que los conciben como el derecho que tiene una persona a exigir prestaciones sociales de parte del Estado –los llamados “derechos de prestación”–, las que serían garantizadas de manera universal y reclamables judicialmente. Otros, en cambio, los definen como las posibilidades que tiene un ciudadano de reclamar de la sociedad –es decir, tanto del Estado como de los particulares– condiciones de vida y de participación acordes a estándares mínimos de dignidad, cuyo contenido debe deliberarse por parte de los poderes democráticamente legitimados (dígase, los Parlamentos) teniendo en consideración las posibilidades económicas disponibles en un momento determinado.

Luego, los derechos sociales pueden dividirse en cuatro grupos diferentes según su contenido –derechos al trabajo y a condiciones laborales adecuadas, derechos a la seguridad social (previsión social y salud), derechos al desarrollo sociocultural (educación) y derechos ecológicos fundamentales (medio ambiente libre de contaminación)– y su relación con las diferentes áreas de la vida, donde se agregan derechos vinculados a la protección de la familia, la alimentación, la vivienda e incluso a la participación (Thamm, 1990, pp. 29).

Como se ve, la temática de los derechos sociales toca diversos asuntos y materias propias de la filosofía, el derecho, la ciencia política e incluso la economía. En lo referente a este informe, nos dedicaremos exclusivamente a evaluar la regulación de los derechos sociales en Chile y su implementación fáctica, analizando el papel que cumplen los organismos descentralizados en la adecuada provisión de aquello que las normas dicen proteger.

4.2. Derechos sociales en Chile en el ordenamiento jurídico

La regulación de los derechos sociales en Chile es uno de los temas más controvertidos en el último tiempo³⁶.

En efecto, la Constitución chilena vigente consagra expresamente varios derechos sociales a modo de meta estatal, es decir, como un encargo constitucional vinculante para el Estado de generar condiciones adecuadas para la vigencia de garantías tales

³⁶ A mayor abundamiento, acerca de los temas tratados en este apartado, vid. Schalper (2021) y Nogueira (2008), capítulo III.

como protección de la salud (Art.19 N° 8), educación (Art.19 N° 10), seguridad social (Art.19 No.18), libertad de trabajo y su protección (Art.19 N° 16) y medio ambiente libre de contaminación (Art.19 N° 8). Así, se aparta de la lógica de derechos subjetivos pues todas estas garantías sociales –con un pequeño matiz del recurso especial en materia medioambiental– carecen de recurso de protección, es decir, no pueden ser reclamables judicialmente ante los tribunales de justicia de manera directa. El argumento de aquello es que la provisión de estos derechos siempre se concebía en términos “posibles”, de acuerdo con las posibilidades financieras del Estado, asunto que deben discernir los poderes políticos y que excedían las capacidades de los jueces. Sobre este tema, los fallos de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional han sido cambiantes.

La Corte Suprema ha hecho propia la teoría de la protección conexa de los derechos sociales, acogiendo recursos de protección relativos a estas garantías bajo el entendido de que su vulneración lesiona también el derecho a la vida (Art. 19 N° 1). Pensemos, por ejemplo, en la negativa de tratamientos críticos para conservar la vida. Acerca de la igualdad ante la ley (Art. 19 No.2), pensemos en tratos arbitrariamente discriminatorios en el acceso a un plan de salud, a un establecimiento educacional, a un puesto de trabajo o a una protección de seguridad social (o el derecho de propiedad, Art. 19 N° 24), por ejemplo, tratándose de la privación unilateral de prestaciones garantizadas por el Estado o por un prestador privado de salud.

Por su parte, el Tribunal Constitucional en general ha rechazado que los derechos sociales puedan reclamarse directamente de los tribunales, debiendo ser estimados por el poder legislativo y ejecutivo mediante leyes, reglamentos y políticas públicas. No obstante, hay un fallo emblemático en el que el Tribunal Constitucional declaró contrario a la Constitución un artículo relativo a la ley de ISAPRES (Art. 38 ter) donde parecía que modificaba este planteamiento, dando paso a una lógica de reclamación directa de los derechos sociales³⁷. Sin embargo, con posterioridad a esa resolución vuelve a su predicamento original, delegando en los poderes democráticamente legitimados la determinación del alcance de los derechos sociales.

Finalmente, es preciso advertir que existen autores que han buscado por la vía del derecho internacional de los derechos humanos extender el marco de protección de los derechos sociales en Chile, reclamando una aplicación directa de instrumentos internacionales que regulan los derechos sociales. Hasta acá, esta tesis todavía sigue siendo minoritaria y no ha encontrado asidero estable en la jurisprudencia. Esta situación amerita observar cómo preservarlos desde derechos sociales garantizados o cautelados desde los gobiernos locales.

En consecuencia, digamos que en Chile los derechos sociales se conciben como mandatos vinculantes para el Estado, cuya expresión se encuentra en textos legales que

³⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 976-08) en el caso *Peña Wasaff* del 26 de junio de 2008, donde se pretende que el Tribunal declare la inconstitucionalidad del art. 38 ter de la Ley 18.933 (Ley de ISAPRES) por estimarse contrario al principio de igualdad ante la ley (art. 19 No.2), a la protección de la salud (art. 19 N° 9) y al derecho de propiedad (art. 19 N° 24). Vid. el fallo en <https://vlex.cl/vid/-58941719>.

regulan los ámbitos de aplicación y el alcance de las garantías sociales, estableciendo programas, políticas públicas y distintos instrumentos públicos y privados delegados que permiten garantizar en términos progresivos salud, educación, seguridad social, vivienda y condiciones mínimas de dignidad de los habitantes de Chile. Por esta razón, analizaremos brevemente la estructura del Estado chileno y cómo los organismos descentralizados materializan el contenido de estas normas, realizando un análisis crítico de cuánto realmente se hace carne la aspiración que se expresa en estos textos legales.

4.3. Implementación descentralizada de los derechos sociales

Como punto de partida, es preciso advertir que evaluaremos cuatro grupos de derechos sociales. A saber: el derecho a condiciones mínimas para una vida digna, el derecho de salud, el derecho de educación y el derecho de vivienda. Cada uno de estos será analizado separadamente, indicando su conceptualización normativa, para luego analizar cómo se implementan en la práctica, con especial énfasis en aquellos ámbitos que dicen relación con la gestión municipal.

4.3.1. *Derecho a las condiciones mínimas para una vida digna*

Resulta evidente que el derecho a condiciones mínimas para la vida digna es una prerrogativa de contenido difuso, que más que un reclamo concreto implica un emplazamiento al legislador para determinar leyes específicas que pormenoriza los beneficios y prestaciones ligadas a los grupos más vulnerables de la sociedad.

Estas condiciones pueden extenderse a muchas cosas –alimentación, agua potable, vestuario, hospedaje, etc.–, las que no consisten en materias fijadas, sino cuestiones que se deben ir deliberando en el tiempo, para equilibrar las crecientes y cambiantes demandas de los grupos marginados con las obvias limitaciones del presupuesto estatal.

Es preciso constatar que este derecho encuentra una consagración indirecta en nuestra legislación. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³⁸ se regula en el art. 11, que señala que “los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”. En el mismo sentido se expresa el Art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

Por su parte, nuestra actual Constitución no tiene una expresión explícita de este derecho. Sin embargo, la jurisprudencia ha configurado un derecho a condiciones mínimas de existencia, mediante una aplicación del Art. 19 No.1 –que consagra el derecho

³⁸ Fue ratificado por Chile el 10 de febrero de 1972. Su valor jurídico en nuestro país es controvertido: la doctrina mayoritaria sostiene que tiene vigencia y aplicación de rango legal, mientras que la doctrina minoritaria le atribuye un valor mayor. Para más información, vid.

de toda persona a la vida y a la integridad física y psíquica— conectada con el Art. 1 inc. 3° —principio de servicialidad del Estado— y con el Art. 5 inc. 2° —deber del Estado de promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana—.

Finalmente, el art. 3 de la Ley Orgánica Constitucional referida a las Bases de la Administración del Estado, establece que:

(...) la administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal(...).

Este principio se hace extensivo a todos los niveles de la gestión pública, incluyendo por cierto la municipal.

En resumen: hay consenso en los distintos niveles normativos acerca de la existencia de un deber del Estado de asegurar condiciones mínimas de la vida digna a todos los residentes en Chile. En miras de esto, contamos especialmente con un sistema de protección social cuyo domicilio se encuentra radicado principalmente en el Ministerio de Desarrollo Social y de la Familia, particularmente lo referido al Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

La manera como se implementan gran parte de los programas del FOSIS es mediante vínculos con las municipalidades, ya sea mediante mecanismos de financiamiento o convenios de colaboración. En ese sentido, el Art. 10 de la Ley 18.989 —que crea en su minuto el Ministerio de Planificación y, por tanto, regula el funcionamiento del FOSIS— establece que este realizará sus actividades mediante convenios con los sectores públicos o privados, entregando facilidades para el traspaso de fondos.

Asimismo, el Registro Social de Hogares es un instrumento de calificación socioeconómica que viene a reemplazar la antigua Ficha de Protección Social (FPS), la que fue establecida el 2006 en el primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet. La principal innovación de la FPS fue superar la lógica exclusiva de la carencia material de la antigua ficha CAS, pasando a considerar mediante puntajes los niveles de vulnerabilidad de las familias y la capacidad generadora de ingresos (CGI), cuya determinación se obtenía —he ahí lo relevante para nuestro trabajo— mediante visitas sociales gestionadas por medio de los municipios³⁹. Luego del trabajo de comités de expertos y de diversos organismos internacionales, se implementa el Registro Social de Hogares como un sistema integrado de información, manteniendo la lógica de la información autorreportada de las personas, obtenida principalmente mediante las *visitas sociales* de las municipalidades por las que, además de recabar información, se realiza verificación en el domicilio del

³⁹ Para más información sobre el funcionamiento de la FPS, vid. información desde el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (http://www.registrosocial.gob.cl/docs/Doc_Instrumentos-de-Focalización.pdf). También es interesante el informe que hacen Herrera, Rodrigo; Larrañaga, Osvaldo y Telias, Amanda, en el informe *La Ficha de Protección Social*, en el marco del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de agosto de 2010.

usuario, complementada con material obtenido de diferentes bases de datos manejados por el Estado. Con base en eso, se realiza una calificación socioeconómica, indicando en qué tramo se encuentra la persona, lo que determinará su acceso a distintos beneficios sociales del Estado.

Esta interacción ministerio-municipio en la captación de información clave para la determinación de los beneficiarios de los distintos programas sociales no está exenta de críticas, pese a la evolución en el tiempo. Así, se critica que las personas capacitadas para hacer la captación y evaluación de la información en las municipalidades requieren estar certificadas por el ministerio, cuestión que termina por entorpecer y centralizar en demasía la capacidad de acción de la gestión local. Esto se traduce en que las visitas sociales no se realicen con la regularidad que se requiere, entonces, muchas veces subsisten personas fuera del sistema o con su información descentralizada. Además, el mecanismo de autorreporte tiene la dificultad de que las personas no están acostumbradas a actualizar sus contingencias de vida –especialmente aquellas que repercuten en su calificación socioeconómica– por lo que muchas veces los registros no tienen un correlato adecuado con la situación de los hogares, lo que se podría traducir en que familias vulnerables no queden finalmente entre los beneficiarios. Además, los municipios se quejan de que no obtienen ni el financiamiento ni cuentan con el personal necesario para verificar si la información entregada es realmente fidedigna, lo que se presta para abusos en la obtención o mantención de ciertos beneficios. Luego, pese a los esfuerzos por digitalizar y uniformar la entrega de datos, lo cierto es que muchos municipios carecen de la tecnología y el personal capacitado para acogerse a dichos instrumentos, especialmente si se trata de comunas cuyos presupuestos municipales son bajos y dependientes de programas centralizados.

Con base en lo anterior, no debiera extrañarnos que a junio de 2020, es decir, cuando nos tocó enfrentar la crisis social y sanitaria, el 41% de los vecinos de la Región Metropolitana no se encontrasen registrados en el RSH, cuestión que fue particularmente crítica para la entrega de transferencias de emergencia (especialmente el Ingreso Familiar de Emergencia) (Lindh *et al.*, 2020). Sobre la base de estos antecedentes, se ve que es urgente llevar adelante un plan de adecuada implementación del sistema de información, partiendo por presumir que la información entregada por los usuarios es correcta, pasando de una lógica de verificación a una lógica de presunción-responsabilidad (es decir, con sanciones muy duras para aquellos que entregan información falsa). Luego, es preciso crear incentivos para que las personas mantengan su información actualizada, sean o no beneficiarios de los programas sociales. Un camino es establecer un registro obligatorio, debidamente informado y actualizable computacionalmente con soportes web. Además, hay un cuestionamiento referente a la falta de consideración de los egresos familiares en la calificación socioeconómica, especialmente, tratándose de familias que tienen situaciones como la enfermedad crónica de uno de sus miembros. Finalmente, es urgente dotar a los municipios de mayor capacidad de ejecución, flexibilidad y financiamiento para fiscalizar aquellos casos que aparezcan como dudosos en el sistema y de generar convenios con unidades vecinales que permitan mecanismos de participación y fiscalización entre pares con los debidos resguardos de privacidad en la información.

Volvamos a los programas del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, en particular el programa “Seguridades y Oportunidades”. Lo relevante de este programa se ve, en primer lugar, en los requisitos que deberán cumplir sus destinatarios, siendo fundamental pertenecer a grupos de alta vulnerabilidad, tales como adultos mayores (“Programa Vínculos”), personas en situación de calle (“Programa Calle”) o pobreza (“Programa Familias”) o menores de edad cuyos tutores se encuentren privados de libertad (“Programa Abriendo Caminos”)⁴⁰.

El programa incorpora tres componentes cuyo objetivo final es la mantención propia de los beneficiarios. A saber: un programa de acompañamiento, con bonos por esfuerzo y subsidios de empleo para las mujeres; un programa de apoyo psicosocial, que persigue promover el desarrollo de habilidades y capacidades necesarias que permitan a los usuarios su inclusión social y desenvolvimiento autónomo y un programa sociolaboral, que persigue aumentar condiciones de empleabilidad y participación en el ámbito laboral. Todo este proceso va acompañado de transferencias directas basales y condicionadas a ciertos elementos en el ámbito educacional o de salud (ej. Bono control niño sano, bono por asistencia escolar, bono por graduación de cuarto medio, entre otros), que permiten el sustento adecuado mientras se desarrollan los programas de acompañamiento. Además, los usuarios reciben subsidios al pago de consumo de agua potable y de servicio de alcantarillado de aguas servidas, siempre que cumplan con los requisitos.

Todos estos programas son ejecutados mediante convenios entre los municipios y el Ministerio de Desarrollo Social. Así, se contrata con cargo a transferencia de fondos a equipos profesionales –por ejemplo, en el programa Familias se hace en la Unidad de Intervención Familiar (UIF)–, los que trabajan bajo la dependencia del alcalde con la asistencia técnica del FOSIS (o del SENAMA, en el caso del programa Vínculos) y el apoyo de la SEREMI de Desarrollo Social y Familia de la región respectiva. Es más, tratándose del programa Abriendo Caminos y Calle, incluso se acepta la posibilidad de ser implementados por organizaciones de la sociedad civil que tengan experticia en la materia.

El impacto que tienen estos programas es muy significativo pues funcionan a base de un modelo de acompañamiento y cercanía local, con funcionarios que establecen interacción y vínculos con los beneficiarios. No obstante, hay muchos desafíos pendientes, entre estos destacan la necesidad de contar con personas especializadas y competentes –especialmente en las regiones, sectores rurales y municipios de escasos recursos–, la despolitización de los programas –los que muchas veces son empleados como espacios para contratar personas dedicadas al proselitismo partidista– y la evaluación de los logros objetivos, con unidades especializadas y dotadas de personal competente para ir supervigilando los programas de acompañamiento.

Otro ejemplo que demuestra lo relevante del trabajo de los gobiernos locales es el programa “Chile Crece Contigo”, el que nos presenta una significativa experiencia respecto del derecho de todas las personas a contar con condiciones mínimas para una vida digna.

⁴⁰ Para más detalles, revisar <http://www.chileseguridadesyopportunidades.gob.cl/programas>.

Chile Crece Contigo es el subsistema de protección integral a la infancia que tiene como misión acompañar, proteger y apoyar integralmente a todos los niños, niñas, y sus familias, hasta los 8-9 años, mediante acciones y servicios de carácter universal, así como focalizando apoyos especiales en aquellos que presentan alguna vulnerabilidad mayor. De esta manera, a un mismo niño o niña se le estará brindando apoyo simultáneo en las distintas áreas que se conjugan en su desarrollo: salud, educación, condiciones familiares, condiciones de su barrio y comunidad, entre otros. Esto es lo que se llama integralidad de la protección social.

Los niños y niñas quedan integrados al sistema Chile Crece Contigo cuando sus madres realizan el primer control de embarazo en el sistema público de salud. Ahí, se inicia su acompañamiento personalizado a la trayectoria de desarrollo que llega hasta su ingreso al sistema escolar. Para ello, se refuerza la coordinación y la complementación con programas y estrategias ejecutados por el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud o la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, entre otros, todo coordinado desde el Ministerio de Desarrollo Social y Familia⁴¹. En la práctica, quien está a cargo de coordinar los esfuerzos es el municipio, por medio de los CESFAM, los establecimientos educacionales (especialmente tratándose de los jardines vía transferencia directa, que son administrados por los municipios) y los departamentos de asistencias sociales (los llamados DIDECOS o direcciones de desarrollo comunitario), los que muchas veces no cuentan con todos los recursos necesarios para materializar la gama de beneficios y apoyos comprometidos a los padres e infantes en el marco de este programa.

Luego, es interesante conocer brevemente la experiencia del programa “Chile Cuida”, que también forma parte del sistema de protección social del Estado y tiene como misión acompañar y apoyar mediante diferentes servicios a las personas en situación de dependencia, sus cuidadores y cuidadoras, sus hogares y su red de apoyo. El acceso a estos servicios es coordinado por las municipalidades que participan en Chile Cuida y pueden ser: cuidados domiciliarios, ayudas técnicas, residencias, hogares protegidos, centros diurnos, entre otros.

Como se ve, un somero repaso de los principales programas de asistencia social permite advertir el rol central que cumple la administración descentralizada en la materialización concreta de esta garantía social. Así, surge la pregunta referente a los desafíos que tiene la gestión municipal para cumplir con esta responsabilidad. De manera sintética podemos afirmar que los municipios de escasos recursos carecen de información y procesamiento de datos adecuado para el seguimiento de las personas y que no es suficiente el personal para realizar fiscalización adecuada de los programas, por lo que mejorar sus condiciones materiales resulta un imperativo. Por último, es obvio que la politización no se encuentra ajena a estos programas, los que muchas veces se copan por personas poco competentes pero afines políticamente al gobierno regional o municipal de turno, situación que también debe ser tenida en consideración al momento de proponer una institucionalidad que avance hacia la descentralización tras el objetivo de garantizar la dignidad de las personas.

⁴¹ Los detalles del programa pueden revisarse en <https://www.crececontigo.gob.cl>.

4.3.2. *Derecho a la educación y la descentralización*

En ese contexto, se brindará un análisis crítico del proceso de descentralización en curso, bajo la ejecución de la llamada “Nueva Educación Pública” aprobada en el segundo mandato de la presidenta Michelle Bachelet⁴².

Como punto de partida, es necesario aclarar el alcance del concepto de educación en nuestra normativa. En el Art. 2 de la Ley General de Educación se define como “el proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas”. Así, el proceso educativo se divide en cuatro niveles –parvularia, básica, media y superior– conforme con lo establecido también en la Ley General de Educación. Además se regula la formación diferenciada técnico-profesional, que está orientada a la formación en especialidades definidas en términos de perfiles de egreso en diferentes sectores económicos de interés de los alumnos.

El derecho a la educación se encuentra regulado en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus Arts. 13, 14 y 15, en los que se reconocen ciertos derechos y directrices en relación con la educación (principalmente asociados a educación parvularia y escolar gratuita, obligatoria y accesible para todos). En la actual Constitución, el que se hace cargo de regular el marco normativo base del derecho a la educación en Chile es el Art. 19 N° 10, que regula la educación como una garantía, abarcando distintos aspectos y derechos relacionados con ella. También señala al Estado como obligado a promover la educación parvularia, así como la obligatoriedad de la educación básica y media, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito para asegurar su acceso para toda la población. Finalmente, es la Ley N° 20.370 General de Educación la que regula los detalles de las prestaciones estatales, subvencionadas y privadas en materia educativa.

Tratándose de la educación parvularia, el Estado la provee mediante tres programas supervisados por la recientemente aprobada Subsecretaría de Educación Parvularia. A saber: la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), que consiste en un estamento autónomo de provisión estatal de educación parvularia dependiente del Ministerio de Educación; la Fundación Integra, que es una institución de derecho privado sin fines de lucro dependiente de un Consejo presidido por la primera dama, que provee servicios de educación inicial para niños y niñas de entre tres meses y cuatro años de edad, que viven en situación de pobreza o vulnerabilidad social, y el sistema de jardines vía transferencia de fondos (VTF), donde el municipio (ya sea directamente o por medio de sus

⁴² Los detalles del proceso de municipalización, del fin de la administración municipal y del actual traspaso a nuevas unidades centralizadas excede el propósito y la extensión de este trabajo. Para más información, vid.: Concha C. (2020). *Chile, cerrando el ciclo de la administración educativa municipal*, en: <https://liderazgoeducativo.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2020/04/Cerrando-el-ciclo-de-la-administración-educativa-municipal.pdf>. Libertad y Desarrollo (2017). *Proyecto de Desmunicipalización: hacia la centralización*, en: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2017/10/TP-1324-NUEVA-EDUCACION-PUBLICA.pdf> y Bellei, C. (2018). *Nueva Educación Pública: contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*, en: <https://www.educacionpublica.cl/wp-content/uploads/2018/11/DEP.pdf>.

corporaciones municipales) celebra un convenio con la JUNJI para la transferencia de capital necesario para la administración de un establecimiento de educación parvularia. En el 2020 se suscribieron 460 convenios a lo largo de Chile, para la normalización o conservación de jardines infantiles.

Esta dispersión orgánica es muy criticada pues sus contornos son poco claros, genera ineficiencia en la asignación de recursos y va en directo perjuicio de los niños y niñas beneficiarios (Elige Educar, 2020; IdeaPaís, 2017). Además, la subvención que reciben los municipios para financiar los jardines VTF está muy por debajo de los recursos que reciben los otros subsistemas, lo que se traduce en condiciones muy precarias tanto en lo laboral para el equipo parvulario docente como en lo referente a la infraestructura y condiciones de trabajo. Así, el trabajo descentralizado en el ámbito de la educación parvularia es muy minusvalorado y malamente implementado.

Por su parte, la educación básica y media en Chile se provee mediante tres subsistemas. A saber: la educación pública, hoy administrada en parte por los municipios y en parte por los servicios locales de educación en aplicación de la Ley N° 21.040, promulgada el 2017; la educación particular subvencionada, que se financia por aportes del Estado sobre la base del número y asistencia de los alumnos y la educación particular, que es financiada por aportes privados de los apoderados.

En ese marco y para los efectos de este informe, diremos que el aseguramiento del derecho a la educación escolar se realiza mediante un sistema mixto, con participación del Estado y de los particulares. Es preciso decir que la cobertura de la educación pública venía cayendo fuertemente las últimas décadas, pasando de 78% de la cobertura total (1981) a 37% (2014) (Eyzaguirre, 2016). En ese contexto, se toma la decisión de introducir varias reformas al sistema educativo, caracterizadas por el término de la educación particular subvencionada y por un proceso progresivo de traspaso de potestades educativas desde las municipalidades hacia el Estado centralizado, que se estructuraría mediante los Servicios Locales de Educación (SLE). Así, se estrena la Dirección de Educación Pública (DEP), que consiste en un servicio público especializado dependiente del Ministerio de Educación, cuya tarea es coordinar y supervigilar el funcionamiento de los servicios locales de educación, que son órganos públicos funcional y territorialmente descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propios. Los servicios locales serán encabezados por un director ejecutivo, nombrado por el Presidente de la República por concurso de acuerdo con el Sistema de Alta Dirección Pública.

Lo novedoso de este proceso para los efectos de nuestro estudio es que pareciera ir en sentido diverso el resto de las garantías, pues más que tender a la descentralización en la gestión municipal, lo que hace es simplemente una desconcentración territorial por unidades de agrupaciones comunales. Dicho en simple: debido a las dependencias administrativas internas, el sistema de nueva educación pública no es un proceso de descentralización, sino más bien una vuelta a una educación centralizada, que se desconcentra en organismos menores.

La educación municipal tenía críticas que sí son atendibles, especialmente en lo relativo al mal uso de las subvenciones estatales –sobredotación de personal en tiempos de campaña, mal uso de los recursos en favor de otros ítems presupuestarios, instrumentalización

de los colegios para fines partidistas– y en asuntos pedagógicos –volatilidad de los procesos educativos por cambios en la administración comunal, falta de personal capacitado, falta de infraestructura, entre otros–. No obstante, tenía la bondad de poder acoger de mejor manera las particularidades del entorno educativo, pensando en las diferencias que poseen las distintas localidades. Una respuesta centralizada como la que se encuentra en curso arriesga una centralización de los contenidos, lo que, además de perjudicial para la formación de los niños, podría atentar contra la diversidad de proyectos educativos y la libertad de enseñanza; una excesiva burocratización de los servicios educativos y un retroceso en el empoderamiento de las comunidades escolares y en los directores en la gestión escolar. Además, no queda tan claro que logre aislar el riesgo de la politización y de la volatilidad. Es más, las posibilidades que tiene la ciudadanía de exigir transparencia y probidad a nivel local podrían ser más efectivas que en organismos centralizados.

En resumen, da la impresión de que más que retroceder en el proceso descentralizador, lo que correspondía era dotar a los municipios de mayores recursos y capacidad de fiscalización, empoderando además a la Superintendencia de Educación Escolar para que velara por el cumplimiento de estándares de calidad. Fortalecer la educación pública no es sinónimo de centralismo, sino más bien de descentralización efectiva, participativa y diversificada.

4.3.3. *Derecho a la salud y la descentralización*

El derecho a la salud es un tema de principal atención en los tiempos que corren, especialmente, a causa de las fortalezas y debilidades del sistema integrado de salud que han salido a relucir a propósito de la pandemia. Así, haremos una breve descripción de cómo se encuentra regulado el derecho a la salud en Chile, para luego revisar el modo en que se implementa su aseguramiento material y cómo esto se asocia a la gestión descentralizada.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define a la salud como un “estado de completo bienestar físico, mental y social, no solo la ausencia de enfermedad”. Por su parte, el Art.12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el “derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel de salud física y mental”. Luego, la Constitución chilena consagra en el art. 19 N° 9 el derecho a:

...la protección de la salud. El Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo. (...) Es deber preferente del Estado garantizar la ejecución de las acciones de salud, sea que se presten a través de instituciones públicas o privadas, en la forma y condiciones que determine la ley, la que podrá establecer cotizaciones obligatorias.

Hay dos aspectos claves de la manera en que se regula la salud en la actual Constitución. El primero es que se habla de un “derecho de protección”, pues nadie puede asegurar que alguien “no se enferme” y sería difícil garantizar que todas las prestaciones de salud fueran reclamables del Estado en términos absolutos. Así, el derecho a la “protección” de

la salud se ha entendido como un mandato al Poder Legislativo y, por consiguiente, al Poder Ejecutivo de realizar todas las acciones necesarias para garantizar el mayor acceso posible a la salud. Y el segundo es el reconocimiento constitucional de un sistema mixto de salud, donde tanto el Estado como proveedores privados formarán parte del sistema de atención de salud. Así, el sistema descansa en que todo trabajador (o afiliado voluntario) cotiza periódicamente en una entidad administradora (ya sea privada [ISAPRE] o pública [FONASA]), la que tendrá a su cargo el pago de las prestaciones de salud que dicha persona reciba (Aldunate, 2009, p. 223; Centro de Epidemiología y Políticas de Salud UDD, 2019).

En Chile, la cabeza del sistema de salud es el Ministerio de Salud (en adelante MINSAL), el que se estructura por medio de dos Subsecretarías: la Subsecretaría de Salud Pública –territorialmente descentrada mediante las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud– y la Subsecretaría de Redes Asistenciales, cuyo eslabón base es la Atención Primaria de Salud (APS), que se relaciona íntimamente con las municipalidades.

La Subsecretaría de Redes Asistenciales se estructura con base en servicios de salud, organismos públicos funcionalmente descentralizados, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio para el cumplimiento de sus fines. La red asistencial de cada servicio de salud estará constituida por el conjunto de establecimientos asistenciales públicos que forman parte del servicio, los establecimientos municipales de atención primaria (APS) de su territorio y demás establecimientos, ya sean públicos o privados, que mantengan convenios con el servicio de salud respectivo para ejecutar acciones en salud. Toda red tendrá un primer nivel de APS, compuesto por establecimientos que ejercerán funciones asistenciales en un determinado territorio con población a cargo y otros niveles de mayor complejidad que solo recibirán derivaciones desde el primer nivel de atención conforme con las normas técnicas que dicte al efecto el Ministerio de Salud, salvo en los casos de urgencia y otros que señalen la ley y los reglamentos.

A partir de 1980, la administración de la mayor parte de los centros de atención primaria (87%) pasó a manos de las municipalidades o corporaciones municipales de salud, quienes ejercen facultades de gestión administrativa en el marco de las normas técnicas, planes y programas que imparte el MINSAL y la supervisión del servicio de salud correspondiente.

Así, la atención primaria se estructura sobre centros de salud, hospitales comunales, centros comunitarios de salud familiar (Cecosf), centros de salud familiar (Cesfam), consultorios generales urbanos (CGU), consultorios generales rurales (CGR), postas de salud rural (PSR), servicio de atención primaria de urgencia (SAPU), y servicios de atención de urgencia de alta resolución (SAR). Estos componentes de la red de salud son tremendamente relevantes, pues el sistema descansa en que la mayor cantidad de problemas de salud posibles se resuelvan en ese eslabón, de manera de concentrar solamente los casos complejos en los hospitales de derivación.

La literatura ha venido insistiendo en la necesidad de fortalecer la atención primaria (Jeria y Correa, 2017, pp. 52). Así, es necesario dotar de mejor personal médico, infraestructura e implementación que permita mayores niveles de diagnóstico (especialmente en lo relativo a exámenes de laboratorio e imágenes) y resolución. Además, es urgente

modificar el modelo de financiamiento (Aguilera *et al.* 2019). Actualmente, este se realiza mediante un monto per cápita mensual homogéneo por beneficiario inscrito en los establecimientos municipales de APS y se calcula por medio del plan de salud familiar (que incluye salud del niño, adolescente, adulto, adulto mayor, mujer, ambiente, odontológico y GES otorgadas por el nivel primario, así como también los exámenes). Cada una de las actividades considera un grupo objetivo y cobertura específica. Este aporte per cápita es aproximadamente 70% del financiamiento de la APS municipal, viniendo el restante por programas de refuerzo y leyes respecto de asignaciones de desempeño y otros beneficios al personal de la APS. Además, los municipios pueden aportar fondos al funcionamiento, dependiendo de sus ingresos propios. El 2019 fue de \$ 6.329 per cápita, que sería el monto basal que podría incrementarse conforme con el porcentaje de pobreza de la comuna, ruralidad, dificultad para atender y cuántos adultos mayores hay. Como se puede ver, es evidente que esos recursos son insuficientes.

Adicionalmente, existen desafíos pendientes en torno a la dirección de los servicios de atención primaria. Es clave reconocer que la mayoría de los alcaldes no cuentan con los conocimientos necesarios para hacerse cargo de esta importante labor, la que, por más que la deleguen, deben en último término asumirla igual (Gattini, 2019).

Finalmente, es fundamental enfrentar la falta de especialistas en las regiones y en los sectores rurales. En ese sentido, son interesantes los datos que entrega el informe “Situación actual de los egresados de Medicina Concepción y De la Patagonia USS” (2017) de la Universidad San Sebastián. En él se consigna que de los egresados entre 2000 y 2010, el 70% logró obtener una especialidad. Dentro de ese grupo, la mitad se mantuvo en su lugar de estudio, mientras que la otra mitad migró a la Región Metropolitana (Correa y Riquelme, 2017). Este es solo un botón de muestra de que falta una política razonable de incentivo para la captación y retención de talento médico hacia las regiones del país.

Por último, es indispensable abordar el déficit de especialistas en Chile respecto del sistema de salud pública en general. En el 2019, el MINSAL afirmaba que el déficit de especialistas en Chile había aumentado en 36,7% en tres años. En ese sentido, el desarrollo de adecuados procesos de homologación para especialistas médicos extranjeros, la generación de incentivos para diversificar las especialidades –especialmente las relativas a los públicos de riesgo– y la revisión del actual sistema de becas, son elementos claves para combatir este problema.

4.3.4. *Derecho a la vivienda y la descentralización*

El cuarto derecho social en evaluación es el referente a la vivienda, que es definida por la Real Academia Española como un “lugar cerrado y cubierto para ser habitado por personas”. Si bien la Constitución chilena no consagra expresamente el derecho a la vivienda, este se encuentra recogido en el Art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que se encuentra ratificado por Chile. Como veremos, existe un esfuerzo importante por parte del Estado en la creación de condiciones de habitabilidad y vivienda para las personas. No obstante, organizaciones de la sociedad han advertido el incremento de los campamentos, con más de 80.000 familias viviendo

en condiciones deplorables, sin acceso a agua, alcantarillado ni energía y con altos niveles de inseguridad. Así, nuestro país habría experimentado un aumento de 73,52% de las familias viviendo en campamentos (Techo para Chile, 2021).

El organismo público a cargo del aseguramiento de este derecho es el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), regulado en la Ley N° 16.931. Este ministerio tiene a su cargo la política habitacional del país, debiendo coordinar las instituciones que elaboren planes de vivienda urbanas y rurales y que ejecuten las obras necesarias para la provisión de viviendas y equipamientos comunitarios necesarios. El mecanismo para lograr dicho objetivo es principalmente el subsidio habitacional, en virtud del cual el Estado financia (o cofinancia) la construcción de casas, espacios públicos y otros equipamientos barriales, cuestión que en muchos puntos se topa con la gestión municipal.

Los principales son los subsidios para la compra de viviendas. El más recurrente es el subsidio DS-49 Fondo Solidario, que permite a familias, que no son dueñas de una vivienda y viven en una situación de vulnerabilidad social y necesidad habitacional, comprar una vivienda construida sin deuda hipotecaria, o bien, integrarse a una de las iniciativas de la nómina de proyectos habitacionales del SERVIU de la región. El aporte del Estado está compuesto por un subsidio base de 314 UF, el que puede aumentar según la ubicación geográfica de la vivienda y subsidios complementarios que dependen de las características del grupo familiar que postula y la vivienda que se espera comprar⁴³. El municipio se hace parte de este proceso de varias maneras. La primera es que muchas veces provee terrenos que posee en administración a propósito de una administración fiscal, lugar donde se lleva adelante la construcción. La segunda es en lo relativo al ya comentado Registro Social de Hogares, que es un elemento central en la postulación. La tercera es que hay muchos municipios en Chile que mediante sus direcciones de obras organizan y orientan a las familias tanto en su postulación individual como en la configuración de un “Comité de Vivienda”, que consiste en un grupo de personas que postula colectivamente a un subsidio para conformar un condominio social. Finalmente, existen también las llamadas “EGIS-Municipales”, que permiten que el municipio haga de intermediario entre el SERVIU (organismo estatal dependiente del MINVU encargado de la ejecución de los subsidios) y las empresas constructoras.

Es importante dejar muy claro que las municipalidades no participan en la asignación de subsidios, esta es una misión que corresponde exclusivamente al MINVU. Así, podríamos concluir que, en lo referente al derecho de vivienda, la relación entre el ciudadano y el Estado se da sin mayor mediación de la gestión local, asunto que debiera rectificarse.

⁴³ Se puede ver: <https://www.minvu.gob.cl/beneficio/vivienda/subsidio-para-comprar-una-vivienda-construida-de-hasta-950-uf-ds49/>

5. DESCENTRALIZACIÓN Y CAPITAL HUMANO

5.1. Antecedentes de la descentralización regional

Para cualquier estudio que aborde el problema de la descentralización es fundamental comprender que esta tiene diversos enfoques. En ese sentido, se puede comprender la descentralización territorial mediante un enfoque administrativo, otro político y el fiscal (Henríquez, 2020b). En cuanto a la descentralización administrativa, esta apunta al traspaso de competencia territorial entre diferentes rangos de gobiernos, tales como, el nacional, regional y comunal. Por su parte, el enfoque político hace referencia tanto a la participación ciudadana como a la representatividad de los distintos niveles de administración (intermedio y local). A su vez, la descentralización política se relaciona con la distribución de poder político de las autoridades elegidas y los ciudadanos, haciendo hincapié en que ambos son parte del proceso de toma de decisiones. Respecto de la descentralización fiscal esta es entendida desde dos perspectivas: la de los gastos y la de los ingresos. De acuerdo con la Comisión Asesora Presidencial del 2014, la primera tiene que ver con la entrega de mayor decisión subnacional sobre el gasto público total, pues existiría una mayor descentralización si los gobiernos regionales y locales tuvieran mayores niveles de toma de decisión en el gasto público total. La perspectiva del ingreso apunta a que se requiere avanzar hacia mayores ingresos propios por parte de los gobiernos subnacionales (Dazarola, 2019).

A lo largo de este informe, se observa que Chile ha avanzado en materia de descentralización en las últimas décadas. Sin embargo, estos avances han sido abordados principalmente desde una visión administrativa que no ha permitido a las regiones desarrollarse plenamente por la falta de fortalecimiento en la descentralización política y fiscal.

En esa línea, los enfoques de la descentralización muestran que los principales cambios en esta materia se han encaminado mayormente en materia administrativa. No obstante, se han dado pasos en materia de descentralización política, pero algunos de ellos se han concretado recién desde 2017, por lo que su impacto aún no se puede medir. Desde 1990 a la fecha se destacan los siguientes avances:

1. Promulgación de la Ley Nº 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional, la que estableció los gobiernos regionales.
2. Promulgación de la Ley Nº 20.390 de Reforma Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Regional. Esta ley se enfocó en el fortalecimiento del accionar de los consejos regionales, los que pasaron a ser elegidos por la ciudadanía desde el 2014.
3. Promulgación de la Ley Nº 20.990 que Dispone la Elección Popular del Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional. Esta ley crea la figura del gobernador regional, el que será elegido por sufragio popular y establece el proceso de traspaso de competencias a la gobernación regional.

En la última década, se ha presentado un conjunto de leyes que han producido un avance desde la regionalización a la descentralización en el país (Henríquez, 2020a), pero hace falta aún fortalecer la descentralización territorial en su conjunto, es decir, dar un efectivo traspaso de competencias a los gobiernos locales y regionales que les otorgue mayor poder (descentralización administrativa), autoridad (descentralización política) y recursos (descentralización fiscal) para un desarrollo integral y en igualdad de oportunidades para las regiones.

La OCDE en su informe *Territorial Reviews: Chile* (2009) presentó varios desafíos para el país en esta materia, señalando que Chile requiere atender su diversidad y la dependencia económica de las regiones, ya que, si bien la economía ha sido fortalecida en los últimos 20 años, las regiones no han usado completamente sus recursos, ni desarrollado todo su potencial, lo que ha generado barreras para el crecimiento del país. Esto ocurre, principalmente, porque la economía regional todavía depende fuertemente del gobierno central. Asimismo, el organismo indicó en un nuevo informe de 2017, *Making Decentralisation Work in Chile. Towards Stronger Municipalities*, que Chile es parte de los países más centralizados de la OCDE debido a que su modelo de desarrollo refuerza las disparidades interregionales y locales de forma significativa. El estudio también señala que:

...la “hipercentralización” de poderes ha ido de la mano con una “hiperconcentración” de población, recursos y poder. Por ejemplo, mientras el área Metropolitana de Santiago cubre el 2,1% del territorio chileno, cuenta con el 41% de la población del país, el 49% del PIB y el 41% del empleo (OCDE, 2017).

Además, en el informe se observa que al analizar las dimensiones económicas del bienestar en materia de descentralización, Chile muestra altos niveles de disparidad regional en satisfacción de vida, medio ambiente, seguridad y empleo, siendo más severas estas disparidades en materia educativa. Esto último será abordado en detalle posteriormente.

Respecto de las disparidades regionales en el informe OCDE se observa que Chile “registra el segundo nivel más alto de concentración regional del PIB entre los países de la OCDE (un índice de concentración de 55 en comparación con el promedio de la OCDE de 39)”. Asimismo, es el país que junto a México, la República Eslovaca e Irlanda, tienen la mayor diferencia de PIB per cápita entre regiones de acuerdo con el índice Gini de países de la OCDE 2013.

Con estos datos se evidencia la necesidad de avanzar en una descentralización territorial que abarque la entrega de mayores potestades a los gobiernos locales y regionales administrativa, política y fiscalmente. Para progresar en este sentido de forma efectiva es fundamental el rol y compromiso de las empresas en la creación de empleos atractivos que incentiven a los profesionales a radicarse en las regiones y el compromiso de las Instituciones de Educación Superior para contribuir con el desarrollo de capital humano avanzado en los diferentes territorios del país que contribuyan a los gobiernos locales y regionales, pues la sola autonomía de estos no logrará una verdadera descentralización, ya que para el traspaso de competencias se requiere la existencia de un capital humano

avanzado que contribuya en el proceso y que sea capaz de responder a las demandas de la ciudadanía y al desarrollo de la región.

La educación y la creación de empleos son factores determinantes en el desarrollo de las regiones, y el crecimiento de las regiones es determinante para el desarrollo del país. Es por ello que en el siguiente punto se realiza un diagnóstico y análisis de la situación actual de Chile en descentralización y capital humano avanzado que permita a los convencionales comprender este fenómeno de forma integral.

5.2. Situación actual de Chile en educación y empleo en regiones

La mayoría de las personas buscan desarrollarse tanto familiar como profesionalmente en el lugar que los vio crecer, pero en muchas ocasiones, debido a las disparidades locales principalmente en materia educativa y laboral, deben migrar de sus regiones en busca de mejores oportunidades.

En esa línea, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) elaboró un informe llamado “Desigualdad Regional en Chile: Ingresos, Salud y Educación en Perspectiva Territorial” en donde se muestra una comparación de la medición del Índice de Desarrollo Humano (IDH) para las regiones entre 2006 y 2017. Este indicador permite observar las diferencias interregionales y su evolución en educación, empleo y salud (PNUD, 2018).

La Figura 1 muestra que en todas las regiones hubo mejoras significativas en la medición del IDH, siendo las regiones con mayor progreso aquellas que en 2006 presentaban un desempeño más bajo. No obstante, los desafíos persisten, ya que, si bien hay una reducción en las brechas subnacionales en indicadores básicos, estas permanecen al momento de analizar disparidades más complejas, por ejemplo, la pobreza multidimensional que también será abordada en este informe.

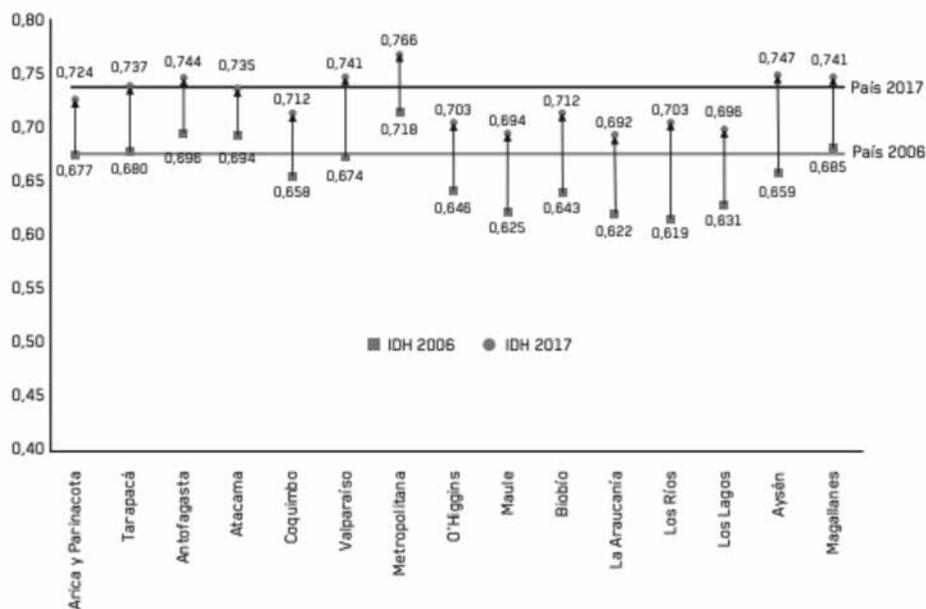
Por otra parte, en el IDH se observa una constante de crecimiento en la Región Metropolitana y las regiones mineras y una baja en las regiones de la zona central y sur, entre la Región de O’Higgins y Los Lagos. Esta constante se mantiene a lo largo del análisis del PNUD en la medición de salud, educación y pobreza.

Oferta de la Educación Superior en regiones

En Chile, el acceso a la educación preescolar y escolar llega a niveles superiores al 90%, es decir, es casi universal. En cuanto a la cobertura de la educación superior esta ha tenido un constante incremento, pasando de 600.000 estudiantes aproximadamente en 2005 a una que se duplica en 2021 con 1.200.000 de estudiantes matriculados en diferentes Instituciones de Educación Superior (IES) a lo largo del país.

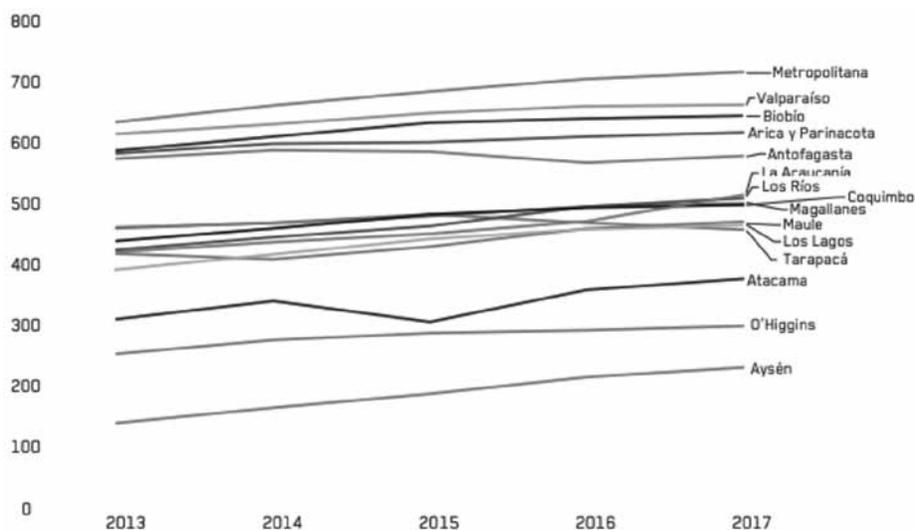
Al observar la asistencia a la educación preescolar y escolar (básica y media) por región se concluye que no hay fuertes disparidades entre regiones en el acceso a estos tipos de educación (PNUD, 2018). Sin embargo, no ocurre lo mismo en el caso de las IES, en que, si bien existen mejoras considerables en el acceso a este tipo de educación por región, la matrícula es mayor en las regiones que concentran la mayor cantidad de

FIGURA 1
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO REGIONAL 2006-2017



Fuente: PNUD (2017).

FIGURA 2
EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR. MATRÍCULA DE PREGRADO POR CADA 1.000 HABITANTES DE 18-24 AÑOS, POR REGIÓN, 2013-2017



Fuente: PNUD (2017).

habitantes: la Región Metropolitana, de Valparaíso y del Biobío. En cambio, en las regiones donde la oferta de educación superior siempre ha sido más limitada hay menor tasa de matrícula. Este es el caso principalmente de la Región de O'Higgins y la de Aysén. Esto último se podría relacionar a la migración de estudiantes a las grandes ciudades del país, las que ofrecen una mayor diversidad de proyectos educativos.

Al profundizar en el análisis de la oferta educativa que existe en las regiones, se observa que la cantidad de carreras en Centros de Formación Técnica (CFT), institutos profesionales (IP) y universidades varía significativamente entre regiones. En la siguiente tabla se observa, como ya se ha mencionado, que las regiones con mayor número de habitantes concentran la mayor matrícula de la educación superior y lo mismo ocurre en cuanto a la oferta: la Región Metropolitana, la de Valparaíso y la del Biobío “concentran cerca el 67% de la oferta (55% en programas de CFT, 68% de IP, 70% de universidades). Más aún, tres de cada cuatro carreras ofrecidas por universidades privadas se localizan en una de estas tres regiones” (PNUD 2018). A pesar de esta información, es importante señalar que la sola existencia de una mayor oferta de carreras en estas regiones no

FIGURA 3
N° DE CARRERAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR, POR REGIÓN Y TIPO DE INSTITUCIÓN 2015

	Centros de formación técnica	Institutos profesionales	Universidades	Total programas educación superior	Universidades estatales	Universidades privadas del CRUCH	Otras Universidades privadas
Arica y Parinacota	54	16	108	178	78	-	30
Tarapacá	53	33	175	261	97	-	78
Antofagasta	77	127	337	541	112	80	145
Atacama	48	63	94	205	72	-	22
Coquimbo	103	214	253	570	61	31	161
Valparaíso	275	500	829	1.604	252	198	379
Metropolitana	642	1.983	3.615	6.240	703	291	2.621
O'Higgins	61	268	83	412	18	5	60
Maule	178	224	277	679	85	63	129
Biobío	225	698	1.094	2.017	103	484	507
La Araucanía	145	230	419	794	135	101	183
Los Ríos	52	57	206	315	-	123	83
Los Lagos	106	251	344	701	143	16	185
Aysén	31	13	31	75	11	10	10
Magallanes	43	19	89	151	71	-	18

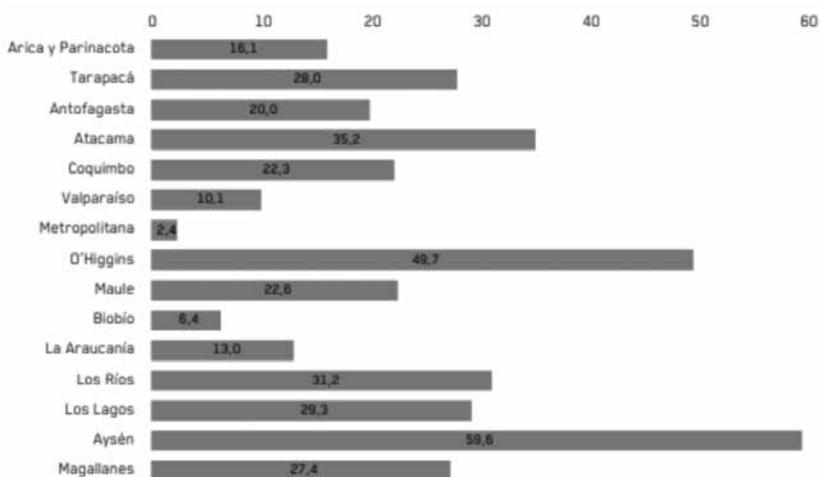
Fuente: PNUD (2017).

quiere decir que exista desigualdad por ello, ya que sería plausible que exista más oferta donde existen más estudiantes potenciales (PNUD, 2018). Al igual que dichas regiones, otras que presentan una oferta que podría considerarse como alta son las de Tarapacá, Antofagasta, Los Ríos y Magallanes. Estas últimas comparten algo en común: contar con universidades estatales importantes.

Otro aspecto fundamental que considera el informe del PNUD en las diferencias regionales en materia educativa es la calidad de los servicios. Para medir dicha calidad, se consideran dos enfoques: la tasa de docentes con grado de doctor Ph. D., o equivalente, y el número de programas acreditados. Respecto de la medición de los programas acreditados, el análisis muestra que el 63% de los programas se concentra en la Región Metropolitana, la de Valparaíso y la del Biobío y, en cuanto a los docentes con doctorado, el 76% de ellos se agrupa en las regiones ya mencionadas.

Otro aspecto para considerar en materia de brechas educativas entre regiones es la migración de estudiantes en busca de más y mejores oportunidades de formación. Esto impacta en la calidad de vida de las familias de regiones, pues al salir sus hijos en busca de esas nuevas oportunidades, deben incurrir en gastos de arriendo, alimentación, transporte, entre otros, que en otras regiones no deben enfrentar. Asimismo, quienes suelen salir de sus regiones tienden a ser los estudiantes más esforzados y estudiosos, los que muchas veces no regresan, con lo que quedan en desmedro de capital humano las regiones más pequeñas. En la siguiente figura se muestra que solo 2,4% de los estudiantes que viven en la Región Metropolitana emigró por razones de estudios. En cuanto a la Región de Valparaíso y la de Biobío, el porcentaje no supera el 10%. No obstante, en el resto de las regiones, las brechas aumentan bastante, por ejemplo, en el caso de la Región de O'Higgins migró casi la mitad de los jóvenes que ingresaron a la educación superior, y en la Región de Aysén salió casi el 60%.

FIGURA 4
TASAS DE MIGRACIÓN POR ESTUDIOS SUPERIORES, POR REGIÓN DE ORIGEN, 2016

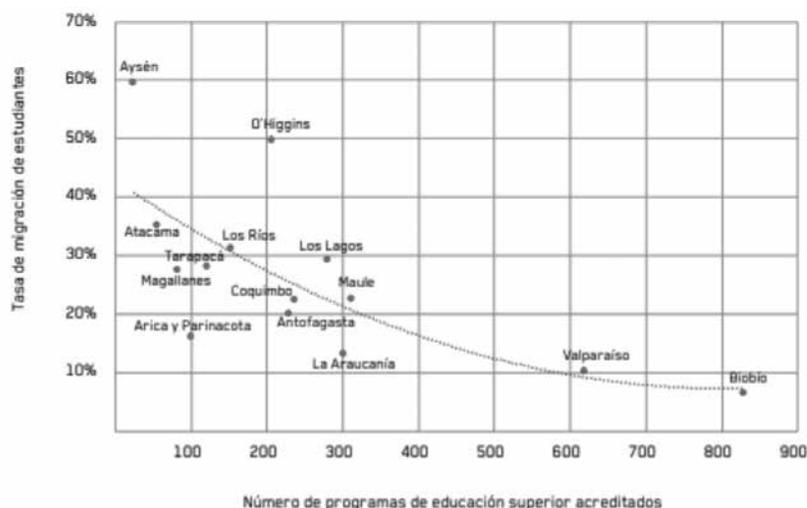


Fuente: PNUD (2017).

Al analizar la relación entre la oferta educativa de las regiones y la calidad de las IES y la migración, se muestra una clara correlación entre estos factores.

Al observar las disparidades territoriales en materia educativa en Chile, se puede apreciar que los avances de descentralización en el país no han venido acompañados de una fuerte articulación con la educación superior para la capacitación y generación de capital humano avanzado que se requiere para el traspaso de competencias que necesitan los gobiernos locales y regionales.

FIGURA 5
TASAS DE MIGRACIÓN DE ESTUDIANTES Y NÚMERO DE PROGRAMAS DE EDUCACIÓN ACREDITADOS (CFT, IP, UNIVERSIDADES) POR REGIÓN, 2016



Fuente: PNUD (2017).

Discriminación en la entrega de recursos estatales a las IES en regiones

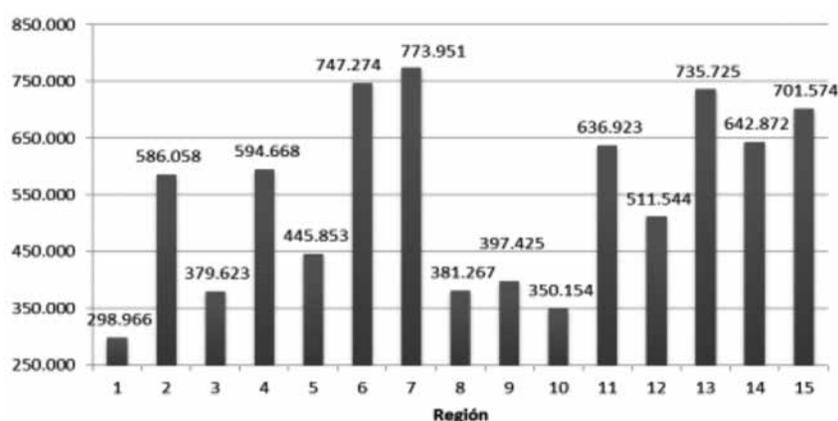
Adicionalmente a las diferencias en oferta y calidad educativa de las regiones también existe una discriminación en la entrega de recursos por parte del Estado a las universidades de regiones. Esto se evidencia al revisar la entrega del Aporte Fiscal Directo (AFD), uno de los principales aportes del Estado a la Educación Superior, el que se entrega solo a las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH). El AFD representa el 53% de los aportes fiscales a las IES del CRUCH y solo 4% va a IES que no pertenecen al CRUCH (Acción Educar, 2015).

Esta discriminación en los aportes del Estado también se produce en las mismas universidades pertenecientes al CRUCH, pero por región. Un estudio realizado por Acción Educar el 2015, llamado “Discriminaciones en educación superior: Universidades y el Consejo de Rectores, indica que:

...es posible notar las altas diferencias en el aporte estatal por región por cada alumno, fluctuando entre los \$ 299 mil anual por alumno en la I región a los \$ 774 mil en la VII región, siendo esta región junto con la VI y la Metropolitana las que tiene los mayores aportes del Estado (Acción Educar, 2015).

Este estudio refleja que un alumno de la Región del Maule recibe 2,6 veces más recursos del Estado en AFD que un alumno de la Región de Arica, presentándose así una discriminación arbitraria, pues la diferencia solo radica en la región en la que vive el estudiante.

FIGURA 6
APORTE FISCAL DIRECTO POR ALUMNO DESAGREGADO POR REGIÓN, 2013



Fuente: Acción Educar (2015).

La disparidad de ingresos en regiones y la pobreza multidimensional

El aumento de la oferta educativa de calidad que pueden dar las Instituciones de Educación Superior encaminará a las regiones a un mayor desarrollo de capital humano avanzado, pero esto debe ir acompañado de la creación de empleos que sean competitivos en cuanto ingresos, estabilidad y proyección profesional en las regiones, principalmente en comparación con las regiones más grandes como la Metropolitana, la de Valparaíso y la de Biobío.

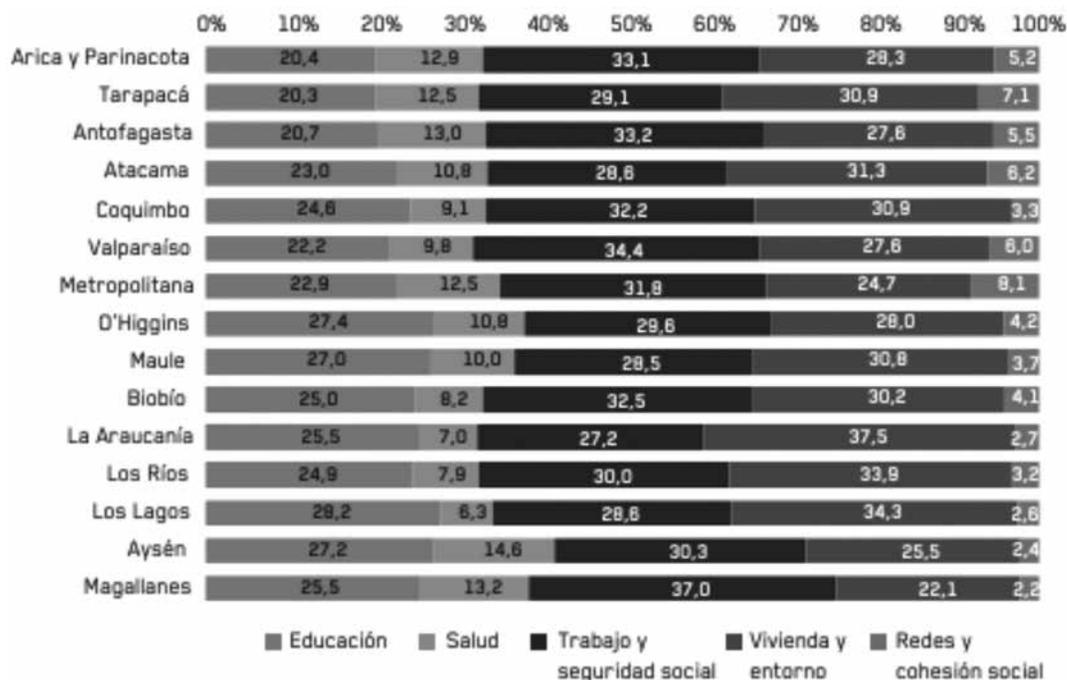
En esa línea, es importante revisar los indicadores de ingresos y ofertas de empleo a lo largo del país, pero también las mediciones de la tasa de pobreza multidimensional, ya que esta muestra un análisis más cercano a la realidad en cuanto a seguridad social, trabajo, vivienda y entorno, todos factores decisivos para los profesionales a la hora de elegir un territorio donde desarrollarse.

El informe del PNUD aborda la medición de la pobreza multidimensional establecida por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia desde el 2014. Esta medida considera cinco dimensiones de medición, las que son:

1. Trabajo y seguridad social.
2. Vivienda y entorno.
3. Educación.
4. Redes y cohesión social.
5. Salud.

Esta medida arroja que la Región de Magallanes y la de Antofagasta son las que tienen la tasa más baja y la Región de La Araucanía es la que tiene la más alta de pobreza multidimensional. Es importante observar en este análisis cuáles son las dimensiones de la pobreza dimensional que tienen mayor incidencia en el resultado de cada región, así, se podrán abordar los desafíos de la descentralización considerando la heterogeneidad de los territorios. Por ejemplo, al comparar la tasa de pobreza por ingresos, las regiones de Arica y Parinacota, de Tarapacá y de Atacama tienen una tasa por debajo del promedio nacional, pero en pobreza multidimensional lo superan. Esto ocurre porque estas regiones acentúan sus carencias en la dimensión de trabajo, seguridad social y vivienda,

FIGURA 7
CONTRIBUCIÓN RELATIVA DE LAS DIMENSIONES A LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL, REGIONES, 2017



Fuente: PNUD (2017).

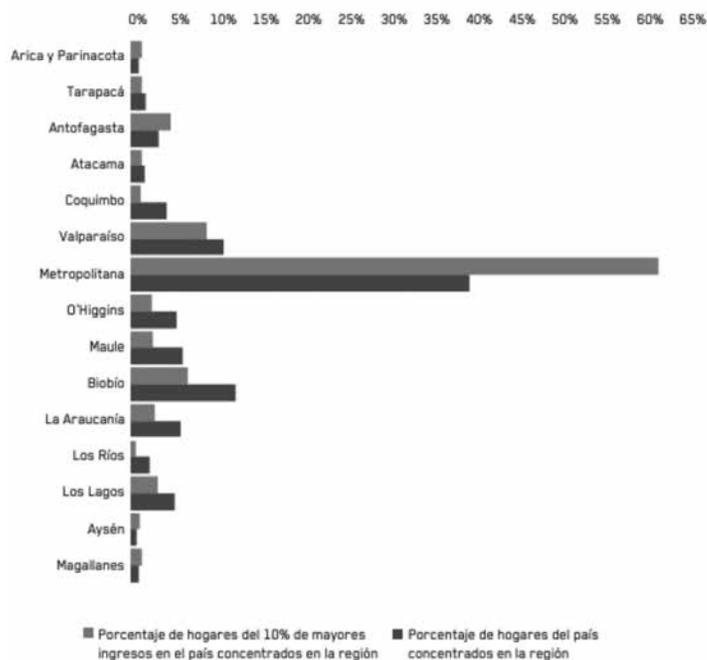
aspectos que afectan la calidad de vida de sus habitantes. La dimensión de vivienda y entorno afecta mayormente a las regiones del sur, en cambio, trabajo y seguridad social tienen mayor impacto en las regiones del centro y de Magallanes. Asimismo, las regiones de O'Higgins al sur presentan grandes déficits en educación (especialmente Los Lagos y Aysén). De esta manera, como se mencionó, cada dimensión permite hacer un *zoom* en las necesidades de cada región. Esta información es útil para que las propuestas que se realicen en materia de descentralización vayan abordando la realidad de cada región al momento de su implementación, pues como hemos podido observar en el caso de la pobreza multidimensional existe una heterogeneidad importante en los diferentes territorios. Así se puede apreciar en la siguiente figura que muestra la contribución de cada dimensión por cada región.

Otra forma de poder analizar el desarrollo de empleo en las regiones y que estos sean atractivos para los profesionales es revisando las mediciones que muestran la disparidades de ingresos por región. La encuesta CASEN 2017 mostró que los ingresos per cápita de los hogares varían considerablemente en las regiones. En el caso de la Región Metropolitana (RM) la mediana de ingresos es aproximadamente 20% mayor que la mediana nacional y, mirándolo desde otro extremo, se observa que el promedio de ingresos de La Araucanía corresponde al 55,1% del ingreso per cápita de la RM. Por otra parte, la RM, en 2017, concentraba casi el 40% de los hogares a nivel nacional y el 60% de hogares con mayor ingreso; esto significa la existencia de una sobrerrepresentación del 50% de estos hogares en la región. Otras regiones con esta sobrerrepresentación son las mineras: Antofagasta, Arica y Parinacota; y hacia el lado sur, tenemos en esta misma categoría las regiones de Aysén y Magallanes. El caso contrario ocurre en regiones del centro sur (Biobío, Maule, La Araucanía y O'Higgins) que tienen una subrepresentación de la cantidad de hogares respecto del porcentaje de estos que tienen altos ingresos.

En la Figura 8 del informe del PNUD 2020, se observa que a pesar de que la subrepresentación de los hogares de altos ingresos se concentra en las regiones del Biobío y de Valparaíso, más del 75% de este tipo de hogares se concentra en estas regiones y en la Región Metropolitana. Esto se ha mantenido constante entre 2006 y 2017, con 73,9% y 75%, respectivamente, de la concentración de hogares de altos ingresos en estas tres regiones. Esto podría ocurrir debido a las tasas de ocupación de las regiones mencionadas: según el CENSO, en 2017, 40,5% de la población ocupada estaba radicada en la RM, 11,6% en Biobío y 10,3% en Valparaíso. Para profundizar más en esta hipótesis el informe indica que la RM concentra:

...más del 80% de los trabajadores informáticos, el 65% de los trabajadores del derecho, el 63% de los profesores de la educación superior, el 60% de los especialistas en organización y administración de empresas, el 52% de los arquitectos, ingenieros y afines, y casi el 52% de los médicos. Todas estas son profesiones que en promedio ofrecen altos salarios.

FIGURA 8
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE HOGARES TOTALES Y HOGARES DE ALTOS INGRESOS EN REGIONES, 2017



Fuente: PNUD (2020).

5.3. ¿Hacia dónde debemos avanzar para fomentar el desarrollo de capital humano avanzado en regiones?

Es evidente con la información entregada en los puntos anteriores que Chile está al debe en el desarrollo de oferta educativa y laboral de forma equitativa a lo largo del país que permita el entorno propicio para que los habitantes de las diferentes regiones se puedan desarrollar en plenitud en sus localidades, desde la educación escolar a la educación superior, hacia la estabilidad laboral y que no tengan que migrar en busca de mejores oportunidades. Esto ocurre principalmente por la alta concentración de las Instituciones de Educación Superior en las regiones con mayor cantidad de habitantes (RM, Valparaíso y Biobío) y la diversidad de carreras entregadas en ellas, en desmedro de aquellas regiones más pequeñas. Así también ocurre en el ámbito laboral, fundamentalmente por el hecho de que en ciertas ocasiones un mismo trabajo tiene una remuneración más baja en ciertas regiones en comparación con las regiones más grandes.

Las disparidades en materia educativa y laboral no son las únicas preocupantes, pues las diferencias regionales en la medición de pobreza multidimensional también generan alertas respecto de la heterogeneidad en las cinco dimensiones que tienen mayor peso en la medición en cada región. La información que nos entrega esta tasa es de las más

profundas y da la posibilidad de implementar un plan de descentralización especial para cada región y sus propias realidades.

En ese contexto, es importante avanzar hacia una descentralización territorial de la mano de un mayor desarrollo en la oferta educativa y compromiso de las IES en la vinculación y trabajo de pertinencia en regiones y en la generación de especialidades ligadas a los factores de desarrollo de la región. También, es fundamental el compromiso de las empresas en la creación de empleos atractivos y coherentes con el desarrollo de las regiones, ya que los profesionales buscan trabajos bien remunerados y en un ambiente estimulante y esto actualmente lo encuentran principalmente en la RM.

Las personas, al momento de moverse de una región a otra, evalúan los costos y los beneficios del cambio. En ese sentido, según una encuesta realizada en una investigación de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas aplicada a grupos representativos de profesionales calificados que migraron a regiones mediante diferentes programas de incentivo al trabajo en regiones, los determinantes a la hora de tomar esta decisión se podrían enfocar en tres ejes: importancia del trabajo, la familia y experiencias exitosas (Bello, *et al.*, 2012). En esa línea, la encuesta indica que los encuestados comentan que:

...los atributos más destacados de las regiones son naturaleza, familia, tiempo libre y proyección laboral, lo que contrasta con los atributos de alta valoración en Santiago como son proyección laboral, cultura y entretenimiento, y calidad de los servicios públicos y de la educación.

Con estos antecedentes se puede concluir que es necesario avanzar en materia de descentralización educativa y laboral en los siguientes temas (Bello *et al.*, 2012):

1. Atraer y retener capital humano avanzado por medio de incentivos regionales.
2. Formar capital humano con pertinencia territorial.
3. Crear estímulos para la renovación y reconversión de capital humano avanzado.
4. Creación de centros de pensamientos regionales.
5. Desarrollo de Ciencia, Tecnología e Innovación en las regiones.

Para avanzar en estos cinco puntos, es necesario crear un sistema de incentivos que promueva el compromiso de los estudiantes de las diferentes IES a potenciar sus talentos para ponerlos al servicio del desarrollo de las regiones. Dichos incentivos podrían apuntar a los siguientes temas:

1. Financiamiento de arancel de carreras.
2. Bono de mantención.
3. Beca Desarrollo Regional.
4. Mayor cobertura y descuento en créditos.
5. Subvención a la contratación de capital humano calificado en las regiones.
6. Beneficios para el capital humano calificado y su familia, tales como, planes médicos, ayuda al cuidado de los niños, beneficios para la jubilación.

Estos incentivos deberán ser acompañados de requisitos, los que podrían encaminarse, por ejemplo, en la permanencia por cierta cantidad de años de trabajo en la región donde realice sus estudios y la elección de una carrera alineada con la estrategia regional de desarrollo, de innovación para la competitividad y políticas públicas más relevante de la región (Bello *et al.*, 2012).

Asimismo, para el fortalecimiento de las IES, es necesario otorgarles un mayor apoyo presupuestario. Un avance en este punto podría ser concentrar los aumentos presupuestarios con requisitos establecidos para las universidades regionales que son las que menos Aporte Fiscal Directo (AFD) reciben.

Adicionalmente, se requiere también el compromiso de las IES de realizar un trabajo en conjunto con todas las IES que permita una efectiva articulación con los gobiernos regionales y locales. Por último, se requiere de una articulación entre el gobierno regional y el Ministerio de Educación que se encamine hacia la transferencia de recursos para el financiamiento de becas de estudiantes en regiones u otros incentivos como los mencionados anteriormente.

Avanzar en estos lineamientos contribuirá a una descentralización territorial efectiva que facilitará los procesos a las Instituciones de Educación Superior regionales que han sido históricamente afectadas por el centralismo y subirá la calidad de los estudiantes y las instituciones regionales. De esta manera se generará un sentido país, valoración de Chile en su conjunto y en igualdad de oportunidades.

La redacción de la nueva carta magna es un escenario que permite reabrir el debate de la descentralización, dando la posibilidad de discutir con perspectiva de futuro respecto de la educación chilena, que exige un desarrollo regional que permita mayor integración, genuina promoción social y dejar en la historia las discriminaciones que afectan a las regiones.

6. SÍNTESIS DE PROPUESTAS PARA UNA VERDADERA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL

A lo largo de este informe colectivo se analiza la descentralización desde diferentes perspectivas, desde la visión antropológica hasta la construcción de un sistema que permita el desarrollo de capital humano avanzado en las regiones para lograr un efectivo traspaso de competencias y progreso regional que se articule con el gobierno local. Si bien nuestro país ha avanzado en la materia principalmente en la descentralización administrativa y política, aún nos queda un largo recorrido para lograr una descentralización efectiva que se haga cargo realmente de la inequidad territorial de las regiones y del traspaso de competencias.

En ese contexto, es fundamental identificar las necesidades de los diferentes territorios que son muy heterogéneos en aspectos sociales, culturales, presupuestarios, entre otros. Para ello, se requiere un análisis profundo respecto del desarrollo de las regiones abordando sus fortalezas y debilidades. Hoy vemos esta oportunidad de análisis en el proceso constituyente, en donde es posible y necesario que el sistema centralizado del país avance hacia una descentralización territorial, en donde sean las instituciones las

que se adaptan al territorio y no al revés. De esta manera, nos encaminamos a una equidad territorial que no solo va a beneficiar a las localidades, sino también al desarrollo económico y social de Chile.

La diversidad de los territorios, anteriormente mencionada, puede ser abordada con mayor conocimiento por medio de los gobiernos locales y regionales. Estas entidades son la institución del Estado más apta en conocimiento para articular el desarrollo local y regional. En ese contexto, los gobiernos locales podrían abordar las siguientes tareas del Estado:

1. Políticas sociales.
2. Participación ciudadana.
3. Superación de desigualdades territoriales.
4. Equilibrar el poder político.

A continuación, se enumeran las siguientes propuestas que se destacan de esta investigación. Dichas propuestas se abordan, en su mayoría, desde el fortalecimiento de los gobiernos locales y regionales y la generación de capital humano avanzado para las regiones:

1. Los gobiernos locales y regionales son quienes tienen mayor cercanía con las necesidades de sus habitantes, es por ello que podrían trabajar más articuladamente mediante un *sistema intermedio entre la comuna y la región*, que aborde, por ejemplo, la realidad de aquellos municipios con baja población y urbanización pero que comparten identidad y cultura con otros territorios. De esta manera se optimizarán los recursos y se potenciarán entre comunas.
2. Establecer mecanismos que permitan una mayor coordinación política entre el gobierno regional y las autoridades locales. Para ello, se podría explorar la *integración de los consejos regionales completa o parcialmente por alcaldes de las comunas de la región*.
3. La inequidad presupuestaria de los gobiernos locales y regionales estanca el crecimiento del país y no permite una verdadera autonomía institucional si ambos no tienen las capacidades de administrar sus recursos propios. En esta línea se propone la *creación de un sistema de rentas regionales y locales*.
4. La alianza público-privada es esencial para que los gobiernos subnacionales puedan fortalecer sus capacidades de gestión y contribución al desarrollo. Para lograr esto se requiere *ampliar las competencias de los gobiernos locales con el objetivo de fortalecer las alianzas público-privadas a nivel territorial*.
5. El centralismo del Estado ha dificultado una acción coordinada para enfrentar las particularidades de cada territorio, es por ello que debemos avanzar en abandonar la visión sectorial de las políticas sociales y encaminarnos hacia la elaboración de políticas sociales con perspectiva territorial. Esto se puede lograr estableciendo un *sistema de competencias locales en la generación, ejecución y evaluación de políticas sociales*.

6. Han pasado casi 30 años de la existencia del actual sistema político municipal, suficiente experiencia para plantearse cambios, por ejemplo, la *elección diferida de alcaldes y consejo municipal* para favorecer la diferenciación de funciones, la conformación de un *sistema de iniciativas ciudadanas en materia de proyectos y normativa local, creación de auténticos partidos políticos regionales, entre otros*.
7. Es fundamental avanzar hacia una descentralización territorial en conjunto con un *fortalecimiento de la oferta educativa* y el *compromiso de las Instituciones de Educación Superior en trabajar en la vinculación y pertinencia de las carreras con el sector de desarrollo de la región y sus empresas*.
8. Las personas al momento de moverse de una región a otra evalúan los costos y los beneficios del cambio, por eso, se requiere la *creación de un sistema de incentivos a la permanencia de profesionales en regiones*, que aborde el desarrollo educativo, social y económico, por ejemplo, dar financiamiento de arancel, bono de mantención, beca de desarrollo regional, subvención a la contratación de capital humano calificado en regiones, beneficios para la familia (médicos, cuidado de niños, jubilación).

Esperamos que este informe de análisis y propuestas acerca de la descentralización en Chile sea de utilidad para los convencionales constituyentes, que la redacción de la nueva Constitución permita terminar con las discriminaciones que afectan a las regiones y establezca una articulación fuerte entre los diferentes actores que tienen que colaborar con el desarrollo de las regiones y la descentralización territorial en su conjunto, administrativa, fiscal, política y social.

REFERENCIAS

- ABEDRAPO, J. (2014). En *Búsqueda del sentido de la política. Justicia Social y Economía Social de Mercado: Análisis y Perspectivas*. Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- ABEDRAPO, J. (2019). *Derecho al desarrollo de los pueblos*. Editorial Tirant lo Blanch.
- ABEDRAPO, J. (2019). *Causas de la erosión del tejido social en Chile*. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/22831>.
- ABEDRAPO, JAIME (2020). *Causas de la erosión del tejido social en Chile*. *Agenda Internacional PUCP*, Pp. 27(38).
- ACCIÓN EDUCAR (2015). *Discriminaciones en educación superior: Universidades y el Consejo de Rectores*.
- ALDUNATE, E. (2009). *Constitución Política de la República de Chile. Doctrina y Jurisprudencia*, Santiago.
- ALSTON, P. (2005). *Labour Rights as Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- ANINAT, I. (2020). *Finanzas públicas regionales: propuestas presupuestarias e institucionales*. En: *Mas allá de Santiago: descentralización Fiscal en Chile*. Centro de Estudios Públicos (CEP).
- ARISTÓTELES (2003). *Política*. Editorial Alianza.

- ARISTÓTELES (1996). Ética Nicomaquea. Paidós.
- BALLESTEROS, M. (2001). Empoderamiento como Proceso Integral y Multidimensional. Federación Universitaria de Buenos Aires. www.takingitglobal.org
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1983). La descentralización en Francia: Algunos puntos de conexión con las autonomías españolas. *Revista de Administración Pública*, (100-102, 3), 1797-1838 <https://dianet.unirioja.es/descarga/articulo/5061482.pdf>
- BELLEI, C. (Coord.). (2018). Nueva Educación Pública: contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización. CIAE, Universidad de Chile. <https://www.educacionpublica.cl/wp-content/uploads/2018/11/DEP.pdf>.
- BELLO, W. (2004). Desglobalización. Ideas para una Nueva Economía Mundial. Editorial Intermón Oxfam.
- BELLO, A, CURAQUEO, O., CHARLES, C. Y TOLOZA, I. (2012). Incentivos Regionales para atraer y retener Capital Humano para el desarrollo de las comunas y regiones de Chile. https://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivo/BLOQUET/Capital_Humano_Regional/Incentivos%20Regionales%20para%20el%20Capital%20Humano%20en%20comunas%20y%20regiones.pdf
- BENECKE, D. (2008). Social and Ecological Market Economy. A General Overview. Universidad Miguel de Cervantes. Published by GTZ in May 2008 in: *The Social and Ecological Market Economy-A Model for Asia?* Ed. By Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Eschborn 2008, 23-52.
- BENGOA, JOSÉ (2007). La emergencia indígena en América Latina. Fondo de Cultura Económica.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE (2011). Política nacional para el Desarrollo de las Localidades Aisladas. Área Gobierno. BCN Minuta. Defensa y Relaciones Internacionales.
- BOADA, M. Y SAURO, D. (1983). El Cambio Global. Rubes Editorial S.L.
- BOISIER, S. (2001). Desarrollo Local ¿de qué estamos hablando? En: *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario, Homo Sapiens Ed.
- BULNES DE GRANIER, L. (1988). La Regionalización y sus Antecedentes Jurídicos. Editorial Andrés Bello.
- CARRASCO DELGADO, S. (1997). Iniciativas de Regionalización y Descentralización Durante el Periodo de Vigencia de la Constitución Política de 1925. Pp. 301-325.
- CARRILLO SALCEDO, J. A. (1972). El Derecho al Desarrollo como Derecho de la Persona Humana. *Revista Española de Derecho Internacional*. 25, pp 12-28.
- CENTRO DE EPIDEMIOLOGÍA Y POLÍTICAS DE SALUD FACULTAD DE MEDICINA CLÍNICA ALEMANA - UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO (2019). Estructura y funcionamiento del sistema de salud chileno. <https://medicina.udd.cl/centro-epidemiologia-politicas-salud/files/2019/12/ESTRUCTURA-Y-FUNCIONAMIENTO-DE-SALUD-2019.pdf>
- CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS (2020). Más allá de Santiago. https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200708/20200708114201/mas_alla_de_santiago_cep_centrouc.pdf
- CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC (2021). Estudio de planificación de la segunda etapa de implementación de la Ley N°21.040. Nuevo Sistema de Educación Pública. <https://politicaspublicas.uc.cl/publicacion/estudio-de-planificacion-de-la-segunda-etapa-de-implementacion-de-la-ley-n21-040/>

- COHEN, E. Y FRANCO, R. (2005). *Gestión Social: Cómo Lograr Eficiencia E Impacto en Las Políticas Sociales*. Editorial CEPAL y Siglo XXI.
- CONTRERAS NIETO, M. Á. (2000). *El Derecho al Desarrollo como Derecho Humano*. Ed. Instituto Literario.
- CONCHA, C. (2011). Chile, cerrando el ciclo de la administración educativa municipal. <https://liderazgoeducativo.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2020/04/Cerrando-el-ciclo-de-la-administración-educativa-municipal.pdf>
- DAZAROLA, G. (2019). *Descentralización en Chile: Avances y temas pendientes*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27720/1/BCN_Estado_Descentralizacion_Chile_2019_def.pdf
- DÄUBLER W. (2010). *La protección de los derechos sociales en el ordenamiento jurídico de Alemania (Der Schutz der sozialen Grundrechten in der Rechtsordnung Deutschlands)*, Baden, 2010.
- EDWARDS, A. (1913-1921). *La Constitución de 1833*. Pacífico Magazine, Zig-Zag, Santiago, 1(5), 593-596.
- ELIGE EDUCAR (2020). *Educación parvularia en Chile: Estado del arte de la educación y desafíos*. https://eligeeducar.cl/content/uploads/2020/07/Elige-Educar.-Educacion-parvularia-en-Chile_VF-2.pdf
- ERHARD, L. (1981). *Bienestar para todos*. Ediciones Omega S.A.
- EYZAGUIRRE, S. (2016). *Tres factores claves para desmunicipalizar la educación pública*. https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160607/20160607170647/pder430_seyzaguirre.pdf
- FERREIRO, A., ARIS, M. Y PINTO, F. (2019). *Descentralización en Chile. Diagnóstico y propuestas*. <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/05/Informe-Final-Descentralizacion-V4.pdf>
- GARCÍA, V. (2015). *Políticas Públicas y Zonas Extremas en el norte y sur de Chile: aproximaciones desde el marco de las coaliciones promotoras*. En L. Correa y A. Salas (Coords.). *Gobernabilidad. Desarrollo y Seguridad en las Zonas Extremas de Chile*. ANEPE.
- GARCÍA-PLATA, J. (2003). *Teresa de Calcuta (5ª ed.)*. Colección Sinergia, Fundación Emmanuel Mounier.
- GATTINI, C. (2019). *Rol de los alcaldes en la administración municipal de salud*. <http://ochisap.cl/index.php/182-rol-de-los-alcaldes-en-la-administracion-municipal-de-salud>, 2019.
- GÓMEZ GALÁN, M. Y SANAHUJA, J. A. (1999). *El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo*. Editorial CIDEAL.
- GÓMEZ ISA, F. EL (1999). *Derecho al Desarrollo: Como Derecho Humano en el Ámbito Jurídico Internacional*. Universidad de Deusto-Bilbao.
- GÓNGORA, M. (2003). *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX (8ª ed.)*. Editorial Universitaria.
- GIBNEY, M. J. (2000). *La Globalización de los Derechos Humanos*. Edición de Crítica. Editorial.
- HELP, D. (1997). *La Democracia y el Orden Global. Del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita*. Paidós.

- HENRÍQUEZ OPAZO, O. (2020a). Las leyes de descentralización en Chile: eje del cambio de la intergubernamentalidad pasando de la jerarquía a la negociación. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, (21), 5-28. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-17902020000100005>
- HENRÍQUEZ OPAZO, O. (2020b). Descentralización y regionalización en Chile 1974-2020: de la desconcentración autoritaria al Estado unitario descentralizado con mayor empoderamiento regional. UDEC, *Revista Territorios y Regionalismos*, (3), 61-81. <https://revistas.udec.cl/index.php/rtr/article/view/2665/2881> <https://doi.org/10.29393/RTR3-5OHDR10005>
- HERRERA, R., LARRAÑAGA, O. Y TELIAS, A. (2010). La Ficha de Protección Social. En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- HORST, B. (2018). Descentralización Fiscal: Antecedentes para una reforma en Chile en materia de financiamiento regional (Serie Informe Económica 273). Libertad y Desarrollo.
- IDEAPÁIS (2017). Educación Inicial en Chile, http://ideapais.cl/wp-content/uploads/2017/10/4._EDUCACION_INICIAL-1.pdf
- INNERARITY, D. (8 de mayo de 2021). Una defensa de la política. *La Vanguardia*, <http://www.lavanguardia.com/>
- YÁÑEZ, E; PÉREZ, A; CONEJEROS, JUAN PABLO; ECHEVERRÍA, MAURICIO (2009). Jacques M. En Testimonio de Verdad. Homenaje a Fernando Moreno Valencia. Santiago de Chile, Fundación Domus.
- JERIA, Á. Y CORREA M. (2017). Chile y su sistema de salud: la próxima reforma. En Desarrollo Humano y Solidario: Nuevas Ideas para Chile.
- KRENNERICH, M. (2013). Derechos sociales: entre el derecho y la política (Soziale Menschenrechte: zwischen Recht und Politik), Schwalbach.
- KÜNG, H. (2000). Una Ética Mundial para la Economía y la Política. Fondo de Cultura Económica.
- KÜNG, H. (2004). A Global Ethic as a Foundation for Global Society. En F. J. Lechner & J. Boli (Eds.). *The Globalization Reader*. Blackwell.
- LATINOBARÓMETRO (2018). Título informe (Informe 2018). http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf
- LIBERTAD Y DESARROLLO (2017). Proyecto de Desmunicipalización: hacia la centralización. <https://lyd.org/wp-content/uploads/2017/10/TP-1324-NUEVA-EDUCACION-PUBLICA.pdf>
- LINDH, J. (2020). Descentralización ¿por qué y cómo hacerlo? http://ideapais.cl/wp-content/uploads/2020/01/Descentralización_03.pdf
- LINDH, J., IGLESIAS, A. Y TORRES, M. (2020). Registro Social de Hogares, un asunto pendiente. <http://ideapais.cl/wp-content/uploads/2020/08/Registro-Social-de-Hogares.pdf>, 2020.
- MARITAIN, J. (1940). *Humanismo Integral*. Ediciones Ercilla.
- MARITAIN, J. (1977). *Los Derechos del Hombre y La Ley Natural*. Edición Leviatán.
- MARTÍNEZ OCAMICA, G. (2005). *La Palabra y los Pensadores*. Editorial Encrucijada.
- MINISTERIO DEL INTERIOR (2016). Actas Oficiales de las Sesiones Celebradas por la Comisión y Subcomisión Encargadas del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República.

- MORENO VALENCIA, FERNANDO. Libertad y desarrollo del hombre. En Documentos de trabajo del Instituto Chileno de Estudios Humanísticos (ICHEH). Santiago de Chile, 1996.
- NOGUEIRA, H. (1985). El Estado Unitario, los procesos de descentralización regional y el Estado Federal. Editorial.
- NOGUEIRA, H. (2008). Derechos fundamentales y garantías constitucionales: los derechos sociales. Editorial.
- OCDE, El Gobierno del Futuro (Trad. J. M. Rodríguez Álvarez) Editorial Ministerio de Administraciones Públicas.
- OCDE (2017). Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal: Conclusiones y principales recomendaciones. <https://www.oecd.org/regional/regionaldevelopment/Chile-multi-level-main-findings-ES.pdf>
- PAULSEN, GUSTAVO (2005). Claves para el buen gobierno de la seguridad. En L. Dammert y G. Paulsen (Eds.). Ciudad y Seguridad en América Latina. FLACSO-Chile.
- PNUD (2018). Desigualdad regional en Chile. Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://www.estudiospnud.cl/wpcontent/uploads/2020/04/DesigualdadRegionalPDF.pdf>
- RICH, B. (1994). World Bank / IMF: 50 Years is Enough. 50 Years is Enough. The Case Against the World Bank and the International Monetary Fund. Editorial South End Press.
- SAGREDO R., GONZÁLEZ, J. I. Y COMPAN, J. (2016). La Política en el Espacio. Atlas Histórico de las Divisiones Político-Administrativas de Chile. 1810-1940.
- SANAHUJA, J. A. (2002). Altruismo, Mercado y Poder: El Banco Mundial y la Lucha. Editorial. Oxfam, España.
- SANHUEZA, M. C. (2008). La Primera División Político-Administrativa de Chile, 1811-1826.
- SARTORI, G. (2001). La Sociedad Multiétnica. Pluralismo, Multiculturalismo y Extranjeros. Editorial Taurus.
- SEN, A. K. (1997). Bienestar, Justicia y Mercado. Paidós I. C. E.
- SEN, A. K. (1998). On Ethics & Economics. Editorial Basil Blackwell Ltda.
- SEN, A. K. (2000). Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta.
- SEN, A. Y KLIKSBERG, B. (2007). Primero la Gente. Editorial Deusto.
- STIGLITZ, J. (2002). El Malestar de la Globalización. Editorial Santillana.
- SCHALPER, D. (2021). Protección de los derechos sociales: Estudio Jurídico con especial consideración a los ordenamientos jurídicos de Alemania y Chile.
- TECHO CHILE, FUNDACIÓN VIVIENDA Y CES (2021). Catastro Nacional de Campamentos 2020-2021. <https://ceschile.org/2021> .
- THAMM, C. (1990). Problemas de la positivización constitucional de los derechos sociales. Editorial. Universidad de Bielefeld.