**INFORME FINAL ASESORÍA A LA SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO (SUBDERE, GOBIERNO DE CHILE)**

Asesor: Esteban Valenzuela Van Treek

Doctor en Historia (U. Valencia, España), Máster en Ciencia Política (P.U.C) y Máster en Administración Pública (U. Wisconsin, U.S.A). Académico U. Alberto Hurtado, encargado Comisión Presidencial para la Descentralización 2014.

Diciembre 2015.

**INDICE:**

[I.- EVALUACIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LOS ASPECTOS ESTRATÉGICOS DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR: 2](#_Toc437988028)

[1.1.- El modelo dual incremental descentralizador adoptado por el Gobierno 2](#_Toc437988029)

[1.2.- Evaluación de las propuestas de la Comisión Presidencial y los proyectos en curso: Formas de mejoras al modelo presentado de elección de intendentes y traspaso de competencias 28](#_Toc437988030)

[1.3.-. La menor conflictividad territorial en ciclo semi-recesivo (excepto mapuches/rapanuis) y la creación de una Coalición regionalista entre actores relevantes con “intereses”. 33](#_Toc437988031)

[II.- PROPUESTAS PARA LA MEJORA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN PARTICIPACIÓN Y RENTAS SUBNACIONALES 78](#_Toc437988032)

[2.1 Los servicios Municipales Garantizados ( SEMUGs) como fórmula para legitimar devolución predial a sistema local a cambio de mejores servicios. 78](#_Toc437988033)

[2.2 La dinamización de la participación regional/comunal con la creación de partidos regionales. Historia y proyecciones 120](#_Toc437988034)

[2.3- Recomendaciones para buscar fórmulas de compromiso y avances de los proyectos de descentralización y reforma fiscal. 147](#_Toc437988038)

[2.4 - Un modelo de Universidad con asesoría orgánica con su región y el desarrollo socio-económico para las dos nuevas: Lecciones del Bío-Bío para O’Higgins y Aysén. 162](#_Toc437988039)

# I.- EVALUACIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LOS ASPECTOS ESTRATÉGICOS DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR:

## 1.1.- El modelo dual incremental descentralizador adoptado por el Gobierno

Se analiza la pugna por el moderado proceso de descentralización regional que impulsa el Gobierno chileno, replicando lo que se puede llamar la experiencia francesa de los 1980s: La Nueva Mayoría gobernante (partidos y ministros/agencias públicas claves) articuló un modelo dual de poder para las regiones, permitiendo la elección de Intendentes junto a una delegación central fuerte a través de gobernadores delegados que coordinarán la nutrida red de agencias estatales desconcentradas. Dicho proceso se complementa con un acotado proceso de traspaso de competencias que tomará una década tras pilotajes, donde se incluyeron sólo algunos de los servicios con las competencias esenciales a los entes regionales de los países de la OECD. Se complementa con una propuesta de aumento de los pequeños impuestos a actividades vinculadas a recursos naturales y puertos. Todo ello explica tanto el avance de los sectores reformistas/centralista como la continuidad de la racionalidad centralista/iluminista que predomina en la elite chilena. La ley de elección de intendentes con fuerte delegación central y de traspaso de competencias limitado se contrasta con el enfoque más autonomista de las propuestas de la Comisión Asesora Presidencial para la

Descentralización y el Desarrollo Regional que reunió a 33 expertos en el año 2014.

El PROGRAMA REFORMISTA DE BACHELET, LA DEMANDA REGIONALISTA Y LOS TRES PILARES DE TODA DESCENTRALIZACIÓN

El punto de vista del informe es valorar la descentralización como fin democrático (dispersión del poder) y como medio para el desarrollo cuando ella se produce con seriedad, sin duplicidades ni despilfarro, con fondos de convergencia, evaluación de impactos y el adecuado control social e institucional como lo demandan los movimientos sociales territoriales (Delamaza, Cunill y Joignant 2012, Valenzuela y Penaglia 2014). Chile ha sido fuerte y exitoso en tener estatalidad en todo el territorio para cumplir con servicios sociales básicos convergentes y homogéneos, pero retrasado en autonomía administrativa y fiscal (Rosales 2012, Brosio y Jiménez 2012) que dinamice políticas de fomento del capital social, medio ambiente, transporte y competitividad.

Chile entró en el año 2010 en un período de protestas por educación pública y socio territoriales que empujaron el llamado nuevo ciclo de reformas que hizo retornar al poder a Michelle Bachelet el año 2014 con una nueva coalición de centro-izquierda llamada Nueva Mayoría (incorporó a comunistas y otros grupos de izquierda ajenos a la antigua Concertación), la que adoptó un discurso transformador incluyendo la elección de los intendentes regionales y el traspaso de poderes a regiones y municipios, rompiendo discursivamente el tradicional centralismo de la elite chilena (Valenzuela 2015). Para cumplir su programa y consensuar las propuestas, Bachelet nominó por seis meses en el año 2014 una Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional, la que le propuso tres medidas esenciales: elección de intendentes, traspaso de competencias y ley de rentas regionales. Además, dicha Comisión realizó quince cabildos masivos en todas las regiones, donde se corroboró el resentimiento por los pocos recursos (sobre todo en el norte minero), la falta de programas en transporte y medio ambiente (Coquimbo, Valparaíso, centro-sur) y la débil autonomía para resolver conflictos (Araucanía) y generar mega proyectos y desarrollo productivo (O´Higgins y Bío-Bío, entre otras).

Al recibir el 7 de octubre el Informe de dicha Comisión, la Presidenta anunció la reforma de elección de intendentes, el proceso de traspaso de competencias (ambos ingresados a trámite en el Senado de la República en enero del 2015) y para el segundo semestre del 2015 la ley de financiamiento de los gobiernos regionales y responsabilidad fiscal de los mismos.

Como indican la escolástica sobre descentralización (Faletti, 2010, Navarrete e Higueras, 2014, Rosales, 2012, Valenzuela, 2014) existe un ABC que es combinar lo político (elección de autoridades con poderes), lo administrativo (traspaso de competencias claras) y económicas (tributos propios y/o asegurados por ley). Desde dicho esquema de comparación, se observan las diferencias de los proyectos y modelo consensuado por los partidos de la Nueva Mayoría con la propuesta articulada por la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional ya que esta proponía en lo político no sólo elegir el Intendente sino fortalecer las potestades constitucionales del gobierno regional autónomo, incluyendo un modelo de mediación en caso de disputa por competencias. Lo que llamaron “reforma constitucional para la descentralización” como primera medida esencial. También se consideraba avanzar en lo municipal, ante lo cual el Gobierno lo ha diferenciado en su anuncio de un programa de nueva agenda municipal. Finalmente, la Comisión propuso como esencial los temas de participación y eso ha quedado también postergado para otras agendas.

No obstante, el gobierno ha sido coherente con esta idea de los tres factores claves, al concentrarse en estos tres proyectos en función de lo político, administrativo y lo fiscal para junio del 2015 que logran poner en marcha un proceso político-legislativo que puede poner a Chile en una fase descentralizadora- a pesar de la desmunicipalización de la educación-, a contra corriente de los procesos de re-centralización que vive el Continente en cuanto a los procesos de concentración de la riqueza, la producción y los ingresos así como también la asignación y ejecución sectorial y centralizada por parte del Estado (Cravacuore 2014 y Finot, 2007).

El tercer aspecto que es la descentralización fiscal no arranca en el segundo año de Gobierno, ya que se posterga para el anuncio de ley de financiamiento de los gobiernos regionales (sin fechas claras de operacionalización) y con una versión acotada de la idea de Fondo de Convergencia Regional (en el programa de Bachelet) por la vía de agrupar recursos especialmente para las zonas extremas. Lo señala con claridad Camilo Vial del ICHEM: “Proporcionalmente las regiones no tendrán más recursos que el gobierno central en

2015. Por el contrario, se mantendría la tendencia: de aprobarse, el presupuesto de los GORE equivaldrá sólo al 3,06% del que proyecta el gobierno central. El promedio de los últimos 10 años ha sido de 2,92%. En otras palabras, el presupuesto regional aumentaría en la misma medida en que se incrementaría el del país”.

LOS ECOS DEL PODER DUAL TERRITORIAL DE FRANCIA EN EL ESQUEMA DEL GOBIERNO

Chile adopta claramente un modelo que hace cohabitar entes subnacionales con poder acotado junto a una fuerte presencia de agencias regionales que deben coordinar sus planes en un entramado fuerte. Por razones históricas Chile ha tendido también una elite tanto de derecha e izquierda que ha avalado el modelo institucional de gobierno central fuerte con oficinas desconcentradas en los territorios, municipios con moderado poder y delegación regional con baja autonomía política, económica y administrativa (Valenzuela 1999).

En el programa de los partidos por el NO y luego Concertación, el cambio de régimen político (de lo presidencial a lo semi parlamentario y del centralismo a la descentralización), no tuvo espacio programático y se tendió a administrar el modelo centralista presidencialista, no obstante con sucesivas reformas que fueron empoderando y democratizando el nivel subnacional.

La Concertación de Partidos por la Democracia realizó en el gobierno de Patricio Aylwin (1990-93) el proceso de democratización de los municipios (incluyendo aquellos que en la democracia pre 73 eran designados, como Santiago, Valparaíso,

Viña del Mar, Concepción, entre otros) y la creación de consejos regiones (en vez de entes corporativos gremiales heredados del régimen militar) electos de manera indirecta a nivel provincial por asambleas de concejales municipales. A dichos gobiernos regionales se les dotó también de facultades reglamentarias y de competencias generales en desarrollo.

Luego en el gobierno de Frei Ruiz-Tagle no se cumplió la promesa de elegir de manera directa a los consejeros regionales, pero si se avanzó en transferir a los gobiernos regionales y al CORE mayor poder de negociación con los ministerios centrales por la vía de ampliar el uso de inversiones pactadas por la vía de Inversión sectorial a asignación regional (ISAR) y Convenios de Programación de carácter multianual.

El Gobierno de Ricardo Lagos (2000-2005), al fragor del empate electoral con el candidato de la derecha, se abrió a una postura de mayor reformismo e hizo suya la mayoría de las propuestas de un programa de 20 expertos en descentralización agrupados por la Fundación Friedrich Ebert vinculada a la socialdemocracia alemana (Martelli y Valenzuela 1999). En dicha propuesta ya se tuvo el modelo francés como manera de lograr avanzar la descentralización, al proponerse la elección de un Presidente regional que liderara el CORE, cohabitando con el Intendente electo. A lo anterior se sumaba la elección de COREs, áreas metropolitanas, traspaso de servicios y ley de financiamiento. No hubo avances en dicho gobierno.

La Presidenta Bachelet en su primero gobierno (2006-2009) logró fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y potestades (entre ellas, pedir traspaso de competencias), crear las dos nuevas regiones de Los Ríos y Arica-Parinacota y aprobar la reforma constitucional para la elección directa de los consejeros regionales, que implementó el Gobierno de Sebastián Piñera (2010-2013).

El Gobierno de Piñera preparó un proyecto misceláneo de fortalecimiento de los gobiernos regionales con mayor detalle de fórmulas para traspaso de competencias, pero sin plazos perentorios ni servicios explícitos. No obstante, dicho proyecto fue valorado por el segundo gobierno de Bachelet y sobre el mismo construyó las indicaciones para el traspaso de competencias y otras medidas como la manera de nombrar las regiones.

En la metarelato se observa la voluntad de incrementalidad histórica en un proceso gradual a la chilena:

El proyecto de ley que modifica la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, profundizando la regionalización del país, aprobado en primer trámite constitucional por el H. Senado el 8 de enero de 2014, dispone, entre diversas otras materias, un procedimiento de transferencia de competencias y dispone la obligatoriedad de los convenios de programación. Sin perjuicio de que se conserva gran parte de lo planteado en el Mensaje original y los valiosos aportes del H. Senado, mediante la presente indicación sustitutiva se pretende perfeccionar y profundizar la regulación dispuesta para el mecanismo de transferencia de funciones y atribuciones y, a la vez, añadir, entre otras materias, la eliminación de la identificación de las regiones mediante números y la administración de áreas metropolitanas. De esta forma el Gobierno aspira completar y finalizar íntegramente la reforma constitucional sobre materias regionales aprobada durante el primer mandato de la Presidenta Bachelet.

Luego, en su segundo gobierno se generó altas expectativas con su agenda descentralizadora que incluyó la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional del año 2014 que propuso la elección de intendentes, traspaso de competencias relevantes, ley de rentas regionales, apoyo a las capacidades regionales en capital humano y modelos de participación relevantes incluyendo revocatoria de cargos . De esta manera se hizo cargo del ciclo de protestas demandando mayor poder territorial (Penaglia y Valenzuela 2014) que tuvo en el gobierno de Piñera casos emblemáticos (Calama, Aysén y Magallanes) sumado a la década y media de protestas mapuches (Marimán 2012).

El proyecto enviado al Congreso en diciembre del año 2014 propone que el Intendente sea el electo y a su vez sea quien preside el Consejo Regional (como lo propuso la Comisión Presidencial), pero no aceptó definir Chile como Estado descentralizado ni acotar la delegación central a los gobernadores provinciales, generando la fuerte figura del gobernador regional. Mientras la Comisión proponía un delegado nacional en todas las provincias (con la idea de que coordinara servicios nacionales el delegado de la gobernación provincial cabecera de la capital regional), el Ejecutivo decidió como fórmula de compromiso al interior de la Nueva Mayoría crear una figura fuerte: el gobernador regional. Varias autoridades advirtieron excesos “federalistas” en privado en el contexto del Comité Político, especialmente de los presidentes del PS y de la DC, colocando dudas con la fecha de elección de intendentes el 2017: Los presidentes del PS y la DC, Osvaldo Andrade e Ignacio Walker, plantearon en privado las dificultades de hacer las elecciones ese año, debido a que aún no está bien definido el mecanismo y tampoco hay certeza de que alcancen los trámites legislativos. Ambos propusieron como fecha más realista el 2020 o 2021.

En esa oportunidad, la postura de los parlamentarios fue resistida por el PC, MAS y sectores del PPD (mayo-junio 2015)

La propuesta de elección de intendentes por parte de la Presidenta en su campaña había generado altas expectativas porque acercaba a Chile más a los países unitarios fuertemente descentralizados (España y Colombia). No obstante sus equipos político técnicos fueron morigerando al hablar sólo de elección de ejecutivo regional y omitir toda referencia a la ley de rentas regionales. En estricto rigor, el Gobierno ha puesto el caso chileno en una mayor continuidad con el modelo francés iniciado por Francois Miterrand en el más centralista país de la OCDE, Francia, quien a inicios de los 1980s logró la reforma para elegir a los Presidentes regionales, pero con la permanencia de un fuerte prefecto en los territorios poblados de agencias estatales de diferente tipo.

La idea de abandonar la referencia al Estado unitario- por una definición de Estado “único y regionalizado” no ponía en duda la unidad del país. De hecho, la propia Francia - regularmente presentado como el país unitario por excelencia- no es más definido por la Constitución como unitario sino como República indivisible (Debbasch 1988). El constitucionalista francés, Benoît Delooz recuerda que la mención tradicional de la unidad de la República despareció en 1958, al menos que la noción haya sido disuelta en la de indivisibilidad. Chile en cambio ha temido modificar su carácter unitario a pesar lo caminado por la propia Francia que junto al fuerte gobierno central acepta niveles de autonomía en sus territorios de ultramar (la Polinesia) y cada vez más fuertes gobiernos regionales, metropolitanos y otras formas de intercomunalidad.

La referencia al carácter unitario, desde la Revolución francesa es demasiado asociado a la uniformidad de las instituciones que era dogmáticamente considerada como inherente al principio de igualdad. Sin embargo, la realidad es la diversidad de las situaciones y se debe considerar, quizás, al lado de un marco común, la posibilidad de tener entes territoriales con estatutos particulares. Por otro lado, ya existen fórmulas de cooperación, asociación y/o fusión interinstitucional cuya evolución puede cambiar el mapa de la administración territorial del país”. (Delooz, 2014, p. 36-37).

La descentralización comenzó en 1982 estableciendo los derechos y libertades de las comunas, departamentos y regiones. Esta es la primera y más importante ley de descentralización de la historia de la República francesa.

Fue clave, entonces, la supresión de la tutela administrativa, eliminando el rol del control que el Prefecto delegado central tuvo históricamente sobre los entes subnacionales. La transformación de las regiones en colectividades territoriales tuvo el mismo poder autónomo que los municipios, como el paso a seguir en materia de descentralización.

El proceso de traspaso fue de inmediato, con varias leyes que completaron estas medidas. Las primeras transferencias de competencias fueron realizadas por dos leyes del 1983. La ley de 1984 definió el estatuto de los agentes empleados por las colectividades territoriales: es la creación de la función pública territorial. Una ley de 1987 reforzó el poder de nominación de las colectividades. Una ley de 1992 organizó la cooperación entre las colectividades y el desarrollo de vínculos entre ellas, lo que se llama oficialmente como la "intercomunalidad".

Se vivieron procesos orientados a profundizar en materia de descentralización, la ley de 28 de marzo de 2003 reactivó el proceso de fortalecimiento de las comunidades subnacionales. A través de la modificación de la Constitución, la ley añade varios puntos en su carta magna. Establece que “la organización de la República es descentralizada” (Artículo Nº1). Reafirmando que la región es una colectividad territorial y el principio de la autonomía financiera de las colectividades (Artículo Nº72). Por fin crea la posibilidad de referéndums locales que tienen un poder de decisión (Artículo Nº72). De esta manera, la ley de 2004 organizó otras transferencias de poderes en ámbitos económicos, políticos y administrativos.

Sin embargo, la crisis económica de Europa desde el año 2009, ha generado déficits fiscales que han obligado a los gobiernos a simplificar niveles de gobierno, evitar duplicidades y en el caso de

Francia a un proceso a racionalización y austeridad de los niveles subnacionales que se tradujo en una disminución del número de regiones:

Uno de los objetivos del histórico cambio consiste en ahorrar entre 12.000 y 25.000 millones de euros en los próximos años. Las actuales 22 regiones se fusionan entre ellas. Quedarán 13. El principal argumento del presidente François Hollande y de su Gobierno para semejante revolución consiste en lograr una gestión pública más ágil y menos costosa (hoy se lleva el 55% del PIB) repartida hoy entre la Administración central, las 36.700 comunas o ayuntamientos (el país con más entes locales del mundo), las 13.400 mancomunidades, los 96 departamentos o provincias con sus respectivos consejos generales o asambleas (4.058 cargos electos con sueldo) y las 22 regiones con sus consejos regionales (1.757 cargos). Las competencias, en ocasiones, están duplicadas.

LAS PUGNAS CLAVES ENTRE DETRACTORES ANTI-FEDERALISTAS Y PARTIDARIOS DE MAYOR PODER REGIONAL

La oposición ha tenido dos segmentos diferenciados respecto a este proceso de reforma. Por una parte, la UDI, el Instituto Libertad y Desarrollo, mantienen su postura municipalista que no gusta de traspaso de poderes mayores al nivel regional porque la desconocen como esfera de deliberación.

Para la derecha los municipios son el espacio que, por ser más cercano a la ciudadanía, debería ser el más apto para recibir poder y autogestionarse en materias económicas, políticas y administrativas.

Los municipios ya cuentan con una madurez y por tanto los esfuerzos en descentralizar el país deben concentrarse en las localidades (Horst, 2007).

A su vez, los medios editoriales de El Mercurio y La Tercera, sistemáticamente han criticado que esta reforma puede debilitar el Estado unitario, acentuar procesos de irresponsabilidad fiscal subnacional y hacer declinar políticas regionales en un pseudo federalismo sin control. En diversas notas periodísticas se han profundizado el debate en torno a la fecha para la elección de los intendentes, dando espacio a quienes pretenden retrasar la elección para el 2017 o 2020.

La otra vertiente ha sido favorable a la reforma y ha criticado sus debilidades. La propuesta de RN al Gobierno converge en la idea de Estado unitario descentralizado, no le gusta propuestas participativas de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional como aquella de revocatorio popular de mandatos, pero sí apoya las rentas regionales y un traspaso de poderes/competencias/servicios al Intendente electo, evitando duplicidad con el gobernador regional: “Servicios que queden entregados al Intendente Regional deben desaparecer de la competencia del Gobernador Regional para evitar la duplicidad de funciones y un derroche de recursos públicos”

Los más activos segmentos de centro derecha de la Comisión presidencial para la Descentralización fueron su vicepresidente, Heinrich Von Baer (ex rector de la U. de la Frontera-Temuco y presidente del Consejo Nacional para la Descentralización y Regionalización, CONADERE) y el abogado constitucionalista Juan Andrés Varas, ex decano de derecho de la U. Austral-Valdivia e Intendente de la Región de Los Ríos en el gobierno de Sebastián Piñera (2010-13). El foco de las críticas fue:

A.- La postergación de la fecha de elección del Intendente para las presidenciales de fines del 2017 en vez de la propuesta de hacerla junto a las municipales el 2016.

Una opinión distinta plantea el vicepresidente de la comisión, Heinrich von Baer, al establecer que le parece "preocupante que finalmente se proponga realizar esta primera elección de intendentes recién en 2017, simultánea a las elecciones presidenciales y parlamentarias, y no en octubre de 2016, paralela a las municipales, como propuso la comisión", con el objetivo de que no quede "opacada" por la alta visibilidad de la elección presidencial. Von Baer respaldó el planteamiento de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional al afirmar que es "impresentable que dirigentes de algunos partidos presionen para que estas primeras elecciones de intendentes se realicen recién en 2020 o 2021, bajo el pretexto de tener que conocer primero el contenido de las restantes reformas de la agenda de descentralización.

Además, manifestó que "la elección de intendentes forma parte de las "medidas esenciales" definidas por la comisión, las que, dada su alta interdependencia, deben ser impulsadas en forma simultánea y convergente".

B.- La ausencia de mayores definiciones en poderes habilitantes y autonomistas para el Intendente electo

Von Baer considera de “serias consecuencias” el modelo que define capacidades de gobierno más allá de los temas de seguridad a la figura del gobernador, dando tres argumentos:

1. Significaría abdicar a la oportunidad histórica de iniciar en Chile un proceso de efectiva descentralización (política, administrativa y fiscal-económica), como el que estaba impulsando la Presidenta Bachelet y la Comisión Presidencial, proceso seguido con mucha esperanza por la ciudadanía de las regiones.

2. Crearía una confusa sobreposición de roles entre dos autoridades regionales, muy difícil de entender y de aceptar por la gente en general: Un Intendente Regional “Electo”, por ende legitimado por la ciudadanía, pero privado de funciones de gobierno regional, y un Gobernador Regional “Designado, por ende subalterno del poder central.

3. Generaría, inevitablemente, fuertes reacciones en cadena, muy adversas, no sólo de parte de los ex miembros de la Comisión Presidencial (con la consiguiente frustración de haber trabajado seis intensos meses en vano, o incluso, de haber sido designados “para contener y no para impulsar este proceso”, como se nos señaló en algunos Diálogos Regionales), sino sobre todo de muchas personas e instituciones, a lo largo del país, que habían confiado estar al inicio de un cambio efectivo y creíble del modelo de Estado centralizado vigente

C.- El peso de la figura del Gobernador Regional

Por su parte, el profesor de derecho de la U. Austral, Juan Andrés Varas, pone énfasis en el exceso de poder del Gobernador, quien al tener facultades de gobierno tienda a dejar al Intendente electo como un mero administrador del Fondo Nacional para la Desarrollo Regional, FNDR, que además es esencialmente un banco de proyectos municipales para proyectos pequeños y medianos de infraestructura.

El problema de concepción se resume de la siguiente manera: En la clásica división entre funciones de gobierno y funciones de administración, el gobierno regional residirá en el Gobernador Regional (GR) y el Intendente electo se limitará a ejercer la presidencia del Consejo y a administrar lo poco que haya que administrar en la Región (FNDR, y los servicios que el poder central decida unilateralmente traspasar).

En esas condiciones, y dado el presidencialismo cultural que existe en Chile, no es muy difícil imaginar quién será considerado “la primera autoridad de la región”, y no es muy complicado avizorar los múltiples escenarios de conflicto que se van a abrir entre el GR (apoyado además por su equipo de gobernadores provinciales) y la/el ciudadana/o que resulte electo Intendente. Alguien que tiene el poder pero no la legitimidad democrática directa enfrentado al mismo nivel regional con alguien que tiene esa legitimidad pero ningún (o muy escaso) poder efectivo.

El peso de esta figura delegada encrispó la opinión de los ex comisionados presidenciales, sumándose constitucionalistas de centro como los democratacristianos Alejandro Ferreiro y Humberto Nogueira, a la crítica a la misma. Finalmente 30 de los 33 ex comisionados firmaron una carta pidiendo a la Presidenta de la República eliminar la figura del gobernador regional, generar un poder que dirima pugnas por competencias (eventualmente el Tribunal Constitucional) y apurar el proceso de traspaso de competencias y autonomía fiscal. El 18 de junio marcharon junto a un grupo de parlamentarios regionalistas y directivos de la Asociación Nacional de Consejeros Regionales, ANCORE, hasta el Palacio de La Moneda, siendo la primera ex Comisión nacional que marcha en el país en que sin estar en la calle los sujetos socio-políticos pierden visibilidad y prioridad con sus agendas.

D.- El moderado y monitoreado proceso de traspaso de competencias

Se ingresó en enero del 2015 el proyecto que viene a complementar lo ya avanzado en términos constitucionales en el año 2009 en el primer gobierno de Bachelet, cuando se permitió a los gobiernos regionales en el citado artículo 114 disponer de una excepción al permitir que el Presidente de la República disponga la transferencia de dichas funciones y atribuciones desde un ministerio o un servicio público a uno o más gobiernos regionales.

La propuesta del Gobierno implica dos modalidades de traspaso de competencias, en ambas se requiere la voluntad del Ejecutivo y/o ley:

i.- CONVENIO DECRETO SUPREMO: Contempla que un Intendente solicite al nivel central, previa aprobación del Consejo, un conjunto de funciones y/o atribuciones que dada su naturaleza para su ejercicio futuro no requiera recursos adicionales, es decir, facultades preferentemente de decisión. Después de la decisión presidencial se suscribirá un convenio entre los niveles central y regional. Esta modalidad se aprueba por Decreto Supremo Ejemplo: El Gobierno Regional decide qué caminos rurales mantener y reparar.

ii.- CONVENIO LEY DE PRESUPUESTOS: El Gobierno Regional podrá solicitar la administración y ejecución de programas nacionales de claro impacto regional, previo acuerdo con el Ministerio y servicio público respectivo.

Esta transferencia se hará efectiva, a través de la incorporación de los recursos tanto para su ejecución y agenciamiento en la Ley de Presupuestos. La naturaleza de este tipo de competencias es esencialmente transitorias. Esta modalidad se aprueba por Decreto Supremo. Comisiones de servicio de funcionarios no tendrán límite de tiempo Ejemplo: El gobierno regional asigna recursos financieros para la reparación y mantención de caminos rurales.

Este proceso está en las antípodas de lo trabajado por el grupo temático en descentralización administrativa de la Comisión Presidencial, coordinada por el experto José Antonio Abalos, quien desde los inicios del programa de Lagos, junto a la creación del Grupo Los Federales (Valenzuela 2002) propicia el traspaso de servicios claves al gobierno regional autónomo (Abalos 2000) de al menos 20 de los 70 servicios públicos nacionales.

UN ANÁLISIS COMPARADO CON LAS PROPUESTAS DE LA COMISIÓN PRESIDENCIAL Y ALTERNATIVAS

Permitir poder “regional del intendente y aceptar roles coordinadores nacionales de gobernadores provinciales.

Si las regiones, los municipios u otros entes territoriales son solamente órganos de administración descentralizados territorialmente, es decir que no tienen Poder político (esto es poder legislativo), se menoscaba simbólicamente lo avanzado en las dos décadas previas. La propuesta del Ejecutivo no propone una regresión, pero al definir en forma amplia los poderes del “gobernador regional” será inevitable las críticas en el Congreso.

Es muy probable que desde las fortalecidas bancadas regionalistas del Senado y la Cámara este asunto ocupe un papel clave. Se deben pensar fórmulas políticas que otorguen poder constitucional habilitante al Gobierno Regional y no se deje en el Gobernador Regional tanto las facultades de interior, administración como de gobierno. La crítica en este caso será severísima por generar dos poderes, en vez de delegación-coordinadora y gobierno regional con niveles de autonomía. En este contexto es fundamental dar de manera narrativa explícita el rol de gobierno regional a la Intendencia electa, junto con acotar al gobernador provincial de las capitales regionales un rol coordinador de servicios nacionales.

Fortalecer el traspaso de competencias y tener instancia de negociación.

Habrá críticas evidentes al proceso de traspaso por acotado y largo, dejando regiones sin pilotajes, áreas no tocadas como desarrollo agrícola (INDAP) y programas territoriales de caminos secundarios y manejo de cuencas de Obras Públicas (MOP).

Al analizar las reacciones a los proyectos, se puede avizorar que hay críticas por fantasmas. Los centralistas creen que es muy federalista, y los regionalistas que la reforma es mediocre por el extremo poder que puede tener el Gobernador regional y por el traspaso con largos pilotajes que propone la ley.

La Corporación de Fomento Productivo, CORFO fue priorizada por la Comisión Presidencial como institución a ser traspasada a los gobiernos regionales para fomento, innovación y competitividad, además porque puede crear empresas mixtas y programas con la debida flexibilidad. Se ha criticado que CORFO no es proactiva en regiones con rezago (muchas no tienen los programas claves de capital semilla, de riesgo y desarrollo de proveedores locales) y se ha concentrado y centralizado en subsidios financieros a medianas empresas metropolitanas, megaestudios y proyectos asimétricos que se realizan sólo en algunas regiones. Los fondos de fomento regionalizados son sólo el 20% de su millonario presupuesto. Es posible mantener programas inter-regionales de apoyo a clusters específicos, pero en el mundo desarrollado el dinero de fomento es poder regional para favorecer el desarrollo endógeno de la red de empresas regionales y nuevas oportunidades que requieren sistemas permanentes y no episódicos de apoyo a emprendedores, capitales semillas y otros instrumentos clásicos. El Gobierno propone traspasar sólo programas de CORFO y crear comités con actores privados, pero dejando la agencia centralizada en lo que Carlos Calderón (2014) llama “desconcentrar para no descentralizar”.

 En un seminario de la U. del Bío Bío, con su Rector Héctor Gaete y el senador Alejandro Navarro, se debatía sobre la urgencia de una alianza público-privado en una suerte de neodesarrollismo sin ortodoxias, para lo cual es clave el poder regional en fomento . Lo mismo ocurre con el ámbito agrícola, donde un Indap fortalecido por la Región, debiera multiplicar sus programas de apoyo, en especial donde se concentra la pobreza rural en el centro norte, el secano de O’Higgins y Maule, y el alto rezago y subinversión en Bío Bío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos.

El Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, Ricardo Cifuentes, enfatiza que “importan más la profundidad que la velocidad de la Reforma descentralizadora”, apelando a que al legitimarse el proceso en algunas regiones podrán venir nuevos servicios y competencias. En dicho sentido es conveniente dejar abierta la puerta para que consejos regionales con su Intendente puedan pedir traspasos- en concordancia con lo que hoy existe en el art. 114 de la Constitución -, y a su vez precisar con mayor fuerza en el texto los poderes de los gobiernos regionales y sus competencias exclusivas para poder reclamar competencias resueltas por el Tribunal Constitucional si en el futuro los gobiernos centrales inhiben el proceso de descentralización que se entiende incremental.

Volviendo al caso de Francia, en su Constitución se precisa en el art. 73, inciso Nº4 que “Estas reglas no podrán referirse a la nacionalidad, derechos cívicos, garantías de libertades públicas, estado y capacidad de las personas, organización de la justicia, derecho penal, procedimiento penal, política exterior, defensa, seguridad y orden público, moneda, crédito y cambios, así como al derecho electoral.”

Si se permitió crear las áreas metropolitanas y traspasar transporte en mega ciudades. Uno de los artículos del proyecto de fortalecimiento de los gobiernos regionales y traspaso de competencias es la creación de áreas metropolitanas en las zonas con más de 250 mil habitantes, donde el Intendente electo debe gobernar con el Consejo Regional (CORE) y un consejo consultivo de alcaldes involucrados los asuntos de planificación, transporte y disposición final de la basura. Se les dota de una unidad técnico administrativa y se simplifica el modelo como lo propuso la Comisión Presidencial 2014, aunque ésta daba poder de voto a los alcaldes.

El Intendente de la Región Metropolitana (RM) de Santiago, que agrupa treinta municipios, Claudio Orrego, ha vivido la falta de poder y creado una Comisión para pedir competencias y ser pionero en dicho proceso (diciembre 2015).

Un sistema sin duplicidades burocráticas que combine la razón tecnocrática y las capacidades profesionales con la corresponsabilidad política en monitorear, destrabar proyectos, asegurar financiamientos sustentables, cobrar lo justo y subvencionar con racionalidad. Orrego no quiere un “zar” del transporte como se suele gestionar el centralismo, más bien en su historia contrafactual descentralizadora reclama decisión en el gobierno para darle poder y concentrar competencias, servicios y empresas hoy dispersas. Lo mismo ocurre con la legítima molestia regionalista por la lenta expansión de dicho sistema en Concepción o la ampliación del Metro de Valparaíso (MERVAL) a La Calera. Lo del Metro es evidente. En todos los países desarrollados el transporte está a cargo de la autoridad electa de la región metropolitana o alcalde mayor, como ocurre con la autoridad de transporte de las mejores experiencias del mundo: Tokio, París, Moscú, Londres, Berlín, Nueva York. En este último caso el legislativo regional creó en 1965 el Metropolitan Commuter Transportation Authority, que se fusionó en 1968 con el New York City Transit Authority, la que incluye metros, trenes de cercanía y buses de manera integrada. Desde entonces es clave la MTA Capital Construction Company que lleva a cabo las obras de infraestructuras de toda la red, incluyendo mantenimiento de túneles y puentes. Es de esperar que la ley de traspaso de competencias a los gobiernos regionales otorgue poder en transporte a los intendentes electos.

Dicha reforma se ha dialogado con el Consejo Urbano y se espera el pronunciamiento de una Comisión para la movilidad. El propio Ministerio de Transporte ha dicho que tiene claridad en que se debe crear la autoridad metropolitana de transporte, lo que debe expandirse a otras regiones con serios problemas de movilidad en sus zonas de conurbanización donde el Estado no existe, ya que sólo Santiago, Valparaíso y Concepción cuentan con SECTRAs (Secretarias de Coordinación de Transporte), ni equipos técnicos (un “piloto” en Puerto Montt).

El país tiene enormes déficits de infraestructura de transporte –lo que ha connotado el ex Presidente Lagos– en sus quince áreas metropolitanas, desde las mega (Santiago, Concepción, Valparaíso) a las con urbanizaciones regionales (Iquique-Alto Hospicio, Antofagasta, Coquimbo, la Serena, Rancagua, Machalí, Talca, San Clemente, Chillán, Temuco, Las casas, Puerto Varas, Puerto Montt, o el gran San Antonio, como señalan los estudios de Arturo Orellana (2013).

CONCLUSIÓN

La descentralización en Chile se hace desde la desconfianza y el pragmatismo que implica imponer dicha lógica en coaliciones que no quieren perder poder, con parlamentarios que influyen en los gobiernos delegados y en un contexto económico restrictivo por la desaceleración económica. Para hacer posible el proceso, la fórmula de compromiso en la Nueva Mayoría ha sido acotar los poderes de los gobiernos regionales electos y obligar a traspaso de competencias con voluntad del Ejecutivo central, contratos región-Nación y una serie de sistemas que mantienen el poder institucional, político y fiscal en el centro. De este modo, el Segundo Gobierno de Bachelet ha privilegiado focalizarse en descentralización solo en el fortalecimiento del nivel regional con miras a la entrada en vigencia y eventual elección al final de su mandato, con un modelo dual que elige al Intendente, pero da poderes acotados y traspaso de competencias siempre en coordinación con los entes nacionales. Se observa tanto la ausencia de lo municipal en las prioridades (postergado a negociaciones con las asociaciones municipalistas y crispadas por la desmunicipalización de la educación) y a su vez una continuidad con lo ideado en el traspaso de competencia como modelo gradualista e incremental por los equipos de SUBDERE desde el primer gobierno de Bachelet, la administración Piñera y su nueva implementación con Bachelet II.

Con todo, hay un avance de las propuestas reformistas/regionalistas que lograron el envío de un inédito proyecto de elección de intendentes y el compromiso de fortalecer las finanzas autónomas regionales. Al permanecer una fuerte delegación central (gobernadores provinciales, gobernador coordinador, secretarias regionales ministeriales sectoriales y principales servicios), en la práctica se elegirá a un Intendente que se parece a la figura de Presidencia del CORE, aunque las nuevas divisiones regionales (inversión, capital social y fomento) abren la puerta para que con los años se fortalezca la autonomía regional y su mayor capacidad de innovación y de romper brechas de desarrollo.

 Se acerca, por tanto, un proceso de poder dual con larga transición hacia un mayor poder de gobierno regional autónomo. Este camino “a la chilena” parece ser el único viable en un país de naturalización del centralismo.

BIBLIOGRAFÍA:

Abalos, J (2000). “Descentralización fiscal y transferencia de competencias: aproximación general y propuestas para fortalecer los gobiernos regionales en Chile”. Fiscal 102. Santiago: CEPAL/GTZ.

Brosio, G y Jiménez JP (2012). Decentralization and reform in Latian America. USA: ECLA-GIZ.

Calderón, C (2014). “¿Desconcentrar para no descentralizar?”. Documento de Trabajo Red Desarrollo Territorial (DETE), Noviembre 2014. Disponible en: http://tenred.cl/wp-content/uploads/2014/11/DESCONCENTRAR-PARA-NO-DESCENTRALIZAR-CCA-14.11.03.pdf

Cravacuore, D. (2014) Descentralización y recentralización en América Latina (ponencia). XIX Congreso CLAD. Quito.

Debbasch, R (1988), Le principe révolutionnaire d’unité et d’indivisibilité de la République, Paris, Economica, PUAM, 1988.

Delamaza G, Cunill N y Joignant A (2012). Nueva agenda de descentralización en Chile. Santiago: Ril-U. de los Lagos.

Delooz, B, Pressacco, F y Rivera, S. (2014). “Chile Descentralizado. En Valenzuela, Esteban (ed). Aproximaciones a una Nueva Constitución. Santiago El Desconcierto. Pp.36-39.

Falleti, T (2010). Decentralization and Subnational Politics in Latin America. New York: Cambridge University Press.

Horst, B. (2007). Modernización del Estado: Descentralización y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales. Santiago: Libertad y Desarrollo.

Marimán, J (2012). Autodeterminación. Santiago: LOM Ediciones.

Navarrete, B e Higueras V (2014). “Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010”. Convergencia, núm. 66, septiembre-diciembre 2014, pp. 179-202. México: UAEM.

Orellana, A (2013), “Gobiernos Regionales para Chile”. Documento de Trabajo 63 del Centro de Políticas Públicas de la PUC. Disponible en: http://www.cedeus.cl/wp-content/uploads/2014/01/N-%C2%A6-63-Gobiernos-metropolitanos-para-Chile.-La-necesidad-versus-la-factibilidad.pdf

Rosales, M (2012). Descentralización del Estado y Finanzas Municipales en América Latina. Santiago: FLACMA-UB.

Valenzuela E y Martelli, G (2000). Propuesta para la descentralización y regionalización. Santiago: Fundación Ebert.

Valenzuela E y Penaglia F (2014). “Rebeldía en Calama: desafío al orden centralista chileno en un contexto de boom minero. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales UNAM 2014, Vol. 59 (222-250).

Valenzuela, E (1999): Alegato Histórico Regionalista. Santiago: Sur.

Valenzuela, E. (2007), “Chile duro: régimen de presidencia centralista reforzada por la dictadura derechista y administrada por la centroizquierda paternalista”.En, Carrión, Fernando: Descentralización en Ecuador: opciones comparadas. FLACSO, Quito. 2007pp. 119-142.

Valenzuela, E (2014). “Descentralización: ideal democrático y desarrollo local”. En. Valenzuela E y Bello D: Manual de Ciencia Política. Santiago RIL Editores. Pp.209-234.

Valenzuela, E (2015). Descentralización Ya. Santiago: RIL Editores.

## 1.2.- Evaluación de las propuestas de la Comisión Presidencial y los proyectos en curso: Formas de mejoras al modelo presentado de elección de intendentes y traspaso de competencias

**Reaccionar ante un contexto adverso que asocia las reformas a burocratización sin resultados**

En un contexto de crítica ciudadana al gobierno producto de casos de corrupción y baja económica, pero también la idea de dilatación y complejidades desmedidas en las reformas por no concentralas y hacerlas efectivas, para el caso descentralizador se recomienda un viraje a la simplicidad y a evitar puntos de controversias evidentes para los sectores que con razón o por cinismo criticarán que los proyectos son burocratizadores (híper institucionalización) y procesos sin resultados concretos hoy.

**Se sugiere al Gobierno como metarelato**

Reiterar la voluntad de la Presidenta para impulsar bajo su mandato un efectivo proceso de descentralización y de desarrollo territorial:

* comprometido con claridad en el programa de gobierno,
* puesta en marcha, dentro de los primeros 100 días de gobierno, de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional,
* mandato cumplido por la Comisión, la realización de 15 Diálogos Regionales y su Informe Final con propuestas para una Política de Estado para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, con 10 Medidas “Esenciales” dos de las cuales de nivel constitucional.

Recordar lo señalado por la Presidenta Bachelet con ocasión del solemne Acto de Entrega de la Comisión, el 7 de octubre 2014, en el Salón de Honor del Congreso Nacional, que mantiene plena vigencia y constituye mandato para todos nosotros:

* “Yo quiero hacer un compromiso con ustedes, éste no va a ser otro documento de descentralización que va a quedar guardado en la gaveta del Presidente de la República. Nosotros vamos a tomar este documento y vamos a trabajar sobre las medidas propuestas para que la descentralización en nuestro país sea una efectiva realidad”.
* “El centralismo es una enorme traba para el desarrollo de Chile y su gente. Una traba que debemos comenzar a eliminar cuanto antes”.
* “Ha llegado la hora de que las soluciones a los problemas regionales sean definidas según prioridades locales y no desde una oficina en Santiago”.
* “La descentralización no sólo es un acto de justicia con todos los habitantes de Chile, no sólo es una apuesta ética para asegurar criterios de equidad para la dignidad y calidad de vida de las personas. Es también una necesidad de nuestro crecimiento económico, que requiere que el desarrollo productivo de cada zona prospere”.

La siguiente tabla sintetiza el análisis de los proyectos enviados, contrastando las diferencias más relevantes con lo propuesto por la Comisión Presidencial, sugiriendo alternativas de mejoras que rondarán su debate político legislativo.

**Tabla 1: Puntos Controvertibles de proyectos de elección de Intendentes y traspaso de competencias, contraste con Comisión Presidencial y Fórmula de mejora**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| PROYECTO LEGAL GOBIERNO | PROPUESTA COMISIÓN | POSIBLE MEJORAS |
| Elección sin fecha aunque sugiere 2017con nacionales |  2016 con Municipales | Presentar en primer semestre del 2015 propuesta de fórmula de elección, colocar urgencia y asegurar debate de lo regional en TV |
| Gobernado regional y provinciales | Delegados provinciales | Gobernadores provinciales con roles de coordinación el de la capital regional |
| Potestades de Intendente en lo regional incluye presidir el CORE | Definición de Estado regionalizado, Acompañado de poderes constituyentes como GORE, fórmulas de resolución de controversia y autonomía | Precisar sus niveles de autonomía  |
| Traspaso de competencias en base a comité de ministros y solicitud de CORE con estudiosY una década de pilotaje | Paquete básico de 18 servicios a todos los gobiernosSenado media en caso de discordia por competencias | Alternativa cuando un ministerio rechaza fórmulaAcortar pilotaje de primer paquete de serviciosPermitir que GOREs hagan estudios y propongan traspasos desde el 2015 |
| Traspaso de servicios, de partes o nuevosFoco en SERVIU, FOSIS, SERNATUR y parcialmente sistema CORFO (Sercotec) | Servicios completos o unidades relevantes (Vialidad) sin desmembramiento parcialesMejora y homogenización planta regional | Dotar al Intendente del poder de nombrar el director regional en y asegurar presupuesto en base año anteriorCrear figura de servicios nacionales regionalizados Considerar INDAP y Vialidad (MOP) |
| Crea la divisiones de fomento/industria, infraestructura/transporte y desarrollo social | Comisión agregaba educación/cultura y nuevo sistema regional para ciencia y tecnología | Dar rol regional en ámbitos en nuevo sistema de administración de educación pública, que Intendente nombre en cultura y sistema mixto nacional/regional en CONICYT |
| Crea áreas metropolitana a cargo del GORE con un Jefe y tres cargos profesionalesComité asesor de alcaldes | El intendente a cargo con consejo de alcaldes que debe aprobar planes claves, administrador metropolitano y traspaso de SECTRAs y servicios/empresas de transporte | Poner fechas para las tres primeras, entregar el 2016 a Santiago, concepción y Valparaíso poderes en transporte y vialidad.Elevar a consejo el espacio de poder de los alcaldes |
| Ordenamiento Territorial es vía decreto que combina poder sectorial (ministerios) con opinión GORE y tras aprobación es obligatorio | GOREs con poder en el ordenamiento global y plebiscitos en temas controversiales | Acotar los ámbitos en que los ministerios cumplen roles de supervisión de normas nacionales y potestades en carreteras energéticas  |
| Crea Comité Regional consultivo público/privado en Innovación | Servicio en Ciencia/innovación regionalizado dependiente de GORE con pluralidad en consejo | Reforma a CONICYT |
| Poder del CORE: explícita aprobación de planes, programas, auditorias y conocimiento de Programas Públicos de Inversiones en la región (PROPIR), hace obligatorios convenios de programación | Rol autónomo de la región en estos ámbito y aprobación proyecto a proyecto en CORE. | Reponer aprobación proyecto a proyecto cuando superen las 10 mil UFsHacer obligatorio que CORE aprueba plan anual de Vialidad, Cuencas, vías estructurantes, transporte. |
| Eliminación de número para identificar regiones | Se propuso que la Araucanía debatiera su nombre en su estatuto de autonomía | Permitir plazo en el 2015 para con consultas los GOREs por dos tercios puedan hacer enmiendas a sus nombres (Simplificar) o cambiar |

Fuente: Elaboración propia en base a los proyectos de ley ingresados por el gobierno en enero del año 2015 al Senado (reforma constitucional ejecutivo regional) y la Cámara de Diputados (enmiendas sustitutivas a proyecto de fortalecimiento de la regionalización). Análisis del Informe de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional (Octubre 2014).

## 1.3.-. La menor conflictividad territorial en ciclo semi-recesivo (excepto mapuches/rapanuis) y la creación de una Coalición regionalista entre actores relevantes con “intereses”.

Al evaluar la conflictividad territorial y los movimientos regionalistas se aprecia:

* Sigue activo el mapuche con su demanda de tierras, reconocimiento y sus acciones por renta forestal. Es el único movimiento territorial fuerte del 2015 que se une a Rapanui donde reactivaron los grupos que piden autonomía. Lo anterior ratifica que la política de mera consulta y creación de ministerio de asuntos indígenas (Mensaje del 21 de mayo 2015), no son suficientes para estos agudos problemas: ***lo étnico territorial demanda nuevo estado y que Chile se atreva a niveles de autonomía como se propuso unánimemente en la Comisión Presidencial.***
* El Patagónico ha estado tranquilo desde que ganaron el No a Hydroaysén, pero sigue creciendo la idea de autonomía de zona verde. Además, el gobierno y la SUBDERE han logrado avanzar en las promesas de nuevas medidas en favor de las zonas extremas y una fuerte inversión en el quinquenio que se inició 2014-19. De hecho, otra zona como Arica reporta su mayor boom de inversiones desde los 1960s (El Mercurio, 13 de diciembre 2015).

En Aysén se ha realizado parte del Plan de Zonas Rezagadas (avance de la idea de fondo de convergencia regional) y Magallanes soporta el bajón económico con estabilidad en sus cifras.

* El nortino se ve desarticulado al pasar el boom minero (Valenzuela y Penaglia 2014). Es decir, en vez de la demanda macro por recursos para el territorio (Asociación de Alcaldes y Municipios mineros del Norte encabezado por Calama y Copiapó) el conflicto se ha desplazado a los contratistas que esperan bonos (y CODELCO con la crisis del precio no los dará) y a otros sindicatos que resienten el cierre de faenas o el achicamiento de los proyectos. La demanda de recuperación del 5% para las zonas mineras se mantiene, pero la baja a casi la mitad de la libra de cobre y la cercanía de las elecciones juegan en morigerar esta bandera.

En contraposición a la menor movilización contrastada por el ciclo 2011-2013, se ha activado una **Coalición Regionalista** que ha mantenido viva la demanda de elección de intendentes en el período presidencial, traspaso de competencias, fortalecimiento de municipios y regiones, y envío de ley de rentas.

El hito fue la Cumbre Regionalista de fines de noviembre y un acto con un millar de personas de las distintas regiones frente a La Moneda, tras marcha desde el ex Congreso.

La **Coalición Regionalista** ha tenido como fortalezas el incorporar actores que nunca habían sido articulados permanentemente. Se observa que hay intereses legítimos que explican la mayor proactividad:

* La bancada regionalista de Diputados ( Rodrigo González que aspira a ser intendente electo y fue alcalde) y senadores (Alejandro Guillier que aparece entre los presidenciables y es del norte minero)
* La Asociación Nacional de Consejeros regionales, ANCORE, que demanda poder ante las restricciones (se les quiere quitar el voto proyecto a proyecto), lo que avivado por autoridades electas y empoderadas
* Las asociaciones de funcionarios municipales y regionales que aspiran a que se regularicen con ampliación de plantas a miles de funcionarios a contrata y a honorarios
* La Asociación de Universidades Regionales, AUR, que espera un trato preferencial a las universidades regionales versus la concentración de fondos de investigación en la U. de Chile y UC.
* La ex Comisión presidencial que logró que 30 de sus 33 miembros firmaron enmiendas asumidas por la comisión de senadores que votó en primer trámite la elección de intendentes con el compromiso de eliminar figura de gobernador regional y crear instancia a la cual apelen las regiones en favor de traspasos de competencias.
* Además se sumaron muchos gremios y la confederación de trabajadores de la salud primaria, cuyo líder esteban Maturana, en vez del Colegio de Profesores, se ha opuesto a los procesos de desmunicipalización.

**Síntesis de los conflictos territoriales y su análisis**

El ciclo de las protestas territoriales se explica en análisis de fondo que se extraen de paneles de coyuntura territorial que nos aportan expertos en los temas.

Hacia el 2006 se concentraron reclamos territoriales contra proyectos mineros y eléctricos que afectaban el lugar de comunidades en casos emblemáticos de movimientos NIMBY (*No in my backyard*, no en mi patio): Pascua Lama, Hidroaysén, Punta Choros. El 2011-2012 Magallanes y Aysén irrumpen con protestas reivindicativas para mantener el precio subsidiado del gas y lograr programas de empleo e inversiones. Sin embargo, Calama-Tocopilla, en sus movilizaciones de los años 2012-13, no obstante tener demandas específicas, articulan un discurso anticentralista, el metarelato del Norte, la petición de ley de rentas regionales con recursos del royalty minero, unidos a grupos políticos en favor del federalismo.

Algunos de los factores estructurales de la protesta territorial son:

a.- El agotamiento del modelo centralista que perpetúa desigualdades y resiente a las regiones al comprarse con el auge de la zona metropolitana de Santiago que concentra el 40% de la población y el 50% del PIB. La propia protesta mapuche se funda en la demanda por recuperar la autonomía territorial, poder y territorios libres.

b.- la crisis del modelo concentrador-extractivista que han generado en todo el Continente un ciclo protesta social contra el daño ambiental, la pobreza y falta de empleos de calidad, la ausencia del Estado y la corrupción.

En el caso de la región de Antofagasta que vivió desde el 2005 el boom minero del Cobre, hay que recordar que buena parte de la población que labora en dichas faenas es flotante y que el PIB per cápita es falso, ya que lo que importa es el promedio salarial ajustado por el costo de la vida en zonas extremas (agua, alimentos).

**El Movimiento Mapuche en Perspectiva**

Con los aportes de José Marimán (que fue integrante de la Comisión Presidencial) y Nicolás Rojas del área social de la Compañía de Jesús.

El movimiento mapuche se encuentra hoy en día en un contexto histórico que inaugura un nuevo ciclo de movilizaciones mapuches, que se ha intensificado en la última década. El movimiento mapuche es el principal movimiento en Chile a favor del poder territorial autónomo, que resiste el sistema político presidencialista homogenizador, caracterizado por una ideología centralista y nacionalista.

Desde el despojo territorial a dicho pueblo/nación por el Estado chileno, y la lógica de minorización a que se la ha mantenido en la nueva democracia, con políticas sectoriales que no carecen de autonomía y poder político. En este sentido es importante dar cuenta de la complejidad del movimiento mapuche desde la reivindicación de tierras, en una dimensión minimalista, donde la violencia en los territorios de La Araucanía, y la lucha con las empresas forestales ha sido temática histórica, hasta la demanda territorial por más empoderamiento social y político en una dimensión maximalista del conflicto. La principal propuesta de solución política del conflicto que es aceptar la idea de región autónoma plurinacional, con un parlamento con cuotas indígenas, devolución de recursos, derecho indígena y recuperación de la lengua.

En un plano estrictamente descriptivo cuando se trata de definir grupos étnicos, pueblos o naciones (voy a ocupar indistintamente estas categorías para referirme al mismo sujeto), la lengua es un factor determinante. Los pueblos, las naciones, los grupos étnicos pueden reconocerse fácilmente por su lengua, que de común mantiene diferencias sustantivas o de matices con otras lenguas de otras naciones, grupos étnicos o pueblos. En el caso de Chile tenemos muy claro que el mapudungun no es el castellano, ni tampoco lo es el aymara, rapanui, kechwa, kawaskar, etc.

Sin embargo, esta definición en sentido estricto no puede explicar un hecho también corriente en la vida de los pueblos, naciones o grupos étnicos, cual es que hay veces, y no pocas, en que una lengua es hablada por más de una nación, pueblo o grupo étnico. Esto es especialmente cierto cuando hablamos de naciones de diseño o naciones construidas desde el Estado, que se arrogan para sí mismos el mote de naciones. De esta suerte podemos preguntarnos, ¿qué diferencia de lengua existe entre un peruano, chileno, un boliviano o argentino. Ciertamente ninguna. Podrá haber diferencias en el ritmo la cadencia, la entonación, etc. Pero se trata, claramente, de la misma lengua: el castellano.

En consecuencia, podemos preguntarnos: ¿habrá forma de establecer una clasificación de etnias más precisada?

Hay antropólogos que creen que se debe experimentar considerar otros rasgos a la hora de definir estos grupos. Incluyen, en esa perspectiva, una lista de variables más cuantiosa a considerar: la composición antropológica del grupo, su demografía, la lengua por supuesto, la economía y clases sociales, la cultura y la conciencia étnica, la organización política y urbana, y por cierto: el territorio (Breton, 1983). Me invitaron hoy a hablar de este último rasgo constitutivo de los grupos étnicos, las naciones o los pueblos, y es justamente a eso que dedico las siguientes líneas.

***El territorio como rasgo constitutivo de los grupos étnicos, los pueblos o las naciones indígenas.***

Los grupos étnicos, los pueblos o naciones no viven en el aire. Ellos siempre han estado establecidos en territorios específicos, que identifican y reconocen como de su pertenencia. Una pertenencia que está dada por un vínculo establecido en tiempos remotos, y que alberga generaciones de antepasados. En otras palabras, tiene una carga simbólica importante para ellos, porque a partir de esos espacios se han constituido como pueblos, naciones o grupos étnicos. Reconocen cada palmo de ese espacio y lo han nombrado. En el caso de Chile la toponimia de la zona sur de Chile (en rigor toda la zona central también), es mapuche por donde se la miré: Panguipulli,

Lumaco, Curacautín, Vilckun, Malalcawellu, Vitacura, etc. Y ocurre algo muy parecido en el sur de Argentina: Bariloche, Neuken, Currihuinca.

Pero no solo eso, el territorio ha sido también el espacio que ha permitido la sobrevivencia del grupo, a través de su adaptación al nicho ecológico. Los pueblos explotan el espacio y sus recursos según el desarrollo tecnológico que han alcanzado. Aquí siembras abriendo claros en zonas de bosques, allá cazan en espacios abiertos (Raúl Mandrini, antropólogo argentino ofrece en sus trabajos excelentes descripciones de movimiento mapuche en las pampas argentinas, en lo que se conoce como rastrilladas), del otro lado recolectan frutos para almacenar, y los cercanos a lagos y océanos pescan. Y luego intercambias productos entre ellos (ver José Bengoa, Los antiguos mapuches del sur, 2003).

Los pueblos introducen cambios en esos nichos ecológicos, dejan huellas imborrables en ellos, los convierten en paisajes humanos. Imaginen ustedes el sistema de cultivo en terrazas de los Incas, tan propio de ellos. O la intervención del Delta del Nilo por los egipcios. Las modificaciones hechas por los arrozales en Asia. O las redes de canales o acueductos en Italia. Pueblos, naciones o grupos étnicos en una fase industrial incluso pueden llegar a hacer daños irreparables al planeta entero, como estamos hemos visto estas últimas décadas: Chernóbil, por ejemplo.

Los territorios de cada grupo difieren en tamaño. Algunos ocupan valles cordilleranos, otros extensas sabanas u otros estepas. Piensen en los Inuit circundando el polo norte, buscando cazar animales parte de su dieta.

Difícil pensar en propiedad estable en ellos, pues el clima influye de tal manera en sus costumbres, que cuando viene el hielo en invierno emigran a otras áreas más benignas.

Los grupos étnicos, pueblos o naciones tienen una idea muy clara, está depositada en su memoria colectiva, de “su” territorio y sus delimitaciones. Y se lo reconoce como propiedad colectiva. Y en ese sentido se lo defiende de invasores o intrusos. Se lo marca fundando villas, pueblos, ciudades. Cuando los pueblos pierden el territorio enfrentan la extinción. Piensen en la diáspora judía o de los acadios de Nueva Caledonia, Canadá (región marítima para los etnocentristas canadienses), o en los gitanos. Pero éste también es el caso de menonitas y otros. Los sionistas judíos pueden saltar en un pie de regocijo por haber conseguido un territorio en que montar un Estado propio (claro que con la ayuda de UK y otros Estados potentes). Hay pueblos que no vivieron para contarlo. ¿Cuántos negros esclavos en USA y otros lugares de América no soñaron con la utopía del regreso? O bien con conseguir un espacio propio dentro de los nuevos territorios a los que fueron encadenados, para vivir con sus iguales en relación más igualitarias de aquellas a que los sometieron.

Algunos incluso hicieron el viaje a Liberia a fines a comienzos del siglo XIX, como esclavos libres, auspiciado por el Estado estadounidense, para ayudar a construir un Estado-país para negros.

Por desgracia el impedimento mayor que confrontan los pueblos para encontrar ese espacio propio en la tierra, son los Estados y su poderío.

Porque hay que tener en claro, que si un pueblo no habla una lengua es porque se lo han impedido. Y que si una lengua es oficial y mayoritaria en un Estado, es porque ante todo hay un ejército que la respalda. Y lo mismo ocurre con el territorio, se lo tiene o no se lo tiene en consideración a relaciones de fuerza en que viven atrapados los pueblos, naciones o grupos étnicos.

***Conflictos por territorio***

Pero ya que hablamos del Estado permítanme decirles, que al igual que he sostenido antes, en relación a que las naciones o los pueblos no viven en el aire, debo dejar asentada otra premisa.

Los pueblos no viven en un espacio vacío libre de contacto con otros pueblos o naciones. Resulta un ejercicio vacío de contenido hablar de los grupos étnicos, naciones o pueblos como entelequias al margen de toda relación con otros grupos sociales. Eso no ocurre ni en tiempos remotos. Los pueblos, naciones o grupos étnicos han vivido desde siempre en relaciones y no siempre esas relaciones son amistosas. Hay veces, y esta es una realidad muy marcada en el presente, en que las naciones, grupos étnicos o pueblos viven bajo fórmulas de dominación/subordinación. Y por ello en las ciencias sociales hay hoy abundante literatura sobre conflictos catalogados como étnicos.

Uno de los conflictos más comunes entre pueblos o naciones indígenas es con el Estado. Y a menudo se trata de conflictos por el territorio. Desde Alaska a Tierra del fuego la presencia de este tipo de conflicto es relevante en las relaciones entre Estados y naciones indígenas desde los inicios de la relación y hasta el presente. A manera de ejemplo, Crees y Estado canadiense mantienen una disputa por la construcción de una represa en la bahía de James, reconocido lugar de caza de los Cree, desde los 1970s. En Caazapá, Paraguay el gobierno del dictador Stroesnner expropió en los 1960s -si mal no recuerdo- tierras comunales indígenas, que eran un reservatorio de vida y fuente de caza de indígenas paraguayos Aché, para crear un parque nacional, del cual curiosamente pese a estar protegidas comenzaron a salir especies de madera nativa al comercio clandestino de madera.

Los mapuches confrontan la amenazada de construcción de represas en varias partes de su territorio histórico al sur del Biobio, desde hace una par de décadas: Ralko, Pangue, Neltume, Pilmaiquén, etc.

Aun cuando, se ha dicho, esos conflictos amenazan la sobrevivencia de grupos étnicos, naciones o pueblos, curiosamente a la misma vez han tenido como efecto el fortalecimiento de los niveles de organización de las comunidades indígenas participando ellos, y la revitalización de sus identidades.

Tomemos por ejemplo el caso de los Acadios en Canadá (los mencioné antes). De origen migrante francés, se establecieron en la Acadia (región marítima según el etnocentrismo anglosajón canadiense), tan temprano como comienzos del 1.600. Las tierras en que se asentaron fueron negociadas por ingleses y franceses cerca de una decena de veces, para terminar siendo expulsados por los ingleses que se apoderaron del lugar y repartieron entre colonos anglos. Los acadios vivieron una diáspora centenaria por diversas ciudades estadounidenses, desde San Luis hasta New York. Sin embargo, pudo más la utopía del retorno que la del abandono. Y comenzaron el regreso en el siglo XIX. Construyeron pueblos en su Acadia y hoy gozan de autonomía-autogobierno. Ciertamente, los acadios del regreso ya no son lo mismo que los acadios de la diáspora, como tampoco lo fueron los esclavos libres de USA que volvieron a África -Liberia específicamente - y que se hacían llamar americanos en ese nuevo lugar.

Nuevas experiencias, buenas o malas, y cambios en su cultura a raíz de esas mismas experiencias se experimentaron en la diáspora que marcaron sus vidas.

A raíz de lo último expuesto algunos cientistas sociales han enunciado que la mantención de una identidad exitosa –podemos llamarle indígena-, requiere de una relación con la modernización (Eriksen, 2010), que en el caso de conflictos les permite apropiarse y manipular nuevas tecnologías y estrategias para sus propios fines de lucha.

Por ejemplo, el uso de celulares, computadoras, software, navegadores internet, comunicación electrónica. Los zapatistas en México fueron exitosos en sus primeros momentos vía el uso de estas tecnologías, que ataron de manos al Estado mexicano impidiéndoles una represión brutal en la selva Lacandona (Hechter, 2001). No han conseguido autonomía de derecho del Estado mexicano, fiel a una tradición hispana de tipo casta en que los indígenas son solo seres subordinados. Pero si han ido construyendo autonomías en los hechos, proceso del cual poco sabemos por ahora.

Asociado con lo anterior la relación siempre desigual entre pueblos indígenas y Estados, en que este último, a diferencia del pasado, tiene una fuerza militar sin contrapeso y una fuerza de todo tipo aplastante; ha derivado en estrategias de búsqueda de aliados internacionales por los pueblos indígenas. Los conflictos han pasado a ser de ese modo conflictos tripartitos, en que organizaciones de derechos humanos con sus redes mundiales, han tomado parte de lado de los pueblos indígenas en muchas de sus batallas. ¿Qué se pelea cuando el territorio está de por medio? Permítanme, para terminar esta improvisada comunicación, elucubrar en ese sentido tomando el caso mapuche como ejemplo.

***De la demanda de tierras a la demanda territorial o –en términos políticos- de la demanda de minoría a la demanda etnonacional***

La demanda territorial destaca en el razonamiento de los intelectuales mapuche, como es el caso de Pedro Marimán (2005) como una cuestión capital de una demanda autonomista mapuche, El territorio es "esencial" nos dice este autor, para contener a los mapuche, facilitar su existencia y proyectarlos al futuro. Por lo anterior, el territorio no puede ser confundido como se habría hecho hasta ahora con tierra (se refiere a gran parte del siglo XX y hasta los 1990s). Más allá de ser un factor de producción es un espacio político donde el pueblo mapuche ejerce soberanía, de manera centralizada o descentralizada. Avanzar a esa concepción de la demanda mapuche supone a la vez, que los mapuches deben dar el salto desde una sociedad en sí, a una para sí. Dicho de otra forma, los mapuches deben consolidarse políticamente para mostrarse como una nación.

La lucha por la autonomía supone la lucha por alcanzar una forma estatal de organización política, y conlleva para los mapuche no sólo el rescatar un espacio político propio de discusión, sino también de decisión propia sobre el quehacer de su territorio (Marimán, 2012).

La demanda de autonomía se expresaría bajo la fórmula diseñada por el CEDM-Liwen o bien la idea de un co-gobierno o gobierno paralelo de acuerdo a AWNg. En el primer caso la idea promociona la existencia de un Estatuto de Autonomía Regional para la IX Región y áreas adyacentes, más una Asamblea Regional y un Gobierno Regional Autónomo.

En el segundo caso se hablaría de la existencia de autoridades políticas duales que administrarían la institucionalidad estatal vigente, pero con poderes sobre distintos grupos étnicos, y en un territorio más amplio: Biobío al sur. Pedro cree que a pesar de las diferencias entre una y otra propuesta hay un elemento común que las une, y ese elemento es el cuestionamiento al poder de Estado, en el sentido de llevarlo a reconocer la existencia de la "etnia mapuche" como ente político. Y, también, el hecho que ambas propuestas superan la demanda clásica por tierras de los mapuches, para situar las reivindicaciones mapuche presente y futura en la cuestión territorio.

Quedan enormes cosas pendientes para reflexionar en relación con la cuestión mapuche, como lo es el caso de qué hacer con los mapuches residentes en ciudades chilenas distantes del territorio mapuche (la región mapuche). ¿Cómo podrían esos mapuches beneficiarse de una autonomía territorial mapuche según lo demandado ya por algunos gestores de propuestas? Cualquiera sea la formula a que se llegue, Pedro cree que ello no debe entrampar a los mapuche en un debate entre autonomía territorial y autonomía cultural. La autonomía para éste autor es esencialmente territorial, "aun cuando ambas son requisito indispensable para la subsistencia de los mapuche en cuanto colectividad". Para los mapuche en ciudades distantes habrá que diseñar políticas que les permitan acceder a la su cultura de referencia, mientras en el territorio autónomo se impone crear y desarrollar políticas que impidan la emigración mapuche del territorio mapuche, como ocurre hasta hoy.

Pedro concluye su trabajo diciendo que, si bien cada etnia es una nación en potencia, el tratamiento de la cuestión mapuche por el Estado y no pocas organizaciones campesinistas mapuche, de común pasa por alto esta idea. Así, la ley indígenas 19.253 en su inventario de etnias en Chile se olvida de incluir a los "chilenos" como tal, situándolos por sobre esa categoría: la nación por excelencia y de la cual las etnias chilenas serían sólo un capítulo de su constitución poblacional. Pedro cree que mientras la población mayoritaria del Estado y que controla el Estado no se asuma así mismo como una etnia -alienígena- no habrá espacio en Chile para crear una sociedad pluriétnica genuina.

Esto es, no habrá espacio en Chile para crear relaciones de derechos igualitarios entre las etnias sobre la base de sus diferencias. Por lo tanto, no habrá espacio para discutir acerca de proyectos civilizatorios con libertad, y seguirá el orden de la imposición que hasta hoy caracteriza las relaciones del Estado con sus etnias subyugadas. Los pueblos indígenas tienen un gran reto para alcanzar la revalorización de sus culturas, y la lucha por la autonomía política y territorial sería el camino para alcanzar dicha meta.

***Comentario de Nicolás Rojas “Esbozo para una agenda de investigación acerca del movimiento mapuche”***

Se comenzó por esgrimir el contexto en el cual se sitúa el movimiento mapuche, el cual tiene que ver con la reactivación de conflictos ambientales (energéticos y mineros, que se suman al forestal). Nueva arremetida del gran capital, el incremento de los incendios forestales, la continuidad de la represión y la doctrina de la seguridad nacional en territorio mapuche, la precaria implementación de la normativa internacional (proceso de consulta indígena fuertemente criticado) y recurso a organismos y cortes solo para casos específicos, la reforma al sistema electoral no incluye medidas de reconocimiento al pueblo mapuche, las medidas simbólicas y discursivas de reparación por parte de autoridades, las señales de un gobierno que parece querer más bien administrar el conflicto, la espiritualización del discurso y de las demandas del movimiento y los “Nuevos” repertorios de acción colectiva, más allá de la autodefensa clásica.

En este sentido se pregunta por el inicio de un “Nuevo Ciclo del Conflicto” apoyándose en el siguiente recuadro que explica las dinámicas de la protesta y la represión en el territorio mapuche 1990-2014 (2008-2014 para la Prov. De Arauco).

Explica las características relevantes de un “Nuevo Ciclo” y un “Nuevo Movimiento” como:

 “Espiritualización” del movimiento. Reafirmación de su cultura, su cosmovisión y su religiosidad.

 Confrontación Buen Vivir Mapuche vs lógica neoliberal extractivista (reactivación de conflictos mediambientales).

 Cierto declive del “Interés por la vía político/institucional”. Instituciones chilenas vs instituciones mapuches.

 Nuevos liderazgos ¿Emerge el Machi y retrocede la figura del Weichafe y del político/partidario?

 Radicalización de los repertorios de protesta, más allá de la autodefensa clásica.

 Agudización del conflicto forestal (incendios, y “negocio de la madera”).

Concluyendo que existe un Movimiento con componentes religiosos y culturales, como la fuerte alineación, tanto a nivel discursivo como organizativo, que los fortalece (Doug McAdam, 1999), junto con posibles dificultades para traducir sus demandas en demandas políticas (públicas) y de alcance “universal” (Alain Touraine, 1995).

“Si el actual gobierno quiere simplemente administrar el conflicto con la gran capacidad de maniobra política que demostró en la década anterior, posiblemente veremos buenos resultados, pero momentáneos” (Bresciani y Rojas, 2014).

La administración del conflicto mapuche contempla un Movimiento Mapuche espiritualizado y una estrategia de supresión de la protesta (entre Represión/Cooptación), con una alineación interna y fortalecimiento de su poder disruptivo junto con el repliegue comunitario, fragmentación y debilitamiento de capacidad política (guerra de baja intensidad) como parte de los grandes desafíos que queda por enfrentar en esta nueva oleada del movimiento.Las reflexiones que sugiere la investigadora Anna Kowalczyk apuntan a la crisis de soberanía regional sobre el modelo económico que empobreció a los mapuches con la mancha forestal. Al mirar la fuerte inserción de Chile en la economía política global: la liberalización de su sistema financiero (Reinstein & Rosende, 2001), la cantidad de tratados de libre comercio vigentes y su auge exportador (Meller & Sáez, 1995; Carriere-Swallow & Claro, 2013), y la magnitud de la inversión extranjera directa (Ffrench-Davis, 2002, págs. 212-239), lo convierten en uno de los casos más notables de la internacionalización de la economía, no solamente en la región sino también a nivel mundial. No obstante, sus dinámicas regionales han estado ausentes en los análisis de su internacionalización (Allard, 2009; Fazio, 2010), mientras que los estudios sobre las regiones tienden a carecer del análisis de su inserción en la economía política global.

En su intervención incluyó múltiples análisis estadísticos que dan cuenta de la elevada concentración de la actividad económica en Chile, disparidades de los niveles del PIB per cápita regional y desigual desempeño de las distintas regiones en los ritmos de crecimiento (Moreno Mengoya, 2011; Riffo Pérez, 1999; Atienza & Aroca, 2012). También se ha analizado la fuerte diferenciación entre las regiones en cuanto a la actividad sectorial y falta de cambios significativos en este ámbito: la centralización de las actividades financieras y servicios en la región Metropolitana y la concentración de las actividades destinadas a la exportación en ciertas regiones - la producción forestal y maderera en la región de La Araucanía (Silva, 1997, págs. 468-471), la actividad minera cuprífera en la región de Antofagasta (Meller, 2002) e industrial de gas y petróleo en la región de Magallanes. Además, se ha notado que aunque en general en los países latinoamericanos el aumento de concentración espacial de la riqueza está acompañado de disparidades entre territorios, en Chile el aumento de la concentración espacial de la producción y de la población ha sido acompañado por la tendencia general a la leve convergencia entre las regiones, aunque con varios retrocesos (Riffo

Pérez, 1999; Moreno Mengoya, 2011; Cuervo González & González Catalán, 2010; Corvalán & Pezo, 2012).

Varios análisis también mostraron la fuerte centralización en Chile en el ámbito político, inusual entre países democráticos en el mundo e incluso en Latinoamérica: el gasto subnacional permanece bajo el promedio de América Latina y Chile es el único país de la OCDE sin democracia regional y sin autonomías territoriales (Valenzuela Van Treek, 2015, págs. 15-32); además existe fuerte centralización en los ámbitos de la cultura y medios de comunicación (Benavente M., 2010, págs. 157-206), educación y ciencia (Benavente M., 2010, págs. 207-242; Agrupación de universidades regionales de Chile, 2013), crecimiento de la población y del ingreso (Moreno Mengoya, 2011).También se analizó la resistencia a la centralización, tanto en perspectiva histórica (Valenzuela Van Treek, 2015), como por parte de grupos específicos tales como las comunidades indígenas (Marimán, 2012).

Varios autores concuerdan que el tema de las regiones en Chile está influido por la internacionalización de la economía (incluyendo proyectos regionales de integración) que conlleva la reestructuración de la producción (Riffo Pérez, 1999) y por la agenda de las organizaciones internacionales que permiten en algunos casos que las comunidades regionales busquen sus derechos en el ámbito internacional, en cierto modo “por encima” del estado chileno (ej. Convenio 169 de la OIT); también grupos económicos extranjeros puedan demandar al estado chileno (ej. los tratados BITs).

Pero estos procesos son todavía poco conocidos y faltan análisis sobre su impacto en la reestructuración del espacio del estado chileno. La diferenciación regional en Chile sigue siendo generalmente analizado en el contexto limitado por el territorio nacional, mientras que la causa de los procesos señalados en la sección anterior, la frontera que separa lo “doméstico” de lo “foráneo” en Chile hoy en día es más problemática que nunca y no coincide con las fronteras geográficas.

BIBLIOGRAFÍA:

Agrupación de universidades regionales de Chile. (2013). Reflexiones y propuestas de AUR para el período 2014-2018. Agrupación de Universidades Regionales de Chile.

Allard, R. (2009). La globalización por dentro: el estado-nación y los actores transnacionales. Santiago: Catalonia.

Atienza, M., & Aroca, P. (2012). Concentración y crecimiento en Chile: una relación negativa ignorada. EURE: Revista latinoamericana de estudios urbano regionales, 38(114), 257-277.

Barth, Fredrik. (1998). Ethnic Groups and Boundaries The Social Organization of Culture Difference (2nd ed. -1st ed. 1969). Long Grove, ILL, USA: Waveland Press.

Benavente M., D. (2010). Descentralización: la revolución olvidada. Temuco: UC Temuco.

Bengoa Cabello, José. (2003). Historia de los antiguos mapuches del sur. Desde antes de la llegada de los españoles hasta las Paces de Quilín. Santiago, Chile: Catalonia.

Bresciani, Carlos y Rojas, Nicolás. (2014) El mapuche tiene la culpa…Chile, Santiago: El Mostrador.

Breton, Roland. (1983). Las etnias. Barcelona, España: Oikos-tau.

Carriere-Swallow, Y., & Claro, S. (2013). Diversificación y crecimiento del comercio exterior chileno. En P. Meller (Ed.), Recursos naturales y diversificación exportadora. (págs. 167-190). Santiago: Cieplan.

Corvalán, A., & Pezo, D. (2012). La convergencia de las regiones chilenas, 1960-2009. Lecturas de Economía (76), 143-176.

Cuervo González, L. M., & González Catalán, S. (2010). Concentración espacial y disparidades económicas territoriales en Chile. Revista Chilena de Estudios Regionales, 2(1), 25-37.

Eriksen, Thomas Hylland. (1993). Ethnicity & Nationalism. Anthropological Perspectivas. London, U.K. and Chicago, IL, USA: Pluto Press.

Fazio, H. (2010). La crisis económica modifica el mapa de la extrema riqueza. Santiago: Cenda.

Ffrench-Davis, R. (2002). Economic reforms in Chile. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Mandrini, Raúl José. (1988). La sociedad indígena de las pampas en el siglo XIX. En Mirta Lischetti (Ed.). Antropología (309–336). Rivadavia, Argentina: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Marimán, José. (2012) Autodeterminación. Ideas políticas mapuches en el albor del siglo XIX. Santiago, Chile: LOM Ediciones.

McAdam, Doug (Edit.). (1999) Movimientos sociales, perspectivas compradas: Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales. Ediciones AKAL.

Meller, P., & Sáez, R. E. (Edits.). (1995). Auge exportador chileno: lecciones y desafíos futuros. Santiago: Cieplan-Dolmen Ediciones S.A.

Moreno Mengoya, P. (2011). Análisis del crecimiento interregional. Santiago: Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

Reinstein, A., & Rosende, F. (2001). Reforma financiera en Chile. En La transformación económica de Chile (págs. 341-90). Santiago: Cep.

Riffo Pérez, L. (1999). Crecimiento y disparidades regionales en Chile: una visión de largo plazo. Estadística y Economía(18), 129-152.

Silva, E. (1997). The politics of sustainable development: native forest policy in Chile, Venezuela, Costa Rica and Mexico. Journal of Latin American Studies, 29(2), 457-493.

Touraine, Alain. (1995) ¿Qué es la Democracia?. Argentina, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica FCE.

Valenzuela Van Treek, E. (2015). Descentralización ya: conceptos, historia y agenda. Santiago: RIL editores.

Villalba Portillo, Sara Mabel (2013). Argentina y Paraguay: Movilizaciones indígenas en áreas naturales protegidas. En Salvador Mari i Pui, Claire Wright, José Aylwin y Nancy Yáñez (Eds.). Entre el desarrollo y el, buen vivir. Recursos naturales y conflicto en los territorios indígenas. Madrid, España: Catarata.

**Patagonia en expansión: Transfrontera turística, cooperación transnacional y la econación desde Aysén**

Con aporte del doctor en ciencia política Fabián Pressacco.

La región de Aysén se ha estudiado desde la lógica, al plantearse la pregunta si desde esta región se está construyendo una autonomía regional que a su vez está sustentada en una construcción de una identidad regional, no una identidad regional cerrada sino que con un pueblo dinámico y abierto que a su vez es la materia prima sobre la cual se puede construir un proceso de desarrollo local.

Hay tres evidencias que a nosotros nos parecen relevantes para defender esta hipótesis sobre el proceso de construcción de identidad regional. En primer lugar está la conflictividad reciente de levantamiento de conflictos territoriales. Ahí hay un conjunto de elementos que dan cuenta de un correlato regionalista y protonacionalista, ecologista, anti extractivista y anti centralista, y policlasista.

Esta situación tendería a potenciar movimientos transnacionales, puesto que el concepto de la Patagonia no queda solamente radicado al territorio chileno. Hace falta en este escenario un capital simbólico que abarca temas que van más allá de lo simbólico de nuestro país involucrando parte de la Argentina. Entonces, este territorio ya tiene conflictividad que se evidencia en el correlato protonacionalista, ecologista y regional.

En un segundo momento hay una recopilación de datos que evidencian una cooperación transnacional como eje de su desarrollo que viene a darle fundamento al planteamiento sobre la construcción de identidad regional, de esta manera se diluye un poco la división entre lo chileno y lo argentino a partir de iniciativas de actores locales, gubernamentales y de la sociedad civil que podrían iniciar una ruta en conjunto en función de intereses comunes transregionales.

En tercer lugar contamos con la compleja definición/demarcación de este concepto llamado Patagonia. Hay un trabajo de campo que se basó en la consulta a habitantes de la zona del mundo social y gubernamental para abordar la idea de Patagonia, dónde empieza y termina, tratar de encontrar elementos que la distingan del resto del país. Hay un consenso bastante claro al punto donde empieza que sería en Palena y llega hasta Magallanes.

Este corte es fundamental en la formación de esta identidad, porque cuando los distintos actores hablan de la Patagonia –dejando un poco de lado esta mirada más transnacional- se está hablando de un territorio que ya tiene una delimitación y ciertas claridades. Ahora esta definición tiene sus complejidades puesto que para muchos actores Puerto Montt es parte de la Patagonia, pero para la mayoría de los patagones no es parte de la Patagonia.

*Patagonia en expansión: Hacia la Conformación de un macroterritorio.*

Un elemento frágil en todo este análisis es este componente transnacional, desde el punto de vista de su conceptualización y evidencia empírica. Otro componente problemático de la tesis al analizar la Patagonia, es la idea de la conformación de un macroterritorio que unifica a estas dos naciones. La tipología de protonacionalismo resulta ser un poco osada por su carencia de elementos empíricos. Al respecto la literatura argentina no es muy elocuente por la misma visión que tienen en Argentina de la Patagonia, concebida como un espacio mucho más amplio, empieza al sur de Buenos Aires.

El caso del conflicto armado entre Guatemala, El Salvador y Honduras, resulta ser una experiencia interesante puesto que en la zona de convergencia fronteriza se había creado un espacio de cooperación que luego se transformó en cooperación internacional (Rojas, 2015).

Por ejemplo, a propósito de las redes ambientalistas sobre cómo se van construyendo territorios alternativos, en Guatemala hay una cooperación maya en la zona de Chiapas y la selva maya en contra de los gobiernos corruptos, neoliberales, violentos. En nuestro objeto de estudio, la Patagonia, Punta Arenas, es extractivista por el carbón y turística, de igual manera que el borde de la Patagonia argentina con el gas. Pero Aysén que a través de los progresistas alternativistas se opusieron a las represas (Valenzuela, 2015).

Esta investigación hace la distinción entre lo de Magallanes y lo de Aysén. Por ejemplo respecto de la nacionalización de los partidos en Argentina que tiene partidos provinciales que gobiernan como el caso de Neuquén hace años y partidos nacionales como el peronismo, eso también genera en el marco del sistema político tradicional un desincentivo a esta conflictividad que se genera en el caso de Chile. Por otro lado los indicadores de crecimiento, datos poblacionales son mucho mejores para la integración desde el punto de vista de la comunicación, son mucho mejores que lo que se puede ver en el caso de Chile y particularmente de Aysén.

Hay elementos que desincentivan este proyecto de protonacionalismo en Chile, pero que se ve más marcado en Aysén, no así en el caso de la Patagonia. En Argentina hay una serie de beneficios tributarios desde el sur paralelo 52’ como el no pagar el impuesto al combustible, el reparto de regalías petroleras, promociones industriales como elementos impensados en para el Estado Chileno.

Se evidencia una capacidad de respuesta del sistema político nacional a las demandas específicas en Argentina, ya sea por movimientos políticos de las provincias o porque hay un modelo de desarrollo distinto y en algo pesa que Argentina sea un país federal.

En Coyhaique, cuando se hizo el cabildo regional por la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional, dos fueron los proyectos más emblemáticos para la región: negociación del gas con Argentina -por la contaminación de Coyhaique- y el tren a Comodoro Rivadavia, por los parques y fiordos de Tompkins es difícil la conexión, además resulta mucho más beneficioso conectar con el puerto argentino desde el punto de vista del intercambio y es más económico que los recursos que demanda una carretera por los campos de hielo sur. Un claro ejemplo de integración hacia el lado (Valenzuela, 2015).

Hay una serie de elementos que dan cuenta de que en las zonas que componen la Patagonia hay algo que los hace distintos al resto del territorio. Son habitantes bastantes transversales desde su punto de vista político burguesía local. Hay un autor que es Miroslav Hroch (2009) ha investigado el poder en la construcción de los regionalismos y nacionalismos, dice que es fundamental la unión entre burguesía local-del lugar- y el sector obrero (Valenzuela, 2015).

Mirando el comportamiento latinoamericano parece atípico que en Chile se cuestione reiteradamente la idea de nación. Por ejemplo en el caso argentino ha habido muchos movimientos regionales que han traído conflictos a los gobiernos, pero eso no tiene implicancias para el cuestionamiento de la nacionalidad argentina, en cambio en Chile hay una mayor sensibilidad, se ha dado en el norte, con los mapuches y en Punta Arenas también. Algo está funcionando mal. Por ejemplo en Bolivia cuando se crea la nacionalidad indígena y muchos pensaron que eso iba a traer conflictos y resulta que no, está demostrado que siguen siendo más bolivianos que nunca (Martínez, 2015).

Un tema central aquí es el Estado, porque una de las diferencias que se ha planteado acá entre Argentina y Chile, es que en el primero el Estado Central es el que construye de alguna manera la integración efectiva con la Patagonia argentina a la nación y reduce este impulso “desnacionalizador” o de “ruptura” que es algo que no ocurre en Chile. El Estado es fallido en su capacidad de integración del sur austral a la región y por lo tanto se fortalecen las identidades regionalistas-territoriales que están en conflicto con la identidad regional, porque podría haber un tipo de identidad regional que no estuviera en ese plano de conflictividad, pero acá la identidad magallánica se lee como aquella que está en conflicto con la chilenidad y eso tiene que ver con un Estado fallido –no solo un Estado neoliberal- en términos de construir los mecanismos efectivos de integración en esta idea de que el Estado es quien construye la nación.

En Argentina todos los subsidios tienen que ver con una política estatal de integración que se hace responsable y con mayor capacidad de respuesta. Este es un tema que se plantean los movimientos regionales independentistas, porque como se abordó anteriormente en Coyhaique quieren integración hacia al lado no para arriba, eso es relevante porque ahí cabe preguntarse cómo se relacionan estos movimientos con el Estado, porque estas demandas neoliberales lo que traen es una reminiscencia de un Estado-compromiso o tratar de buscar un neodesarrollismo del siglo XXI pero que estarían en contradicción con este tipo de identidades porque estas identidades deberían tender a un imaginativo donde el Estado descentralizado recupere la nación. En Chile es relativamente fácil cuestionar la nación cuando surgen este tipo de movimientos (Ruiz, 2015).

Cuando se recorren todos los hitos y se revisan todas las demandas basadas en un proyecto ya sea protonacional o de identidad regionalista, hay un aprendizaje negativo o acumulación de experiencias negativas donde el Estado ha tenido poca capacidad de respuesta. En el caso de Bolivia se combina los plurinacional con el fortalecimiento del Estado (García, 2015) y ahí se genera una solución al problema donde hay un estímulo a la plurinacionalidad pero sin hacer desaparecer ni desintegrar el Estado.

Un concepto clave en esta discusión es la capacidad gubernamental acuñado por Charles Tilly (2003), donde en contextos de movilización el Estado tiene sus capacidades gubernamentales deterioradas en la periferia para poder administrar la riqueza no solo la coerción y el compromiso con la nación.

En definitiva, da cuenta de la baja gobernabilidad que el Estado tiene en las periferias, por un lado se está incidiendo en el nivel de democratización que exista en la región periférica junto con esta capacidad gubernamental de poder administrar las riquezas, coerción y compromisos.

Horacio en su trabajo clásico sobre contestación regionalista dice que la hay en territorios donde hay más recursos y mayor exclusión, en las regiones que cumplen esas características y no hay contestación es porque ahí funcionan las redes clientelares del Estado. En este sentido al comparar casos como Rancagua y Talca, por ejemplo, hay mayor conflictividad en el primero porque hay recursos, minería, sindicatos, organización, poder a diferencia de una zona agraria donde el subsidio del poder central funciona como clientelismo estatal. En el caso de Magallanes, el mantenimiento del subsidio al gas en términos de recursos (doscientos cuarenta millones de pesos al año) es una lucha cuantiosa, lo que les permite movilizarse y calefaccionarse, cuestiones vitales, entonces es el mantenimiento de una regalía, la única comparable con Argentina. Esto puede explicar en parte por qué hay más rabia en Aysén que en Magallanes, porque esta última supo mantener dicha regalía. La disputa por mayores recursos para las regiones no cualquier lucha, no es una pelea menor.

Se le llama politización ascendente al caso de Calama (Penaglia y Valenzuela, 2014), cuando Esteban Velásquez se paraliza con Calama y ya no quieren más proyectos chicos para la región y piden el 5% de la renta minera como un fondo para la provincia eso es transformación del Estado, es poder, es coparticipación Ahora anda rondando una idea como demanda clave que pide el fin del 10% del cobre para las Fuerzas Armadas y que se convierta en un fondo de convergencia solidaria para las regiones pobres.

**BIBLIOGRAFÌA**

Arocena, José. (1995). El desarrollo local: Un desafío contemporáneo. Caracas: Nueva Sociedad.

Bayer, Osvaldo. (2009). La Patagonia Rebelde. Coyhaique, Argentina: Txalaparta.

Calderón, Fernando. (2012). Los conflictos sociales en América Latina. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Fundación UNIR Bolivia. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores. Disponible en: http://bit.ly/1WeFd8a

FLACSO, Autogobierno indígena y estado plurinacional en América Latina. Santiago.

García, Álvaro. (2015). Socialismo comunitario. Un horizonte de época. Bolivia: Vicepresidencia del Estado, Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Disponible en: http://bit.ly/1KLqSsu

Hroch, Miroslav. (2009). Regional Memory: Reflections on the Role of History in (Re) constructing Regional identity. Charles University, Prague. Disponible en: http://bit.ly/1QFPYwz

Martínez, Christian. (2010). Autonomía, esfera pública y alianza en la sociedad mapuche, siglos XIX y XX. En González, Miguel, Burguete, Araceli, Ortiz, Pablo. (2010). La autonomía a debate.

Martínez, Christian. (2009). Transición a la democracia, militancia y proyecto étnico. La fundación de la organización mapuche Consejo de Todas las Tierras (1978-1990). Santiago: Estudios Sociológicos.

Martínez, Christian. (2009). Comunidades y redes de participación mapuche en el siglo XX. Nuevos actores étnicos, doble contingencia y esfera pública. En Martínez, Christian y Estrada, Marco “Las disputas por la etnicidad en América Latina: Movilizaciones indígenas en Chiapas y Araucanía”. Santiago: Catalonia.

Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES). Encuesta 2015 “Conflicto, desigualdad y territorio”. Santiago. Disponible en: http://bit.ly/1NCpYnu

Panfichi, Aldo. (2011). Contentious representation in comtemporary Peru. Lima: Pontificia Universidad de Perú. Disponible en: http://bit.ly/1PBA5af

Penaglia, Francesco y Valenzuela, Esteban. (2014). Rebeldía en Calama: desafío al orden centralista chileno en un contexto de boom minero. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales UNAM vol. LIX, núm. 222, septiembre-diciembre, 2014. Disponible en: http://bit.ly/1YHW45s

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2015). Desarrollo humano en Chile. Los tiempos de la politización. Santiago. Disponible en: http://bit.ly/1FkqP2X

Tapia, Marcela y González, Adriana. (2014). Regiones Fronterizas. Santiago/Iquique: Ril y Universidad Arturo Prat.

Tilly, Charles. (2003). The Politics of Collective Violence, Cambridge: Cambridge U.P.

**El alza de movilizaciones con niveles de violencia en Arauco (desde septiembre 2015): “Violencia, marcos y repertorios de acción colectiva en Arauco. Un nuevo ciclo de contienda política”.** Aporte de Nicolás Rojas

1.1. Contexto

La importancia de estudiar estos casos obedece a saber el estado actual del denominado “conflicto mapuche” y conocer las dinámicas de contienda política puntualmente en la provincia de Arauco.

Lo primero que se hace es reconocer un escenario que da cuenta de cierta escalada de la conflictividad mapuche, de la violencia y la represión como dos caras de la contienda. Estaríamos pasando desde una escalada local a lo nacional, ahora recientemente pudimos presenciar la marcha de los camioneros desde el sur hacia la Moneda, estableciendo el conflicto como problema país.

También vemos la escalada del conflicto desde el ámbito nacional hacia lo internacional, ya que reaparecen estas acusaciones sobre la vinculación del pueblo mapuche con las FARC de Colombia. Finalmente el conflicto avanza desde lo rural a lo urbano por los conflictos de estas últimas semanas en Cañete y Quilico principalmente.

Por otro lado estamos en “punto muerto” donde las relaciones entre el Gobierno y el pueblo mapuche no ha prosperado, en este mismo marco fue despedido el Intendente de La Araucanía Francisco Huenchumilla, los representantes de los camioneros fueron recibidos en La Moneda mientras los dirigentes de las organizaciones más moderadas del movimiento mapuche no fueron recibidas por las autoridades en las mismas condiciones.

Las promesas programáticas no han sido cumplidas por parte del Gobierno, junto con el aumento del gasto policial en las tierras sin mejorar su administración propiamente tal, donde la Presidenta Michelle Bachelet no ha visitado la zona del conflicto.

1.2. Preguntas y objetivos de la investigación

Principalmente nos preguntamos por cuáles son las características de las relaciones actuales entre el movimiento mapuche y las autoridades expresadas principalmente en las modalidades de la protesta y en las estrategias gubernamentales para su represión de las estamos entendiendo el conflicto en términos reaccionarios para ver las estrategias de ambas partes.

Interesa caracterizar en esta investigación el ciclo actual de este conflicto, desde un punto de vista histórico, desde el carácter de las relaciones entre las autoridades y el movimiento mapuche y estudiar la dimensión política de la violencia como repertorio de protesta.

1.3. Hipótesis

La intuición primera que se tiene es que se está en presencia de un nuevo ciclo de contienda política por parte del Gobierno de Sebastián Piñera, desde una nueva base de las relaciones Estado-empresa-movimiento mapuche donde se ha pronunciado la militarización de la zona con especial énfasis en el actual Gobierno de Michelle Bachelet y se han generalizado y profundizado discursos y acciones radicales de protesta en las comunidades de la provincia de Arauco. La hipótesis anterior es la que se pone a prueba en el transcurso de la investigación.

Para ello se recabó información de tipo secundaria y trabajo de campo realizado en la Provincia de Arauco en el mes de mayo, entrevistas en profundidad a los principales actores del pueblo mapuche, autoridades y forestales. En principal se aborda la disyuntiva de tres comunidades geográficamente distantes, cada una con una disputa y empresa forestal distinta. La comunidad Nº1 presenta un conflicto con la Forestal Mininco en Llo-Lleo, la comunidad Nº2 presenta una disputa con forestal Volterra en Tirúa y la comunidad Nº3 que tiene conflictos con Bosque Arauco en Los Álamos.

Si bien no fue un criterio explícito, la diversidad ideológica entre cada comunidad, se encontró divergencias en torno al proyecto político pero bastante sintonía en la interpretación y en el diagnóstico del conflicto.

1.4. Fundamentos teóricos

La perspectiva teórica que se utiliza es la del proceso político y se recoge la discusión que se da en los años setenta de los académicos europeos con cierta tendencia por la cultura y lo discursivo. Peor también hay estudios que de académicos anglosajones respecto a la implicancia de los recursos y la elección racional en la acción colectiva, lo que vienen a apostar finalmente es un análisis desde el contexto político sin menospreciar el análisis discursivo y organizacional puesto que la acción colectiva se desarrolla en un marco institucional y político. Lo que más se rescata de esta teoría es la explicación de este fenómeno de manera multidimensional sin reducir a alguna de las aristas el conflicto político y movimiento social, no estamos hablando de un conflicto que se reduce a la acción de actores individuales sino que es propiamente relacional.

1.5. Paradigmas en los estudios sobre movimientos sociales

A continuación se pueden ver los distintos paradigmas que hay en el estudio de los movimientos sociales según la Teoría del Proceso Político, dos grupos de estudio de los movimientos sociales y de la asociación internacional de sociología, distinguiendo enfoques más culturalistas, discursivos y políticos.

En esta investigación lo que estamos estudiando es el movimiento mapuche, entendido como porción, segmento o parte del pueblo mapuche que está movilizado y presenta una militancia mediante una teoría del proceso político la que plantea que los movimientos sociales son desafíos planteados por personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en un interacción mantenida con las élites y las autoridades en un marco de conflicto, específicamente se piensa en una interacción marcada por objetivos comunes, solidaridad que están en confrontación con las elites y autoridades.

En este sentido está dimensión contextual, que tiene que ver con la contienda política, está la dimensión organizativa, que tiene que ver con las redes, la dimensión discursiva, que tiene que ver con los marcos interpretativos y la dimensión más práctica, que tiene que ver con los repertorios de acción colectiva, como las acciones o modalidades que se despliegan los propios actores.

Es importante destacar que dentro del proceso político los autores definen lo que son las oportunidades políticas como aquellas señales continuas del entorno, no necesariamente permanentes, formales o a nivel nacional, que son percibidas por los actores que animan o desaniman la acción política. Las oportunidades políticas serían los recursos que aportan incentivos para la movilización.

La dimensión discursiva, cultural o simbólica tiene que ver con los marcos cognitivos que hace referencia a los marcos interpretativos que guían la acción colectiva.

Lo importante es que el pertenecer a un grupo de creencias no garantiza la militancia, pero no hacerlo lo impide. Lo importante en este fenómeno es el constante enmarcamiento –proceso enmarcador- en que se está construyendo discursivamente el conflicto, donde se le está dando sentido, se les está convenciendo a los propios militantes de qué es oportuno y necesario movilizarse.

Está también la dimensión organizativa de los movimientos sociales que reconoce que los maros cognitivos no surgen de la nada sino que se dan de las relaciones sociales y precisamente la estructura de movilización corresponde a los canales colectivos tanto formales como informales a través de los cuales la gente puede movilizarse e implicarse en la acción colectiva.

Finalmente están los repertorios de acción colectiva que tiene que ver con el set de medios disponibles para un grupo a la hora de plantear exigencias a diferentes individuos y grupos. Hay una cultura movimentista que ya ofrece alternativas probadas a la hora de movilizarse. Se innova dentro de determinados esquemas. Por ejemplo las marchas, barricadas son repertorios ya existentes.

El conflicto es entendido como la confrontación entre actores concretos y son actores o miembros que participan en la toma de decisiones y un desafiador que están interactuando, desafiándose, defendido intereses contrapuestos y de alguna manera estarían analizando procesos de cambio, ciertas transformaciones de cambio atribuyendo esto como una oportunidad/amenaza y utilizado los recursos disponibles, apropiándose de ellos, transformando los recursos en función de sus intereses y desplegando acciones colectivas innovadoras con la idea de aumentar incertidumbre del escenario y poder abrir oportunidades para alcanzar sus objetivos.

La contienda política la entienden los autores principalmente como una interacción episódica y pública donde al menos uno de los actores es el Gobierno, y las reivindicaciones contrapuestas. Se habla desde una perspectiva interactiva.

En cuanto a la violencia colectiva, se indica que esta no aparece de manera antojadiza ni de ideas fijas sino de los propios procesos interactivos de la contienda a través de una mirada relacional del fenómeno. Esta violencia colectiva podría explicar la radicalización de la protesta en el conflicto territorial en la provincia de Arauco. Tilly (1978) entiende la violencia colectiva como una interacción social episódica que infringe daños físicos a personas y objetos o daños morales, este es una violencia característicamente política. La violencia colectiva interpersonal que se define en función de la relevancia de los daños, su magnitud y el grado de coordinación entre los actores, por ejemplo los ataques dispersos que podrían responder a la tipología de repertorios que estaría utilizando el movimiento mapuche en Arauco en los últimos años. La violencia se explica fundamentalmente por su contexto, según Tilly (1978) la violencia sería alta en gobiernos no democráticos de baja capacidad gubernamental, donde no están garantizados los derechos civiles y hay una baja capacidad para administrar y ejecutar políticas públicas, como el contexto más propicio para que se de la violencia, lo que sería reducido en gobiernos con capacidad gubernamental alta.

Tilly (1978) entiende la represión como los costos de las protestas pero a su vez la represión puede tener un efecto de radicalización de la protesta.

1.6. Ciclos de Contienda

Esta investigación lo que hace es un análisis histórico de la contienda de los noventa hasta la actualidad, con bastantes imprecisiones y generalidades, pero se identificaron los siguientes cinco ciclos:

 1er Ciclo “Radicalización de la protesta y aplicación de la zanahoria y el garrote”: 1990-1996

 2do Ciclo “La rebelión frente al extractivismo neoliberal y la criminalización de la protesta”: 1997-2002

 3er Ciclo “La clandestinidad y la promesa electoral”: 2003-2007

 4to Ciclo “El control judicial de la nueva guerrilla”: 2008-2010

 Ciclo actual: A partir desde el 2011

Los datos que se usan son sobre violencia política atribuida a mapuche en la prensa, violencia política denunciada, gasto policial, cantidad de presos mapuche, entre otros datos y fuentes.

Respecto al actual ciclo “El control judicial de la nueva guerrilla” se inaugura con el Gobierno de Piñera quien comienza una tendencia a administrar el conflicto con un alto impacto mediático. El peak de esta nueva contienda ocurre durante el primer año de Piñera en 2011 cuando el entonces presidente otorga concesiones pero militariza ya la zona sobre todo en Malleco y el punto más álgido se da en 2012 tanto en la contienda electoral y en la transgresiva, aumento de la represión y de los repertorios violentos.

Esto es explicado por la emergencia de nuevos liderazgo que estarían compitiendo por cierta visibilidad dentro del movimiento, por la apertura de nuevas oportunidades políticas, por la discusión de la nueva Ley Forestal y la Ley de Pesca, el aumento de los incendios intencionales –la muerte de siete brigadistas de la Forestal Mininco en Carahue. Todos estos hechos podrán responder a las olas represivas del 2011.

En el 2013 identificamos un giro represivo, donde la represión se complementa y legitima mediáticamente con casos como la muerte del Sargento Albornoz y el caso de Luchsinger, aumenta de manera considerable el gasto policial junto con la oleada de arrestos donde destacan tres machis y de un agente externo, está la idea de que hay vínculos internacionales. En este mismo año se podría ver cierto quiebre de la contienda y el inicio de los ofertones electorales previo a las elecciones presidenciales.

Para el año 2014 el Gobierno no envía el proyecto de ley prometido dentro de los primeros cien días y sigue aumentando el gasto policial y fondos de tierra aún insuficientes y mal administrados.

Aparecen nuevos repertorios de contienda, como los incendios forestales alcanzando un peak en la Araucanía y en Arauco, junto con ciertas modalidades de protesta que va más allá de la defensa histórica, como el corte de rutas, la quema de camiones forestales que se ha incrementado y además de los supuestos robos de madera, ocurre el asesinato de José Quintriqueo –atropellado por un tractor en Galvarino- y se agudiza la protesta a fines de 2014.

Destacar también las dos propuestas de canalización política, la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el desarrollo regional y la propuesta de Cristina y García Ruminot.

El año 2015 se podría identificar como el fin de las expectativas políticas, el Gobierno despliega la reforma al Sistema Electoral Binominal, donde no hay ninguna iniciativa política del pueblo mapuche, continúa el aumento policial y la militarización. Se desestiman estas propuestas políticas. La Presidenta Michelle Bachelet sigue sin visitar la Araucanía y sin cumplir sus propuestas programáticas. Se le da urgencia en Julio al decreto de Ley 701 que era la prórroga de la Ley Forestal. Ocurre la marcha de camioneros reciente, se destituye al Intendente de la Araucanía Francisco Huenchumilla, el último vaso comunicante entre el pueblo mapuche y el Gobierno. Y así alcanza una escala nacional el conflicto. De esta manera se reconocen ya cierto repertorios medulares que están apareciendo en distintos contextos como el incendio forestal en Arauco, la quema de camiones en Malleco y el robo de madera que es interpretado como delincuencia por parte del Gobierno y el conflicto se expande al sur también y hacia zonas urbanas.

1.7. Análisis de las entrevistas

Luego de las entrevistas a actores claves. En cuanto a las comunidades mapuche se pueden ver distintos esquemas interpretativos y marcos de acción colectiva que estarían caracterizando el ciclo actual, lo primero es la deslegitimidad institucional. El diagnóstico del último Informe del PNUD es que la sociedad chilena está más interesada en la política pero desconfía cada vez más de las instituciones, en este mismo sentido los comuneros reclaman un abandono por parte del Estado de Derecho donde no llegan partidos políticos, autoridades ni la alcaldía. Desconfían de los procesos de consulta dado que estos luego no se materializan, así como tampoco tiene un impacto real el trabajar en propuestas y hacérselas saber a las autoridades. En cuanto a los cuerpos judiciales también existe una desconfianza, ya que aquejan un estrecho vínculo con las forestales. La democracia representativa también se ve afectada, los mapuche tienen una desilusión profunda, donde al parecer ni la Alianza ni la Concertación han contribuido a legitimar las instituciones por lo que los mapuche no se prestan para seguir participando electoralmente.

 Aparece un nuevo marco de deslegitimidad de la confrontación y la violencia, que indica que a pesar de los distintos proyectos políticos habría transversalmente una deslegitimidad de la confrontación y la violencia política en las comunidades.

Las comunidades reconocen la violencia como un recurso necesario y estratégico para reclamar sus derechos colectivos. No sería necesario abogar por la liberación nacional para optar por un repertorio confrontacional o violento.

Como ejemplo de los efectos perversos, las comunidades entienden que la atención que reciben depende de la presión ejercida, sólo con medidas radicales. Los comuneros están dispuestos a asumir los elevados costos de la protesta ya que en la medida en que se genere más violencia las comunidades responderán con esta misma puesto que todas las luchas son válidas para sacar a las forestales.

Un tercer marco es el marco antiforestal, donde hay una apreciación negativa de la industria forestal principalmente porque no dejan nada en la zona y por los daños ambientales. Además se reconoce a las forestales como un agente de violencia en la zona, infringiendo la ley para hacer sus plantaciones, se les atribuye a los encapuchados. La Forestal Mininco es el peor actor evaluado en la zona, diferenciándose de otras empresas forestales que están dispuestas al diálogo.

Por último, destacar el enfoque de la espiritualidad mapuche, asociada al buenvivir desde donde entienden que dependen de la tierra.

La investigación sostiene que los repertorios son transversales independiente de la posición política, incluso desde aquellas posiciones más moderadas optan por aquellos repertorios más radicales o se manifiestan a favor de propuestas tales como la autonomía regional.

Siguiendo con los repertorios, se busca la reapropiación de la madera, en segundo lugar están los incendios forestales intencionales como un elemento que se ha masificado popularmente y un tercer repertorio más o menos transversal entre la población.

Finalmente, es necesario entender que con la represión, el miedo y el aumento del costo de la protesta no se va a resolver el conflicto mapuche, al parecer la única apuesta por la que no se han jugado los gobiernos es la apertura de los canales políticos, es lo que transversalmente están indicando las organizaciones mapuche, incluso las más radicales hacen alusión a una respuesta política. En la actualidad no existe para el pueblo mapuche un real incentivo para abandonar aquellos repertorios más radicales y violentos.

**BIBLIOGRAFÍA:**

INFOR (2013a). Anuario Forestal 2013. Santiago de Chile: Instituto Forestal

(2013b). Exportaciones forestales. Diciembre 2013. Santiago de Chile: INDH (2015). Informe Anual 2014. Situación de los Derechos Humanos en Chile. Santiago de Chile: Instituto Nacional de Derechos Humanos.

(2014). Estudio exploratorio Estado de Chile y pueblo Mapuche: Análisis de tendencias en materia de violencia estatal en Araucanía

 Mariman, J. (2012). Autodeterminación. Santiago: LOM.

Martínez, C. (1995). Comunidades y territorios Lafkenche, Serie de Investigación. Temuco: Instituto de Estudios Indígenas.

Martínez, C. (2010). Autonomía, esfera pública y alianza en la sociedad mapuche, siglos XIX y XX. En González, Miguel, Burguete, Araceli, Ortiz, Pablo. (2010). La autonomía a debate. Autogobierno indígena y estado plurinacional en América Latina. Santiago: FLACSO.

Martínez, C. (2009). Transición a la democracia, militancia y proyecto étnico. La fundación de la organización mapuche Consejo de Todas las Tierras (1978-1990). Santiago: Estudios Sociológicos.

Martínez, C. (2009). Comunidades y redes de participación mapuche en el siglo XX. En Martínez, Christian y Estrada, Marco “Las disputas por la etnicidad en América Latina”. Santiago: Catalonia.

PNUD (2008). Desarrollo Humano en Chile Rural. Santiago: PNUD.

(2015). Desarrollo humano en Chile. Los tiempos de la politización. Santiago. Disponible en: http://bit.ly/1FkqP2X

Putnam, R. (2013). Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press.

Tarrow, S. y Tilly, C. (2007). Contentious Politics. Boulder: Paradigm.

Tilly, C. (1978). From Mobilization to Revolution. New York: Random.

(2003). Politics of Collective Violence. Cambridge: Cambridge

(2007). Violencia colectiva. Barcelona: Hacer.

(2006). Regimes and Repertoires. Chicago: University of Chicago.

(2007). Democracy. Nueva York: Cambridge University Press.

# II.- PROPUESTAS PARA LA MEJORA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN PARTICIPACIÓN Y RENTAS SUBNACIONALES

## 2.1 Los servicios Municipales Garantizados (SEMUGs) como fórmula para legitimar devolución predial a sistema local a cambio de mejores servicios.

Los municipios chilenos se han movilizado en demanda de mayores recursos en el ciclo de protestas territoriales desde el 2010. NO han tenido respuesta en el centralista sistema de Chile y en la desconfianza de la elite a dar/devolver mayores recursos debido a las gestiones municipales mediocres y a un modelo doblemente fallido: municipios con poder poder que ni siquiera cobran el predial y gobierno central que no propone fondos condicionados a cambio de resultados explícitos. Para destrabar el círculo vicioso, el autor ha propuesto un modelo que rompe la idea de autonomía municipal sin exigencias, llamándolo Servicios Municipales Garantizados (SEMUGs), los que fueron la propuesta clave de la Comisión Presidencial para la Descentralización (2014) con el objeto de lograr un proceso de traspaso de mayores recursos a los municipios en base a compromisos explícitos de servicios municipales que impacten universalmente en la población. La idea de los descentralizadores y la presión de los alcaldes reunidos en la Asociación Chilena de Municipalidades ha sido poner la devolución de poder a regiones y municipios como parte de las reformas políticas en curso en Chile. La fórmula de cofinanciar Estado-Municipios SEMUGs se convierte en el camino tanto para destrabar un proceso de descentralización como de mejoras de la oferta pública de gestión municipal en áreas verdes y recreativas, servicios culturales y deportivos, calidad de las condiciones de tránsito, disposición de la basura y medio ambiente. Los SEMUGs implican validar sistemas de medición de la calidad de la gestión municipal como se aplican en la mayoría de los países anglosajones, europeos y Norteamérica. Una nueva ola municipalista en A. Latina impone modelos de servicios garantizados ante la mediocre evaluación de los municipios por mala gestión y corrupción.

**Introducción: El bajo poder municipal y las gestiones cooptativas en A. Latina y Chile.**Los estudios de opinión demuestran una situación doble de la ciudadanía con los municipios: se les valora por su cercanía, pero se les critica por malos servicios y la corrupción. La mayor confianza con los gobiernos locales la otorgan El Salvador (60.9), Venezuela (59.4), Chile (58.4) y México (56.1). En cuanto a evaluación positiva de los servicios se ubican sólo se ubican sobre un 54% USA, Chile, Ecuador, Nicaragua, Argentina y Canadá con un 60% (Lapop 2012: 151-156). Los sistemas de salud y las coberturas educacionales en América Latina, pero muestra los rezagos en igualdad y corrupción, además del crecimiento de la violencia y la criminalidad, donde la gestión local-regional tiene omisiones lesivas (PNUD 2013).

No obstante Chile obtiene una evaluación levemente sobre el 50% respecto a los servicios que otorgan los municipios, ha crecido la percepción de que crece la corrupción entre ellos (Instituto Libertad 2010), lo que refuerza la percepción en la elite presicrática (presidencialista con centralismo) que domina la política chilena y no acepta mayor poder subnacional (Valenzuela 2007). La demanda por un Municipio no cooptados por las maquinarias clientelares de los partidos tradicionales, se hace fuerte tras la llamada década neoliberal de los 1990s, con el crecimiento de conflictos locales indígenas, anti extractivismo y en favor de programas sociales que demandan un nuevo Estado o lo hacen construyendo redes autónomos (Holloway, 2002, Zibechi, 2008, Modonessi, 2010). En el caso Perú Muestra Panfichi (2011) denomina “representación contenciosa” a las nueva ola de movimiento territoriales que influyen en municipios y gobiernos regionales, lo que Cunill destaca como el ingreso de actores pobres a nuevas formas de gobernanza democrática (Cunill, 1999: 68).

Lo cooptativo se usa como el mecanismos de anulación de un competidor político por la vía de crearle estructuras paralelas anómalas de inserción territorial o de comprarlo como aliado (Gandhi 2007, Gerschewski 2010, O’Donnell, 2008). La tradición centralista reforzada por los programas nacionales de transferencias de fondos a las familias pobres, los que ayudan a paliar los ajustes económicos y a disminuir la pobreza, pero no generan una ola de descentralización virtuosa que transformara los entes locales.

Dicho fortalecimiento de agencias y programas nacionales es una suerte de modelo “by pass” a la posibilidad de transformación de los municipios, dejándolos con autonomía, poco monitoreo y bajos en recursos. Muchos de los programas centrales son puntuales y fenecen, sin la sostenibilidad que requiere cualquier política pública que debe crear instituciones fuertes y permanentes (Aguilar 2011, Corzo 2013). Se produce el círculo vicioso de municipios con poca fiscalidad y alta corrupción. A diferencia de los países desarrollado con alta fiscalidad autónoma, en América Latina abundan los modelos de transferencias desde el centro que llegan a ser el 21% de los fondos públicos, lo que evidencia un modelo verticalista (Brosio y Jiménez 2012: 3). Los municipios han preferido coparticipar de los impuestos nacionales y pedir parte de los royalties a la minería, hidrocarburos y empresas energéticas (CEPAL 2013).

Estudios recientes demuestran que sigue existiendo gestiones clientelistas y cooptativas que imponen desde los entes centrales las cadenas de control en base a lealtad electoral por la vía de redes de “gestores territoriales” (Durston 2012). Los municipios siguen buscando padrinos para proyectos en los parlamentarios oficialistas y deambulan postulando a fondos extras de los ministerios de Vivienda/Urbanismo y la Subsecretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE.

Además, no han mostrado interés en recaudar mejor sus propios tributos, especialmente las contribuciones de bienes raíces, que bajaron del 0.8 del PIB al 0.52 con el silencio de los alcaldes que administran tranquilos en un modelo que exime al 80% de las viviendas (Valenzuela 2013) de pagar impuestos no obstante en Chile sólo el 15% de la población es pobre (CASEN 2013).

**Para la ecuación: más recursos, mejores servicios**

**La demanda de mayor poder local en Chile**

Chile tiene una tradición de poder municipal con niveles de autonomía desde que en 1891 se dictó la Ley de la Comuna Autónoma tras la guerra civil y sendos conflictos armados en 1851 y 1859 en que se pidió poderes territoriales (Salazar 2011, Valenzuela 1999). La fórmula chilena fue apostar a lo local sin permitir provincias o regiones fuertes y con poderes democráticos. Durante casi un siglo tuvieron poderes mínimos, baja fiscalidad propia, aunque una intensa vida política donde debían aliarse con parlamentarios (los brokers del poder) para lograr leyes especiales o fondos centrales (Valenzuela A 1977). Hoy los ingresos municipales son sólo el 12% de toda la carga fiscal (Rosales 2012) y se vive un proceso de desmunicipalización e la educación demandada por los movimientos estudiantiles que se suma al proceso de recentralización en América Latina (Cravacuore 2014).

Chile tuvo con las masivas protestas sociales de los años 2010-2012 un turn point en su proceso político post Pinochet al romperse el consenso de su transición, que el sociólogo Manuel Antonio Garretón (2012) calificó de neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Las protestas fueron de dos tipos: las estudiantiles por educación pública de calidad y gratuita y las territoriales (regiones, municipios, mapuches, comunidades) que se movilizaron por renta, identidad y poder (Penaglia y Valenzuela 2014). Uno de los actores que alzó la voz pidiendo competencias y recursos fue la propia Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), cuyo directorio apoyó la Comisión Presidencial para la Descentralización, incluyendo los SEMUGs que obligan a los municipios a resultados por recursos. La ACHM levanta el discurso una nueva agenda municipalista y la idea de un gobierno autónomo. Iván Borcosky, secretario ejecutivo, lo define doctrinalmente en marzo del 2014, centrado en dotar a los municipios de una serie de programas que realizan entes públicos a nivel local:

Hablamos de demandas históricas de manera que incentive y premie el buen Gobierno comunal; disminuir las transferencias condicionadas donde el Estado central nos dice que hacer con determinados recursos y transformarlas en transferencias directas; generar mayores recursos en salud y educación pues anualmente, los municipios debemos traspasar importantes cantidades de recursos propios para que la educación pública y la salud primaria puedan seguir funcionando; transferencia paulatina a la administración municipal de los distintos servicios que operan en el territorio de forma descoordinada como Fosis, Indap, Sence, Instituto Nacional del Deporte, entre otros; facilitar y promover la cooperación pública–privada en la gestión municipal, entre otras demandas y propuestas.[[1]](#footnote-1)

El Presidente de la ACHM liderada por el alcalde de Maipú Christian Vittori oficializa esta visión en su Declaración Pública del Comité Ejecutivo en Concepción en el mes de agosto del 2014:

 Comité Ejecutivo integrado por alcaldes y concejales que representan transversalmente a nuestros 316 municipios asociados, reunido en Concepción,… estamos convencidos que un país desarrollado es un país descentralizado, y no hay descentralización efectiva sino hay fortalecimiento municipal. En ese mismo sentido, mantenemos nuestra voluntad de seguir participando y aportando al trabajo de la Comisión Asesora Presidencial para el desarrollo regional y la descentralización,promoviendo nuestra agenda modernizadora que tiene como objetivo transformar a las actuales administraciones municipales en verdaderos Gobiernos Locales, y llevar adelante las modificaciones Constitucionales para fortalecer el ente municipal.[[2]](#footnote-2)

El discurso de los municipios sigue en la idea de autonomía y traspaso “no condicionado”, lo que es complejo en Chile con el peso de la Dirección de Presupuesto, DIPRES, el eje del Ministerio de Hacienda, que evalúa todos los ministerios y programas por impactos. El gobierno tras el Informe de la Comisión Presidencial para la Descentralización, contrató al Banco Interamericano de Desarrollo, BID, el cual en una misión a cargo de la afamada experta en descentralización fiscal, Therese Ter Missian, reiteró la importancia tanto de mayor autonmía financiaría, fondos de convergencia y ecualización de las gestiones locales, como la importancia de objetivas costos de servicios para dar transferencias condicionadas a cambio de servicios medibles. [[3]](#footnote-3)Bajo dicha lógica, durante el año 2015 la ACHM y la SUBDERE acordaron tanto la modernización de las plantas de funcionarios municipales y las mesas de trabajo para comenzar a implementar los primeros seis SEMUGs, tanto universalizar mejoras en servicios de cobro y pago de impuestos locales, como en obligaciones privativas de los municipios (recolección de basuras, tenencia animales, alumbrado público), lo que se traducirá en el bienio 20|16-17 en mayores transferencias centrales a los municipios[[4]](#footnote-4).

**Un balance de los sistemas de medición de las gestiones municipales: de la experiencia anglo/Sajona y OCDE a los casos en A. Latina.**

Chile ha estado desacoplado de los avances en otros países en la medición de la gestión en donde ya se superó la mera mirada de las formalidades o los productos, pasando a medir otros aspectos tales como el análisis del proceso, costo-eficiencia, y capacidad de ampliar la mirada sobre la organización como un sistema que también se relaciona en “gobernanza” con otros actores: gobierno central y sus agencias, sociedad civil, empresas público-privadas. Chile requiere un Sistema de Evaluación Municipal que superen tres nudos críticos que adolecen los entes locales:

A.- Captura de agencia burocrática endogámica: Las autoreferidas a la organización y sus trámites, que suele ser endogámica al no mirar los impactos en la ciudadanía y sobre ponderar el orden burocrático (profesionalización, salarios de mercado, cumplimiento de leyes de probidad), lo que puede esconder captura cooptativa y estabilidad “para sí”. Los indicadores del SINIM de la SUBDERE son de esta categoría que llamaremos formalista burocrática.

B.- Marketing banal con participación litúrgica: las que suelen encandilar con innovaciones y procesos puntuales, modelos de consulta banal, sin reforma fiscal ni transformación orgánica de los entes locales en formas ampliadas de gobernanza con nuevos servicios sustentables. Son casos de parafernalia y marketing.

Por ejemplo, los indicadores de medios de comunicación con casos anuales de innovaciones y los estudios sobre presupuestos participativos suelen tener el espejismo de valorar “asambleas” en vez de participación con resultados.

C.- Impactos exógenos: Son los estudios que muestran calidad de vida en territorios sin mirar el contexto ni generar categorías desde las realidades socioeconómicas realmente existentes, lo que genera espejismos como la alta calidad de vida en sectores de clase alta, muchas veces independientes de la oferta pública o la gobernanza local. El ranking de calidad de vida urbana de la Pontificia Universidad Católica de Chile es paradigmático.

El debate de cómo medir las gestiones locales ha crecido en el mundo desde los 1980s en la década que se considera de legitimación de democracias descentralizadas, incluyendo a países en transición desde el autoritarismo en América Latina y Asia.

Se enfrenta desde los clásicos modelos de control de gestión iniciados por la Comisión de Auditoría Inglesa y las agencias del Congreso Norteamericano, que se focalizan en cobro de impuesto y cumplimiento de legalidad. El SINIM chileno de la SUBDERE es tributario de dicha tradición, pero restricciones políticas impidieron convertirlo en un sistema con evaluación y rankings. Uno de los procesos de mayor impacto ha sido el Ranking PROMUDEL que realizó la GIZ (cooperación alemana) midiendo un centenar de municipios de la zona maya de Guatemala, entre los años 2008 y 2012, en los cuales combinó indicadores verificables tanto en la web como en el lugar (encuestadores cualificados) en índices de participación ciudadana, información/transparencia, servicios, gestión estratégica/administrativa/financiera. Su uso para hacer coaching a municipios y producir mejoras ha sido avalado y asumido por el Gobierno, SEGEPLAN (2015), que lo aplica a nivel nacional con amplia difusión y debate. Otra experiencia clave es Bogotá Cómo Vamos, que aporta tanto el pacto social tras su monitoreo como las encuestas de satisfacción como herramienta de validación.

En los países avanzados (OCDE) existen diversas formas de medición legitimadas de la gestión municipal que permite objetivar costos y medir la efectividad/eficiencia.

Un caso solitario y parcial es lo obrado por la Pontificia Universidad Católica de Chile creó el 2011 un Sistema de Evaluación de Calidad de Vida Urbana ICVU en las 90 ciudades del país, pero mira resultados con independencia de la gestión municipal, lo que no permite procesos de transferencia de recursos para generar ecualización convergente.

En este sentido el estudio del año 2004 de los académicos de la Universidad de Salamanca, donde José Prado e Isabel García fueron claves al cuestionar el formalismo y el resultado (Nueva Administración Pública) sin considerar contexto y costos (los indicadores de gestión en el ámbito municipal: implantación, evolución y tendencias, Observatorio Iberoamericano, RICG 4).

Previamente, ILPES- CEPAL (2002), publicó el Manual de Ricardo Arriagada “Diseño de un Sistema de Desempeño para evaluar la gestión municipal”, rompiendo con el taylorismo y la producción por flujo, para focalizarse en cuestiones cualitativas como la capacidad de planificación con una ruta concreta de realización con otros actores. En esa línea, de apreciar la capacidad de construir redes de gobernanza, el PNUD (Nahem, 2009) produjo el texto que legitimó el modelo de análisis desde fuentes primarias y secundarias: “A Users' Guide to Measuring Local Governance”. Sin embargo, estos enfoques también aislados pueden omitir el medir resultados duros en la vida de

las comunidades y las percepciones ciudadanas, lo que sí ha irrumpido con fuerza con el aporte desde el 2000 de “Bogotá cómo vamos”, un modelo pactado de la gestión municipal donde se articulan el municipio, la Universidad Javierana y sector privado (F. Corona), como el ejemplo de América Latina que destaca en Sistemas de Medición Local.

La aplicación de los indicadores como instrumentos de control ha tenido un auge especial en la administración municipal, debido principalmente a dos motivos: la dificultad para introducir mecanismos de mercado que permitan utilizar la capacidad de elección de los ciudadanos para favorecer la obtención de servicios de mayor calidad; y, la prestación del mismo tipo de servicios en diferentes ámbitos geográficos, lo que permite la comparación del nivel de eficiencia relativa con que cada municipio utiliza los recursos aportados por sus habitantes.

Precisar “unidad de costos de servicios municipales” es clave para el benchmarking que produzca medición/accountability que es el desafío más relevante para el sector municipal chileno entrampado en el debate recursos v/s servicios municipales garantizados (SEMUGs) sin aún pacto y operacionalización. Entre los nuevos enfoques para medir la gestión municipal destacamos los siguientes por sus perspectivas que muestran la pluralidad de miradas desde los formalistas (institución), eficientistas (servicios) a los participacionistas (gobernanza):

**International IDEA Democracy at the Local Level**: Coloca énfasis en los asuntos de elecciones libres, acceso al poder y competencia limpia, con gestiones abiertas al control ciudadano (openness, fairness, transparency, responsiveness, accountability)

**Good Governance for Local Development – GOFORGOLD:** Jerarquiza los valores de un buen gobierno municipal de manera de requisitos sumatorios**:** Representación, participación, rendición de cuentas, transparencia activa, efectividad, seguridad, equidad.

**Local Governance Barometer (LGB):** efectividad, transparencia y cumplimiento de la ley, rendición de cuentas, participación y cultura cívica local, equidad.

**Los modelos que estudian los impactos en el entorno y la calidad de vida:**

La otra tendencia menos organicista (interna de la organización, aunque con rendición de cuentas), pone el acento en el vínculo de gobernanza externo y los resultados concretos de indicadores de calidad de vida en el territorio donde el municipio gobierna:

**UN-HABITAT** Urban Governance Index. Liderado por el programa Habitat de la ONU pone el acento también en la efectividad que se mide en servicios universales con equidad territorial, con participación social y transparencia que permita el proceso de control.

**Revista Money:** Irrumpió con sus rankings que miden los resultados de la gestión de una ciudad por los indicadores globales por resultados, independientes de quienes los provean (municipio, condado, asociación público-privada). Su listado de los “Mejores lugares para vivir en América” entrecruza variables de precio y calidad de la vivienda, clima, medio ambiente, áreas recreativas y verdes, calidad de servicios de salud, oferta educacional y cultural, promedio de salarios, asociatividad, nivel de la delincuencia.

**Bogotá como Vamos**: El gran aporte latinoamericano, con un ranking pactado Municipio/Empresas/Academia, con un consejo autónomo que lo gestiona y que combina variables administrativas, resultados y percepciones ciudadanas. También hace seguimiento a temas y proyectos claves que la planificación participativa de Bogotá ha consensuado.

**Los indicadores técnicos de resultado** de la cobertura y calidad de los servicios y bienes básicos son suministrados por el Gobierno Distrital y el Concejo de Bogotá. **Los indicadores de percepción** se nutren de encuestas ciudadanas, quienes califican el acceso y calidad de diferentes servicios locales, así como medir aciertos y problemas de la ciudad (se realiza desde 1998).**Los Activos de las Personas**: combinan Indicadores sociales: educación, salud, empleo, pensiones y seguridad, Hábitat Urbano (vivienda, servicios públicos, espacio público, medio ambiente y movilidad), Cultura y responsabilidad ciudadana (cultura, la recreación/deporte y el voluntariado con cultura cívica),Buen Gobierno (gestión pública, finanzas públicas y justicia y Desarrollo económico y competitividad (indicadores de actividad y dinámica empresarial)

**Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU):** En el caso chileno del Índice de Calidad Vida Urbana (ICVU), ideado por el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la PUC, es un Indicador integral de medición de la calidad de vida urbana de las comunas de más de 50 mil habitantes y áreas metropolitanas en Chile, cubriendo un total de 93 comunas en sus análisis desde el 2011.

Miden Condiciones Laborales (CL), Ambiente de Negocios (AN), Condiciones Socioculturales (CS), Conectividad y Movilidad (CM), Salud y Medio Ambiente (SM) y Vivienda y Entorno (VE). Cada uno de estas dimensiones calculadas sobre la base de entre 5 y 7 variables, tiene una ponderación diferente, siendo Vivienda y Entorno el que aporta el 29,7% en el cálculo del ICVU.

**Otros estudios en Iberoamérica**: Argentina ha desarrollado diversas experiencias de autoevaluación y buenas prácticas. España tiene trayectoria con los proyectos SINIGAL I y II de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, así como los estándares que ha ido fijando el País Vasco, Navarra, Catalunia y la Comisión de Competencias de Valencia.

Finalmente, la SUBDERE en Chile se encuentra desarrollado estudios para crear un primer paquete de Servicios Municipales Garantizados (SEMUGs), que busca integrar lo avanzado en servicios de cobro de impuestos locales con lo sugerido por la Comisión presidencial para la Descentralización (2014) que puso el énfasis en indicadores claves para el ciudadano: % reciclaje, disposición de la basura, metrajes de áreas verdes y recreativas, calidad iluminación, oferta social y cultural, calidad veredas y mantenimiento/demarcación de vías, entre otras. En su modelo se requiere una Agencia Acreditadora de Servicios lo que implica un esquema de estándares y costos básicos a construir en diferentes servicios. Los investigadores contratados por SUBDERE, Berstein e Inostroza (2013) proponen una combinación de 80 servicios municipales de diverso calibre y sugieren construir modelos de medición en base a condiciones de buen gobierno municipal: recursos humanos, participación y respuesta a demandas, gestión de ingresos, clima de inversiones, gestión de proyectos, contexto urbano-ambiental, gestión social, entrega de servicios.

.**Normativa chilena e internacional que obliga a municipios a cumplir estándares**

De acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695, los municipios cuentan con funciones privativas (artículo 3º LOCMUN) sobre lo cual se les puede pedir cuentas: a) Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales; b) La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes; c) La promoción del desarrollo comunitario; d) Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo; e) Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo, y f) El aseo y ornato de la comuna.

En muchos países se construyen sistemas de indicadores de gestión municipal en base a las obligaciones legales de los mismos en lo financiero-administrativo y en sus roles en diversas políticas públicas nacionales. Se listan algunos que se analizarán, incluyendo el SINIM. En Suecia desde 1993 existe un Informe sobre finanzar y comparación de otros resultados de gestión (Annual Benchmarking of

the Finances of Swedish Local Government). Reino Unido hace informe de los costos en la provisión de servicios municipales desde 1992 en Escocia e Irlanda del Norte (Accounts Commission for Scotland y Perfomance Information for Northern Ireland. En Alemania desde 1998 la Fundación Bertelsman publica su Intermunicipal comparative perfomance measurement. Otra iniciativa más reciente en el 2012 es el informe de gestión comprado de los municipios de Canadá en la zona fracófona: Québec Ministére des Affaires Municipalies.

**El núcleo municipalista de la Nueva Mayoría que inventa los SEMUGs como modalidad de transferencia condicionada flexible o matching grant**

Al interior de las comisiones programáticas de la Nueva Mayoría, el conglomerado de centro izquierda que amplió el año 2013 la Concertación al Partido Comunistas y otras fuerzas de izquierda, hubo una friccionada relación entre los grupos descentralizadores y el encargado económico y ministro de Hacienda del segundo gobierno de Bachelet, Gonzalo, Alberto Arenas.

En la política chilena existe un peso hegemónico de dicho Ministerio que además hace la evaluación de las políticas de las restantes reparticiones públicas, manteniéndose esta herencia de la dictadura de Pinochet (Huneeus 2001).

La Comisión Descentralización del conglomerado acordó proponer como pilares del programa 2014-18 la elección de los intendentes regionales, un fondo de convergencia regional, los SEMUGs como eje de lo municipal y una ley de rentas regionales con devolución de recursos a los municipios. Los tres primeros puntos fueron recogidos en el programa de gobierno (Bachelet 2013), a diferencia de la ley de rentas regionales, que sí repuso la Presidenta al ser propuesta como una de las tres medidas claves por la Comisión Presidencial para la Descentralización (2014).

Los municipalistas saben que deben insistir en los SEMUGs como fondos condicionados muy flexibles que aseguren al menos cinco años para evaluar los resultados o abiertamente un matching grant en que el Gobierno Central cofinancia con los municipios servicios de alto impacto en la ciudadanía (áreas verdes, recreativas, calles, buena recolección de la basura). “La única manera de persuadir al Ministerio de Hacienda de un traspaso de recursos a los municipios es que ellos van a poder medir resultados con impactos”, afirmó el experto José Antonio Abalos, quien participó de la Comisión de la Nueva Mayoría entre mayo y septiembre del 2013.[[5]](#footnote-5)

La Comisión ligó la equidad territorial para eliminar brechas tanto con el Fondo de Convergencia como con los SEMUGs con el concepto de derechos universales: “Durante nuestro gobierno vamos a establecer garantías sociales territoriales en seis dimensiones del desarrollo: educación, salud, participación de las mujeres y de los jóvenes en el mundo del trabajo, calidad del empleo, vivienda y entorno, y conectividad (Descentralización Nva. Mayoría 2013: 3)”. Claramente el entorno de las viviendas (los barrios y sus espacios públicos), los programas para jóvenes y la conectividad son cuestiones de índole principalmente municipal.

La Nueva Mayoría logra hacer un diagnóstico descarnado, reconociendo que en Chile existen 345 municipios con características heterogénea, de los cuales sólo el 14% tiene más de 100.000 habitantes (INE 2006), pero el 83% de la población se concentra en zonas urbanas. Entre las debilidades estructurales de los municipios listan: La debilidad del sistema financiero municipal, la homogeneidad y rigidez de las normas, la falta de profesionalización y la imposibilidad de proyectar inversiones estratégicas de manera plurianual, además de la prohibición de endeudamiento.

Por último se refieren a la ausencia de los SEMUGs: “Para la gran mayoría de los municipios, es insostenible mantener niveles de servicio adecuados, no solo en educación y salud, también lo es en aseo, jardines, pavimentación y desarrollo urbano, parte de la base de ese problema es la inadecuada escala, en que prestan dichos servicios” (Descentralización Nva. Mayoría 2013: 8).

La inspiración del concepto se retrotrae a la reforma de salud que realizó como ministra Bachelet el gobierno de Ricardo Lagos en los años 2004-5 cuyo eje fue el Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas (Plan AUGE), que se tradujo en la Ley Nº 19.966 denominada Régimen General de Garantías en Salud en una reglamentación sanitaria que garantiza el acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud tanto para las aseguradas privadas como al Fondo Nacional de Salud público (FONASA). Comenzó el año 2006 hay con 40 enfermedades garantizadas, pasando a ser 56 en el 2007, 69 el 2010 y 80 en el 2013. Modelos bajo la misma idea de universalizar derechos han sido seguidos también en Colombia y México, que se suman a los avanzado históricamente por otros países con derechos en salud fuertes como Argentina, Uruguay, Cuba y Costa Rica (Sojo 2011).

Para Egon Montecinos (2005) en su estudio sobre las tendencias de la descentralización en América Latina no observa de manera explícita el enfoque de derechos, listando las escuelas economicista, fiscal, sociológica y política. Sin embargo, relaciona el de New Public Management (Osborne y Gaebler 1994, Haggard 1998, Prates 1998) con un enfoque que pone el acento en los resultados, la eficiencia, integrando la descentralización como un instrumento de un proceso mayor de reforma del Estado para cumplir las expectativas de los ciudadanos (Montecinos 2005). Se puede concluir que dicho enfoque es el más cercano a la idea de SEMUGs al connotar lo instrumental por sobre otras valoraciones estructurales de la descentralización cuestionadas por los mediocres y dispares resultados de la misma en América Latina (Alburquerque, Aghón y Cortés 2001).

Al revisar ejemplos de políticas sociales con garantías explícitas a nivel municipal en América Latina sólo se observa el rol de los mismos en políticas para la extrema pobreza, programas contra el hambre, rol municipal en los sistemas integrados de salud y fondos cofinanciados de pequeñas obras de infraestructura urbana y desarrollo rural. Un informe de Serrano (2005) para el Banco Mundial sugiere la utilidad de cinco buenas experiencias en Centro América y el área Andina en esta perspectiva social.

No hay literatura sobre garantías explícitas y obligaciones municipales con indicadores claros que son normales en los países anglo sajones y en general en los países miembros de la OECD. De Mello (2010) al comparar la inversión municipal en América Latina con los países

OCDE concluye su bajo monto porcentual y lo concentrado en las grandes ciudades, demostrando tanto la debilidad como la inequidad de la misma.

**El mal manejo de la basura en Antofagasta (Chile) versus la estrictez y co-responsabilidad europea**

En América Latina las competencias municipales son muy genéricas, otras compartidas por el gobierno central y cuando sí hay ciertas obligaciones ocurre que no hay sanciones relevantes al ejecutivo municipal, como destitución de un alcalde por notable abandono de deberes. Es dicha cultura ocurre la impunidad. En el caso chileno, por citar sólo un ejemplo, la rica ciudad de Antofagasta en la mayor región minera de chile, sigue disponiendo su basura en vertederos donde niños y animales concurren a buscar restos de basura, porque no se cumple con lo más básico que es cubrirla con una capa de tierra en una zona desértica en que no tiene valor. Además, los municipios pueden cobrar los costos de recolección y disposición final de la basura. Por tanto, el problema no son los recursos, sino la negligente gestión en un país que no ha generado directivas obligatorias con sus sanciones (los acts en el lenguaje anglo sajón).

Un medio de la ciudad mostraba la contradicción de ser la región con los mayores ingresos percápita de Chile y la ciudad que más crece (se proyectan medio millón de habitantes para el 2020), la que sin embargo familias pobres se infectan en la basura (El Nortero 2012).

El resultado es que Chile y los países latinoamericanos en general son negligentes en la disposición final de la basura y reciclan muy poco. Mal amparados en el concepto de “autonomía municipal” y ante la omisión lesiva de las autoridades sanitarios- Salud del Ambiente debiera haber actuado- se crean estos ejemplos deplorables.

En el caso Europeo ya en el año 1975 se dictaminó en su Consejo de países una directiva que obliga de manera explícita a sus miembros a tratar y disponer adecuadamente todo tipo de residuo. En virtud del tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (sus artículos 100 y 235), se argumenta que la disparidad entre las disposiciones ya aplicables o en período de preparación en los diferentes Estados miembros en lo relativo a los residuos puede crear unas condiciones de competencia desiguales y tener, por consiguiente, una incidencia directa en el funcionamiento del mercado común (art. 100). Por otra parte, en coherencia con el objetivo de la protección del medio y de la mejora de la calidad, se acuerda la regulación en materia de gestión de residuos debe tener como objetivo esencial la protección de la salud del hombre y del medio ambiente contra los efectos perjudiciales causados por la recogida, el transporte, el tratamiento, el almacenamiento y el depósito de los residuos (art.

235), se adopta la siguiente directiva que obliga a todos los estados (CEE 1975):

1. Los Estados miembros adoptarán las medidas adecuadas para promover la prevención , el reciclaje y la transformación de los residuos , la obtención a partir de éstos , de materias primas y eventualmente de energía , así como cualquier otro método que permita la reutilización de los residuos.

2. Informarán a la Comisión, con la suficiente antelación, sobre cualquier proyecto de regulación que tenga por objeto dichas medidas y en particular cualquier proyecto de regulación relativo:

a) Al empleo de productos que pudieran ser causa de dificultades técnicas para la gestión de los residuos o que pudieran ocasionar unos costes excesivos en su tratamiento; b) al fomento:- de la reducción de las cantidades de determinados residuos; del tratamiento de residuos para su reciclaje y su reutilización; de la recuperación de materias primas y/o de la producción de energía a partir de determinados residuos;

c) al empleo de determinados recursos naturales, incluidos los recursos energéticos, en aquellos usos en que puedan ser sustituidos por materiales de recuperación.

En la misma directiva de hace cuarenta años se establece las fuertes multas al no cumplimiento de estándares, “el que contamina paga”, y una política activa de evaluación de la política de residuos cada tres años. Hoy todos los países miembros pactan con sus municipios las normas, subsidian las buenas prácticas y multan duramente empresas o municipios que fallan, incluyendo remoción de sus cargos o cierre.

Paradojalmente en Chile al observar la historia de reglamentos, decretos y leyes que obligan a los municipios a cumplir normas de mantenimiento de calles, aguas y basura, se descubre que ya en 1947 se definían con claridad lo que debían hacer y comprometían apoyo financiero del Estado (Ministerio del Interior 1947):

Apruébanse las siguientes Normas Sanitarias Mínimas, con el objeto de que las Municipalidades dicten PROVEER A LA LIMPIEZA DE LOS SITIOS PUBLICOS DE TRANSITO Y RECREO.- Artículo 26, número 1, del decreto con fuerza de ley N° 226, de 15 de Mayo de 1931. Las demás citas se harán por el número del artículo y su inciso correspondiente. Es obligación de las Municipalidades mantener limpias y aseadas las calzadas urbanas.

RECOLECTAR Y SOMETER A UN TRATAMIENTO ADECUADO PARA SU HIGIENIZACIOIN LAS BASURAS, RESIDUOS Y DESPERDICIOS DE LA VIA URBANA.- Artículo 26, número 2. Clasificación de las basuras:

 Se entenderá por basuras los desperdicios sólidos, provenientes de la economía humana, cuyo alejamiento de las poblaciones no está regulado por leyes especiales. Las basuras pueden ser putrescibles o imputrescibles. Las primeras son las constituidas en todo o en parte por substancias orgánicas susceptibles de putrefacción. Se considerarán, no obstante, imputrescibles las materias orgánicas de difícil descomposición (madera, artículos de goma, etc.).

Lo concreto es que, a pesar de normativas de hace casi 70 años, los municipios casi no usan “agua a presión” para lavar calles y muchos son pasivos para retirar los microbasurales que se acumulan en bandejones, avenidas, sitios eriazos y caminos rurales. Siguiendo con el caso Antofagasta y su impunidad, la pregunta es ¿Dónde han estado las autoridades?, ya que se dictó un reglamento sobre condiciones sanitarias y de seguridad básicas en los rellenos sanitarios (M. de Salud 2005), el cual obviamente no se ha cumplido en Antofagasta.

Finalmente: las tenues multas y los plazos con excepciones, que es lo que genera la impunidad al modo “latinoamericano (leyes retóricas sin law enforcement), hacen impracticable las ideas del legislador, como las siguientes:

Artículo 60. Las infracciones a las disposiciones del presente reglamento serán sancionadas por las Autoridades Sanitarias Regionales, previa instrucción del respectivo sumario sanitario… Artículo 61. El presente reglamento entrará en vigencia 180 días después de su publicación en el Diario Oficial…

Artículo 62. Dentro de los 180 días siguientes a la fecha de entrada en vigencia el titular de todo sitio de disposición final de residuos sólidos que a la fecha de entrada en vigencia del presente reglamento se encuentre en operación y que no cumpla con las normas y requerimientos establecidos en él, deberá presentar a la Autoridad Sanitaria un programa de adecuación de su actividad…Salvo casos especiales calificados por dicha Autoridad, mediante resolución fundada, dicho plazo podrá prorrogarse hasta por el término de un año adicional.

 En aquellos casos especiales en que un sitio de disposición final en operación al momento de entrar en vigencia el presente reglamento no esté en condiciones de dar cumplimiento total a sus disposiciones, la Autoridad Sanitaria podrá autorizar su funcionamiento con las exigencias alternativas que estime necesarias para controlar los riesgos sanitarios y ambientales y durante el plazo que ésta determine.

En la tradición europea se precisa, se calcula y cofinancia dando buenos incentivos, a diferencia de Chile en que hay impunidad y el Estado no explicita un pacto con los municipios con plazos, metas, fondos de cofinanciamiento. El SEMUG para todo el ciclo de la basura es una prioridad. Los españoles desde 1988 dictaron leyes que castiga al que usa grandes extensiones de rellenos sanitarios y premia a quienes incineran y reciclan. Es decir, se crea un sistema explícito de responsabilidades para garantizar mejores prácticas con el servicio de la basura (Puig 2002).

**La propuesta de la SUBDERE en base a los compromisos presidenciales y el Informe de la Comisión de Estado**

Bachelet nombró en el año 2014 una Comisión Presidencial para la Descentralización la cual unánimemente apoyó la idea de SEMUGs. Una de las autoras, la experta en gestión municipal de GIZ Chile, María Ignacia Jiménez, señaló que un buen menú de SEMUGs es una “combinación de servicios municipales urbanos tradicionales con “programas sociales que deben monitorearse sus niveles básicos de oferta pública, ya que tras 25 años de democracia local se ha demostrado que los niveles de gestión y compromiso son muy dispares”.[[6]](#footnote-6)

La Comisión Presidencial entrega un esbozo completo de los servicios que debieran tener garantías universales a nivel local. El documento interno que tuvieron que votar de manera unánime los 33 comisionados presidenciales señalaba tres objetivos:

1. Estandarizar mínimos de gestión municipal, 2. Hacer explícita garantías de servicios a la ciudadanía en la nueva ola descentralizadora, y 3. Permitir traspaso de recursos a cambio de evaluación trianual de cumplimiento sobre todo por la devolución de recursos exentos en el pago del predial (Valenzuela y Jiménez 2014).

Se proponen, entre otros los siguientes SEMUGs con un sistema en que cada tres años se evalúan los estándares específicos y mínimos que se deben cumplir en las competencias exclusivas de los municipios, por la vía de un panel de expertos tripartito conformado por nueve profesionales designados por la principal asociación de municipalidades del país, la SUBDERE y el consorcio de universidades regionales. El gobierno central debe comprometerse a traspasar a los municipios los montos exentos del pago de contribuciones de bienes raíces para el cumplimiento de estos servicios mínimos, proponiéndose para el primer trienio 2015-17 (a ratificar en el primer pacto por el panel de expertos) los siguientes SEMUGs:

Pavimentación de calzadas, veredas y su mantenimiento (máximo dos meses para reparación),

Señaléticas de tránsito, calles y demarcación (80% zona urbana consolidada).

Áreas verdes, recreativas y deportivas abiertas a la comunidad (tres metros cuadros por

Habitante).Iluminación de calzadas (al menos cada cincuenta metros en zonas urbanas y cien en rurales)

Recolección de basura (tres días en zonas urbanas y una en rurales) lavado de calles semanal en las comunas con alertas ambientales.Reciclaje organizado de al menos el 15% de la generación de desechos.

Sistema de recolección de escombros por macro barrios de al menos cinco mil habitantes consolidados.

Programa de control de población animal y tenencia responsable-Programas culturales y educativos públicos (10 horas mensuales por cada mil habitante verificables).Oficinas sociales de subsidios, ayuda social y desarrollo comunitario de al menos el 10% del presupuesto municipal total.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE preparó durante el año 2014 las bases para “La identificación del Conjunto Básico de Servicios Municipales para la Equidad Territorial y Social con Estándares de Calidad Garantizados”. El estudio se enmarca en la idea de unir tres ideas: gobiernos locales, igualdad territorial y servicios garantizados como derechos del ciudadano. Se recuerda que ha sido parte de los compromisos de gobierno de la Presidenta Bachelet, quien expresó en varios discursos públicos en su campaña y durante el primer año de gobierno que generaría una nueva agenda municipal para hacer de dichas corporaciones verdaderos gobiernos locales y no meras administraciones[[7]](#footnote-7).

La Unidad de Estudios de la División Municipalidades pone el acento en la cuestión de la equidad, recordando que entre los principales compromisos del Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet se encuentra:

Llevar adelante reformas profundas que permitan derrotar la enorme desigualdad existente en nuestro país”. En el marco de este desafío a los municipios, en cuanto a instituciones con mayor cercanía a los ciudadanos, les corresponde un papel esencial. Para cumplir este objetivo el programa de gobierno establece como primer paso el estudio de la “constitución de un conjunto básico de servicios municipales garantizados con un determinado nivel de calidad, sujeto a indicadores objetivos auditables, que permitan romper las inequidades territoriales y sociales que afectan a los habitantes de las distintas comunas. [[8]](#footnote-8)

Un primer problema es precisar los servicios claves y diferenciarlos de los meros trámites (aunque es relevante cumplirlos adecuadamente y de manera simplificada para el usuario). Además, como estableció un estudio de Valdés y Valdivieso (2013) en el modelo chileno de programas centrales, los municipios suelen ser parte de la cadena de implementación, cumpliendo “prestaciones” en 49. Es decir, deben implementar políticas nacionales de las cuales a veces ni siquiera se les informa o entrena y menos se les financia como es obligatorio en legislaciones centralistas como la francesa (Delooz 2013). Por esta situación un estudio del Consejo para la Transparencia, entre abril y junio de 2014, en los municipios obtuvieron un promedio de 56% en transparencia activa en sus obligaciones versus un 95% de los servicios públicos nacionales.

La otra dificultad es determinar los costos del gasto mínimo municipal las principales prestaciones que realiza un municipio en Servicios Sociales, Servicios a la Comunidad, Urbanismo, Tránsito, Educación y Salud. Para cada prestación un estudio de Irarrázaval (2001) construyó estándares de cantidad y calidad, los cuales sirvieron para aproximar la cantidad y características mínimas de cada prestación en cada comuna, pero su generalización a todas las comunas fue imposible, debiendo o abandonar la idea de definir costos a cada una o elaborar tipologías de comuna para cada servicio lo que es muy complejo.

Por ejemplo, un metro cuadrado de área verde es muy distinta por región, si es dura o vegetal, o si se debe expropiar terrenos para habilitarlas como en el caso de Valparaíso que tiene sólo un metro cuadrado por habitante, siendo cuatro el promedio de Chile, nueve el recomendado por la ONU y 18 el que ha alcanzado la OCDE.

Fracasada la idea de definir estándares y costos por servicios municipales, en el año 2006 la SUBDERE exploró trabajar con la Agencia Chile Calidad, ente público-privado, y pactar con la ACH y los funcionarios municipales agrupados en la ASEMUCH, un modelo de gestión de calidad centrado en procesos. Como correlato el 2007 se crea un Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales, dentro del cual se definieron cinco categorías de servicios municipales: desarrollo comunitario, servicios a la comunidad, tránsito y transporte, administración y finanzas, y servicios estratégicos. Esta mesa de trabajo priorizó 15 prestaciones sociales. Bernstein e Inostroza (2013), con la idea de proyectar a los municipios en un sistema integral de prestaciones locales de bienes y servicios, llegó a identificar 75, 61 directos y 14 delegados. En este caso se hizo evidente que deben diferenciar los tipos de municipios, ya que muchos no tienen los mismos servicios que dar (por ejemplo, balnearios y playas) o graves dificultades de contaminación. Desde una perspectiva, se debe más bien abandonar la pretensión de generalizar y precisar las obligaciones básicas que deben cumplir en un menú de servicios universales.

En esa lógica importa menos entrar al detalle del servicio de barcaza de un municipio isleño o de preparar la fiesta aymara en el altiplano chileno.

La propia SUBDERE (2007) realizó un estudio de encuestas y focus groups, en 16 municipios a lo largo de Chile, que ratifica la dualidad de la valoración positiva que le otorgan los ciudadanos al rol que cumple el municipio en el desarrollo de la comuna, pero a su vez, tienen una visión crítica que sobre los servicios que entrega. Las áreas en que los ciudadanos vemos mayor responsabilidad municipal en sus vidas son empleo, fomento productivo, medioambiente, seguridad ciudadana y pavimentación de calles. Las notas fueron malas en torno a 4 (del uno al siete), siendo mejor evaluadas aseo/ ornato, y desarrollo comunitario (funciones exclusivas), mientras que la peor evaluada es seguridad ciudadana (función compartida).

**Conclusiones y recomendaciones de Operacionalización para el caso Chileno**

Lo básico es diferenciar trámites de los servicios esenciales que todo municipio debe prestar, analizar las exigencias legales y reglamentarias que no se implementan (en lo sanitario, urbano, pavimentos, medio ambiente) y aquellos servicios claves para la ciudadanía que no aparecen como competencias legales, como empleo y seguridad ciudadana.

A su vez, evitar el definir costos en cada municipio lo cual es una casuística enorme. Tiene más valor concentrarse en un paquete básico de SEMUGs y crear la arquitectura del matching grant (cofinanciamiento) en que el gobierno central aporta o devuelve los actuales montos de exención del impuesto predial a los municipios como propuso la Comisión Presidencial para la Descentralización (2014) en el capítulo fiscal. Un grupo de municipios de altos ingresos (15 aproximadamente) quedarían excluidos de estos recursos lo que coincide en que el nivel de exención de pago de bienes raíces es bajo.

**Diferenciar Trámites de SEMUGs: los simples servicios administrativos de la oferta de servicios garantizados de impacto universal a los habitantes del territorio.**

La principal recomendación es que hay que diferenciar “trámites” de “SEMUGs”. Es decir, distinguir un conjunto de servicios básicos que los municipios entregan como función administrativa por obligaciones que le han establecido diversas leyes y que son obligatorias y tangibles de manera simple: dar patentes, permisos de circulación, entregar subsidios de diversa índoles. Estos son trámites o servicios municipales administrativos. Los SEMUGs implican fijar estándares medibles por la propia ciudanía en base a una oferta pública permanente de servicios sociales, urbanos, ambientales, laborales y culturales.

**Cuadro N°1 Proyección de Trámites y SEMUGs en los Municipios Chilenos con indicadores**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Área Municipal | Trámites | SEMUGs |
| Desarrollo Comunitario |  Creación de Organizaciones ComunitariasGestión de Subsidios y Becas Estatales y Apoyo para la Postulación a la ViviendaIntermediación LaboralEntrega de Subsidios  | Capacitación laboralY fomento microempresarial (10 horas anuales a cada organización)Programas de apoyo a actividades comunitarias en fondos participativos (3% presupuesto municipal)Modelo participativo de diseño de villas y sus espacios públicos (80% de comités)Beneficios Municipales con menú y rendición pública beneficiarios: remedios, canasta alimentación, etc. |
| Mantenimiento espacios públicos | Permiso/Multa por escombros en vía públicoMantención del Alum­brado Público ante reclamo vecinos en 48 horasMantenimiento sistema de evacuación de aguas lluviasApoyo en 24 horasa inundación de acequiasReposición de rejillas en 72 horas | Extracción de la basura: cinco días en zonas urbano-comerciales, tres días en domiciliarias urbanas, un día en localidades pequeñas (menos de 50 viviendas). Disposición de Residuos Domicilia­rios en relleno sanitario con tratamiento de líquidos percolados (municipios con más de cinco mil habitantes).Sistema público conocido de recolección/reciclaje de cartones, botellas y materiales peligrosos. (20% del total de la basura)Basurero cada cien metros en zonas comercialesMegacontenedores para escombros cada 100 manzanas habitacionales o tres mil viviendas.Control de Zoonosis con campaña anual de vacunación, esterilización y apoyo a un centro de cuidado (ex perreras) cada cincuenta mil habitantes.Mantención de Áreas Verdes y recreativas de al menos con 10 metros cuadrado por habitante (4 el 2017, 6 el 2019, 8 el 2022 y 10 el 2025.10. Aseo de Vías Públicas  |
| Tránsito y Transporte | Entrega permiso de circulación en el díaLicencia de conducir en la semana de pedido exámenesMantenimiento de señalizacionesFiscalización nomas para discapacitados | Mantenimiento de calles sin baches y reparación de hoyos en 72 horas.Ciclovías en el 10% de las calles y en el 50% de los caminos rurales Vereda en toda calle con más de cinco viviendas.Baños públicos en todas las plazas principalesBebederos de agua potable en toda plaza en zona consolidadaPolicía/Inspectores Municipal de Tránsito en municipios de más de cien mil habitantes |
| Turismo  | Programa municipal de apoyo a turismo popular  | Toda playa de mar, lago, laguna o río deberá tener salvavidas, baños públicos y en el caso de playas, sistema de duchas  |
| Administración y Finanzas  | Entrega de Patentes Mu­nicipales Pago on line o bancario municipios con más de 10 mil habitantes | 10% del presupuesto municipal en modelos participativos |
| Medio Ambiente | Sistema para medir ruidos y tratar reclamosSistema de medición calidad del aire en toda comuna no costera con zona urbana de más de 30 mil habitantes | Sistema de aislación acústica de carreteras en blocks de viviendas sociales a menos de 80 metros (fijar norma decibeles máximos)Lavado de calles para eliminar polvo en suspensión en toda comuna saturada (fijar norma partículas)Programa de apoyo a la aislación térmica de viviendas en municipios críticos  |
| Seguridad Ciudadana | Sistema de información a los ciudadanosCámaras públicas de vigilancia en zonas céntricasConsejo Local de seguridad en toda comuna con más de 10 mil habitantes | Organización de vecinos en modelos comunitariosProgramas de capacitación y empleo a jóvenes en riesgo psico social (10 horas mensuales) |
| Culturales/deportivas | Capacitación organizaciones para postular fondosUna biblioteca municipal como mínimo (sobre dos mil habitantes) | 10 horas anuales de actividades culturales garantizadas por habitante20 horas anuales de actividades deportivas por habitanteUn sistema de biblioteca abierta cada 50 mil habitantes |

Fuente: Elaboración propia en base a experiencias internacionales y Guía N° 1 Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales de la SUBDERE.

**La tarea de construir una pragmática:**

La SUBDERE tiene objetivos precisos, aunque generales que pueden evitar arrancar en el caso de la experiencia chilena. En el siguiente cuadro se contrasta los objetivos que la SUBDERE busca en sus estudios y una manera de operacionalizarlo con equipos de tarea.

**Tabla 2: Los objetivos de implementar SEMUGs de la SUBDERE y una propuesta pragmática operacionabilizable:**

|  |  |
| --- | --- |
| a.- Proponer una tipología comunal, o revisar y adecuar alguna existente, que permita agrupar a las comunas de Chile de acuerdo a las características de sus territorios y a un conjunto relativamente similar de servicios municipales que aportan en cada categoría de comunas en forma relevante a la satisfacción de las necesidades de equidad territorial y social de sus habitantes.  | Proponer dos variables que permitan generar ocho tipologías municipales, por población e ingresos.Grandes (más de 100 mil habitantes), Medianos (entre 30 mil y cien mil), Pequeños (10 mil a 30 mil), Aldeanos (bajo 10 mil). La variable ingresos debiera ser que son altos los que tienen más de Grande altos ingresosGrande regulares ingresosMediano altos ingresosMediano regulares ingresosPequeño altos ingresosPequeño regular ingresosAldeano altos ingresosAldeano bajos ingresosLa alta urbanización hace poco sustancial la definición rural y casos excepcionales, como insulares muy pequeños, tienen en la práctica redes de ayuda especiales. |
| b.- Construir una canasta básica de servicios municipales que cuenten con estándares definidos de calidad, indicadores auditables para controlar y/o verificar el cumplimiento de dichos estándares, y una apropiada pertinencia territorial en cada categoría de comunas para contribuir a la satisfacción de las necesidades de equidad territorial y social de sus habitantes.  | Se puede optar por todos de manera diferenciada y con progresividad o elegir unos básicos. Si el camino es el segundo, es evidente priorizar:* Oferta de programas sociales-deportivos-culturales mínimos
* Basura y ornato
* Espacios públicos y tránsito
* Empleo y seguridad ciudadana.
 |
| c.- Estimar el costo anual de la canasta básica de servicios municipales para cada categoría de comunas, considerando los estándares de calidad definidos, y proponer una estimación de costo para implementar esta canasta como un programa nacional financiado con presupuesto público a un grupo piloto que comprenda un grupo no menor de 5, ni mayor a 10 municipios pertenecientes a cada una de las categorías previamente definidas, con un máximo de 50 municipalidades en total.  | El pilotaje es odioso y genera problemas entre municipios.Se sugiere generar la mesa de Negociación con la ACHM, consultar a la otra asociación de municipios de centro-derecha e involucrar a los ministerios claves: Vivienda, Transporte y Hacienda en las maneras de ligar el aumento de los ingresos municipales a mayores niveles de cumplimiento de estos servicios. Hay cuestiones mínimas que ya son obligatorias y se soslaya la ley y/o código sanitario, como el tener lugares aptos para la disposición de la basura. |

En síntesis, hay que evitar dos riesgos: a.- focalizarse sólo en trámites de bajo impacto en la ciudadanía como comunidad local universal, b.- perder el tiempo en modelar costos de todos los servicios diferenciados en tipologías que pueden ser complejas y desactualizarse.

Los SEMUGs deben tener su foco en las obligaciones claves de los municipios que deben optimizar especialmente en un contexto en que perderán educación. Esos servicios son todo el ciclo de la basura, ornato, espacios públicos y recreativos, junto a los programas sociales, culturales, de empleo, prevención del delito.

Sobre los mismos, pactar con la ASEMUCH y los ministerios claves (Vivienda, Social, Interior por seguridad) los mínimos exigibles que les permitan a los municipios que firman el contrato por el paquete de SEMUGs contar con recursos adicionales, pero a su vez con la obligación de cumplir indicadores.

En toda América Latina, modelos de evaluación de gestión no endogámicos, como Bogotá Cómo Vamos, son una enorme contribución a facilitar procesos legítimos de benchmarking en base tanto a la correcta administración interna (recaudación, legalidad) pero a su vez midiendo lis impactos de la municipalidad en la calidad de sus servicios.

**BIBLIOGRAFÍA:**

Aguilar, Luis (2010), Política Pública, S. XXI, México.

Alburquerque, Francisco; Aghón Gabriel y Cortés, Pablo (2001). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo. Santiago: CEPAL/GTZ.

Arriagada, Ricardo. (2002). Diseño de un Sistema de Medición de Desempeño para Evaluar la Gestión Municipal. Santiago: ILPES-CEPAL. Manual 20.

Bachelet, Michelle (2013). Programa de Gobierno. Candidatura presidencial Nueva Mayoría.

Bernstein, Felipe e Inostroza, José (2013), “Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión”. Santiago: SUBDERE.

Bogotá como vamos (2012), Informe de indicadores de calidad de vida de Bogotá. Fundación Corona-U. Javierana, El Tiempo, Cámara de Comercio de Bogotá.

Brosio, Giorgio y Jiménez, Juan Pablo: Decentralization and reform in Latin America, CEPAL(Ecla) -GIZ, Cheltenham, UK.

CASEN (2013). “Resultados encuesta sobre pobreza”. Ministerios de Desarrollo Social: Gobierno de Chile.

CEE (1975), Directiva 75/442 Consejo Europeo sobre Residuos. Bruselas.

CEPAL (2013), Rentas de recursos naturales no renovables en A. Latina y el caribe: evolución y participación estatal, 1990-2010. CEPAL-GIZ, Santiago.

Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y Regionalización. (2014). Informe Final. Gobierno de Chile.

Comisión Descentralización Nueva Mayoría (2013), Programa Democracia e igualdad territorial: Chile regional sin brechas. Santiago: Nueva Mayoría.

Corzo, Luis (2013), Diseño de Políticas Públicas, IEXE, México.

Consejo de la Transparencia. (2014). Informe de cumplimiento de normas de información municipios y servicios nacionales. Gobierno de Chile.

Consejo de la Transparencia (2014). “Informe de cumplimiento de normas de información municipios y servicios nacionales”. Santiago:

Cravacuore, Daniel. (2014). Descentralización y recentralización en América Latina (ponencia). XIX Congreso CLAD, Quito.

Cunill, Nuria. (1999). “¿Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la administración pública? Retos de las reformas de segunda generación”. Revista Nueva Sociedad, Vol. 160, 101-117.

Delooz, Benoit et al (2014). “Descentralización” en Valenzuela, Esteban UAH: Aproximaciones a Una Nueva Constitución. Santiago: El Desconcierto. Pp 36-40.

De Mello, Luis (2010), “Fiscal Decentralisation and Public Investment: The Experience of Latin America”, OECD Economics Department Working Papers, No. 824, OECD

Durston, John. (2012), “Clientelismo político y actores populares en tres regiones de Chile”. En Delamaza et al, Nueva Agenda de Descentralización en Chile. pp. 369-391.

El Nortero (2012), Revisado el 23 de febrero del 2015. <http://www.elnortero.cl/noticia/sociedad/vertedero-la-chimba-de-antofagasta-y-la-extrema-pobreza-cuando-los-ciegos-no-quiere>.

Federación Andaluza de Municipios y Provincias. (2001). El Proyecto SINIGAL: una metodología de indicadores de gestión municipal. Rev. Auditoria y Gestión 23. Granada.

Gandhi, Jennifer (2008), Political institutions under dictatorships. Cambridge, NY.

Garretón, Manuel Antonio (2012), Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: los gobiernos de la Concertación en Chile 1990-2010. Santiago: Arcis.

Gerschewski, Johannes (2010), The three pillars of Stability. Towards an Explanation of the Durability of Autocratic Regimes in East Asia. Berlín: WZB.

Haggard, Stephan. (1998). “”La reforma del Estado en América Latina”. Reforma y Democracia 11.

Holloway, John (2011), Cambiar el mundo sin tomar el poder. El significado de la revolución hoy. Lom ediciones. Chile.

Huneeus, Carlos (2001), El Régimen de Pinochet, Santiago: Sudamericana.

Instituto Nacional de Estadísticas, INE (2006): Proyección de población por comunas. Santiago: INE.

Irarrázaval, Ignacio (2001), “Determinación de Funciones de Costo por tipo de Provisión de Servicios Municipales y su Financiamiento”. SUBDERE.

Lapop (2012), Cultura política de la democracia en Chile y las Américas, 2012: hacia la igualdad de oportunidades, Barómetro de las Américas- Vanderbilt University- Instituto de C. Política PUC- UC de Temuco, Santiago.

Merino, Mauricio (2013), Políticas Públicas, CIDE, México.

Ministerio del Interior (1947). Decreto 4740 Reglamento sobre Normas Sanitarias Mínimas Municipales. Gobierno de chile.

Ministerio de Salud (2005). Reglamento sobre condiciones sanitarias y de seguridad básicas en los rellenos sanitarios Número 189. Gobierno de Chile.

Montecinos, Egon (2006), “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”, en Eure (Vol. XXXI, N° 939; pp. 73-88, Santiago de Chile, agosto 2005

O’Donnell, G. (2008). “Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras”. Revista del CLAD Vol. 42.

Osborne, D. y T. Gaebler (1994). La reinvención del gobierno. Barcelona: Paidós.

Panfichi, Aldo (2011) Contentious Representation and its Impact in Contemporary Peru. John Crabtree (2011) Fractured Politics: Peruvian Democracy Past and Present.

Penaglia, Francesco y Valenzuela, Esteban (2014), “Rebeldía en Calama: desafío al orden centralista chileno en un contexto de boom minero”, en Revista Mexicana de Ciencias Sociales Vol 59, 222, pp. 161-186.

PNUD (2013), Informe Regional 2013-2014. PNUD, Nueva York.

Prates, L. (1998). “”Descentralización, intersectorialidad y red en la gestión de la ciudad”. Reforma y Democracia, 12.

Puig, Ignasi (2002), “Incentivos económicos para avanzar hacia la reducción y el reciclaje de residuos urbanos. Revista interdisciplinar de gestión ambiental, 48, p. 22-32

Rosales, Mario (2012): Descentralización del Estado y Finanzas Municipales en América Latina. Santiago: FLACMA.

Salazar, Gabriel (2011) En el nombre del Poder Popular Constituyente (Chile, siglo XXI). Santiago: Ediciones LOM.

Serrano, Rodrigo (2005), “Integrating Social Funds into Local Development Strategies: five stories from Latin America”, en Social Funds, Innovation Notes, The World Bank Vol. 3, Número 1.

Sojo, Ana (2011), “Condiciones para el acceso universal a la salud en América Latina: derechos sociales, protección social y restricciones financieras y políticas”, en Ciência & Saúde Coletiva, vol. 16, núm. 6, 2011, pp. 2673-2685

SEGEPLAN (2015). Ranking de Gestión Municipal 2013. Gobierno de Guatemala-GIZ.

SUBDERE (2007), “Conocimiento y percepción ciudadana sobre las funciones y servicios municipales”. Informe de Encuestas y Focus. SUBDERE.

UNDP (2012), A User´Guide to measuring local governance. Norway: Inst. Oslo.

Valdés, María y Valdivieso, Gonzalo (2013), “Agenciamiento local de las políticas nacionales: ¿colaboración o imposición?”, Documento Estudios SUBDERE.

Valenzuela, Arturo (1977), Political Brokers in Chile: local government in a centralized polity. Durham, Duke.

Valenzuela, Esteban.

(1998) “Alegato Histórico Regionalista”. (ensayo sobre Historia de Chile), Sur- Lom.

(2007). “Chile duro: Presicracia centralista impuesta por la dictadura derechista y administrada por la centro izquierda paternalista”, en Carrión, Fernando: Descentralización en Ecuador: opciones comparadas. FLACSO, Quito.119-142

(2013), [www.elmostrador.cl/opinion/2013/12/23/el-populismo-pinerista-y-el-silencio-de-los-alcaldes](http://www.elmostrador.cl/opinion/2013/12/23/el-populismo-pinerista-y-el-silencio-de-los-alcaldes). Revisado el 22 de febrero de 2015.

(2014). “Propuesta de Voto para Servicios Municipales Garantizados”. Septiembre 2014, Plenario Valparaíso Comisión Presidencial para la Descentralización.

Véliz, Claudio. 1984. La tradición centralista de América Latina. Ariel, Barcelona.

Zibechi, Raúl (2008), Dibujando fuera de los márgenes. Movimientos Sociales en América Latina. La Crujía Ediciones: Buenos Aires.

## 2.2 La dinamización de la participación regional/comunal con la creación de partidos regionales. Historia y proyecciones

Con el cambio al sistema binominal encabezada por Rodrigo Peñailillo, el Gobierno acordó con la bancada Independiente de la Cámara (Jackson, Mirosevic, Sepúlveda, Boric) y el senado (Lily Pérez), representando a fuerzas políticas nuevas con raigambre en algunas regiones (RD, P. Liberal, Izquierda Autónoma, Movimiento Independiente Regionalista Agrario, Amplitud), la reforma que permitió crear partidos en una sola región bajando de 0.5 a 0.25 la exigencia de firmas.

La Nueva Mayoría acató, aunque los partidos nacionales por los informes de la SEGPRES alertando que esto implicará caudillismo y un debilitamiento del sistema de partidos (fantasma de populismos), pronto se alió con la derecha para poner trabas al financiamiento de los mismos: Los partidos regionales deberán estar inscritos en tres regiones contiguas con al menos 500 militantes en cada una.

La recomendación es no temer, ya que sistemas federales o autonómicos que permiten partidos regionales no han implicado una explisicón del sistema, como en el caso Español y Argentino, en que los partidos nacionalistas o regionalistas son fuertes en algunas áreas (Vascos y catalanes en el caso español, y Neuquén en Argentina).

El caso peruano sí ha significado una explosión de coaliciones para las elecciones municipales y regionales, sin tanto peso nacional.

Además como se explicará, la crisis de representación en los partidos nacionales comenzó antes, con su derrota en las municipales y parlamentarias en las zonas extremas. La cuestión es abrir los partidos nacionales (primarias, democracia interna, transparencia) y ver una posibilidad de mayor participación subnacional en estos partidos regionales.

**Historia de los candidatos de los extremos del país que derrotaron el sistema**

Este análisis se realizó con la cientista política Marcela Romero.

En el segundo mandato de la Presidenta Bachelet (2014-2017) las reformas estructurales a la Constitución de 1980 dictada por Pinochet, toman el centro de su programa de Gobierno con la propuesta de una Nueva Constitución lo que abrió el espacio de mayor poder para los independientes y regionalistas. Como se demostrará con datos, entrevistas y documentos, lograron vencer las resistencias que la propia Presidenta Bachelet tenía al interior de la coalición Nueva Mayoría. El programa comprometió reformas económicas (fiscal, aguas), sociales (laborales, seguros de salud, previsional), descentralizadoras y políticas, donde destaca la propuesta de un sistema electoral proporcional que reemplace el sistema binominal[[9]](#footnote-9), que con su modelo de dos diputados o senadores por distritos electorales obligaba a coaliciones grandes, al empate electoral (el ganador debía duplicar al segundo para obtener los dos escaños), haciendo casi imposible a minorías lograr representación. De hecho, el Partido Radical (PR) logró escaños adentro de la Concertación que gobernó desde 1990 como pacto Democracia Cristina-Social Democracia, y el Partido Comunista (PC) cuando negoció con la Concertación y luego se integró a la Nueva Mayoría. En dicho contexto de sistema electoral que hace casi imposible obtener un escaño parlamentario como independiente o fuerza alternativa a las dos coaliciones mayoritarias (se requiere el 34% de los votos en un distrito), resulta notable los independientes con discurso regionalista logran vencer y posicionarse con fuerza en el extremo norte y sur de Chile con un claro discurso regionalista y crítico de las dos grandes coaliciones.

El estudio de los vencedores al binominalismo es relevante ya que en los sistemas híper mayoritarios es casi imposible lograr representación frente a los mega partidos o coaliciones. Por mayoritarios se entiende los uninominales (USA y Gran Bretaña) donde en un distrito se elige sólo al ganador y el binominal chileno (con dos por distritos). En USA casi no han existido diputados (Representantes) y senadores independientes, ni fructificando terceras fuerzas. En el caso Inglés, sólo en coyunturas críticas, la tercera fuerza (Partido Liberal Demócrata) ha logrado asientos en medio de la hegemonía histórica de los partidos Laborista y Conservador (Nohlen, 1994; Pasquino, 2004).

El ideólogo de la Constitución de Pinochet (1980), Jaime Guzmán, ideó el sistema binominal con un triple propósito: a.- eliminar los tres tercios (izquierda, derecha, centro social cristianismo) que supuestamente daban inestabilidad al sistema (Guzmán, 1993; Valenzuela A., 1978), b.- acabar con el multi partismo fomentado por el sistema electoral proporcional que prevaleció entre 1925-1973 (Nohlen, 1995) c.- y lograr la inmodificabilidad del modelo neoliberal conservador con un empate entre ambas coaliciones, al requerirse doblar la votación del otro para quedarse con los dos asientos de los distritos diputacionales o circunscripciones senatoriales (Guzmán, 2006; Huneeus, 2006; Nohlen, 2006; Saffirio, 2006). El sistema binominal fomenta la concentración partidaria y la moderación política, ya que las grandes coaliciones compiten por el electorado que se ubica en el centro del espectro. Es por ello, que trae como consecuencia el impedimento de la fragmentación partidaria, donde aquellos partidos pequeños o emergentes tienen poca posibilidad de adquirir algún escaño. Sin embargo, genera distorsiones a la regla de mayoría y hace difícil el poder de minorías. Gamboa (2009) al listar los intentos de reforma del binominalismo, considera tanto las propuestas de aumentar el número de candidatos, correcciones menores con cupos nacionales, hasta las mayores que plantean un modelo proporcional y apertura a partidos regionales y cupos indígenas.

Lo que no previó el constitucionalista fue la capacidad de grupos alternativos, pero especialmente de regiones críticas del centralismo chileno, de generar opciones competitivas que vencieron el binominal por fuera de las dos coaliciones hegemónicas o duopólicas (Concertación-Alianza).

El Partido Comunista y coaliciones humanistas -ecologistas fueron impotentes para vencer el sistema binominal. Sólo lo había logrado el empresario populista Francisco Javier Errázuriz en los 1990s siendo senador y eligiendo dos diputados con su partido Unión de Centro Centro, tras su alta votación presidencial de 1989 con el 15,4%. La UCC desapareció hacia el 2000, pero allí emerge la tercera fuerza que construye una identidad en la pugna centro-regiones en un país centralista: las candidaturas del norte (Rosa González y Vlado Mirosevic en Arica y los Sorias en Iquique), luego los magallánicos (Bianchi, Marinovic y Boric). Se construye el regionalismo “extremo” que apela a la distancia, a la lejanía, al abandono, reclamando discursivamente por beneficios que se tuvieron en el pasado en el caso de Arica y a una alta tradición regionalista en el caso de Magallanes (Rojas, 2014; Romero, 2014).

El académico Timothy Scully (1992, 1995) estudió los clivajes históricos, entendidos como disputas, que conformaron el sistema político chileno con la emergencia de grupos alternativos a los dominantes y opciones de centro reformista alternativas a la izquierda y la derecha. La conducta electoral en Chile se ha caracterizado - previa al régimen militar – por la adhesión a los grupos políticos en torno a ciertos quiebres.

El primero de ellos fue el de Iglesia- Estado que determinó al electorado en torno a quienes apoyaban la intervención de la iglesia en los asuntos públicos y quienes estaban en contra de esta realidad.

El segundo quiebre fue el de clases sociales, con la emergencia de nuevos partidos políticos que resaltaron la importancia en los conflictos socioeconómicos que afectaban a la clase obrera.

Posterior al gobierno de Augusto Pinochet, esta conducta adoptó un modelo tradicional, en donde el ciudadano demuestra una identificación partidaria, donde el voto no es de pertenencia a una clase social, sino más bien corresponde a un proceso de identificación con la ideología de un partido. Esta identificación es generalmente adquirida, sea de la familia o de grupos de personas con quien comparte el individuo y donde ese voto puede mantenerse en el tiempo (López, 2004).

Se puede considerar un tercer clivaje en el S. XXI la emergencia de movimientos territoriales de tres tipos que se consolidan en Chile a la par del movimiento estudiantil, que demostró un cambio en lo que significa la valoración de la acción colectiva desde el 2006.

Esos movimientos demandan autonomía territorial, renta y sistema político con poder diferenciado: a.- el mapuche étnico-territorial (recuperación del Wallmapu[[10]](#footnote-10) y el loft como tierra comarcal comunitaria), b.- los ambientales que se oponen a mega proyectos extractivistas y eléctricos, y c.- los extremeños del norte y del sur, donde destacan Calama, Tocopilla, Aysén y Magallanes en que demandan coparticipación de renta mayor, subsidios diferenciados y poder territorial (Penaglia y Valenzuela 2014, Valenzuela 2014).

La dictadura de Pinochet marcó la política dominante en Chile en la disputa pro democracia-defensores del régimen que dominó la transición: es lo que rompen los regionalistas.

Ambas coaliciones *presicráticas* con estilos presidencialistas, centralistas y sin primarias en sus partidos, obligaron a los críticos a presentarse por fuera (Valenzuela y Ortiz, 2013).

Se entenderá por independientes en el estudio fuera de pacto a: 1) los que postularon por partidos minoritarios, 2) independiente regionalista, 3) independiente dentro de la Alianza y 4) independiente dentro de la Concertación o Nueva Mayoría.

 Como veremos hay tres grupos dominantes:

a.- Los norteños: Rosa González de la centro derecha ariqueña, a romper con los partidos. En el caso de Jorge Soria que lleva a su hijo en Iquique (rompe con el PPD y crea Fuerza del Norte), al socialista Paredes en el Norte a ir “por fuera” al no tener primarias en Arica (lo que repite después el socialista Lemus en Illapel, el ex DC Velásquez en Coquimbo).

b.- Los intentos de recrear el centro: La experiencia populista de Errázuriz y la UCC (él fue senador por Curicó-Talca, su esposa diputado por Pichilemu junto a A. García Huidobro en Rancagua), además de los ex DC del PRI que se desprendieron en la época de crisis de la Concertación lograron mantenerse como diputados con el Partido Regionalista de los Independientes (PRI) en el año 2009, y luego como independientes en el 2013 cercanos a la Nueva Mayoría. El PRI fue tomado por los llamados *colorines*, seguidores del ex senador Adolfo Zaldívar, que rompió con la Democracia Cristiana en el año 2007.

Ellos son Pedro Araya, que se puede ubicar también como norteño, ya que fue electo senador por Antofagasta junto al también independiente Alejandro Guillier, -ambos en la lista de la Nueva Mayoría el año 2013- y la diputada por San Fernando, Alejandra Sepúlveda. Un aliado del PRI en la ruptura por la Concertación, los ex PPD que crearon Chile Primero, fueron el germen del Partido Liberal que formó el joven Vlado Mirosevic que venció en las elecciones del 2013 en Arica.

c.- Los Patagónicos: tanto los magallánicos, como los independientes en las dos grandes coaliciones, el dirigente social Iván Fuentes que ganó las primarias de la Nueva Mayoría en Aysén, y el senador Horvarth que rompió con la Alianza el 2013 (apoyó al independiente Franco Parisi y dialogó con Bachelet) para formar con el senador Carlos Bianchi el Centro de Estudios Ciudadanos “Democracia Regional”, como un movimiento de centro político.

Como se observará, extinguida la UCC hacia el 2000 y minimizado el PRI el año 2013 (sin parlamentarios), el fenómeno del discolaje independiente alternativo al duopolio Alianza-Concertación, se concentra en los independientes regionalistas por fuera y por dentro de la Nueva Mayoría del norte grande y de la Patagonia: prevalece y se proyecta el regionalismo “extremo” no cooptado por los partido mayoritarios que propugnan un ideario de corte federalista. Mirosevic y Horvarth, por ejemplo, firmaron el Manifiesto de la Coalición Regionalista (Diario La Tercera, 2013, pp. 3), se vinculan al Grupo Los Federales y piden elección de intendentes.

**Antecedentes teóricos - históricos**

Sartori (1980) ha establecido una clasificación de sistemas de partidos en siete tipos; 1) de partido único: el poder político está monopolizado por solo un partido y no se permite la existencia de otros, 2) de partido hegemónico: el poder está concentrado en un único partido pero existen partidos satélites que se encuentran impedidos de desafiar la hegemonía, 3) de partido predominante: donde gobierna solo pero puede alternarse la situación en el caso de que no vuelva a obtener la mayoría 4) bipartidista: dos partidos que compiten por la mayoría absoluta 5) de pluralismo limitado: donde se componen gobiernos de coalición con una estructura de tipo bipolar, existe una oposición unilateral y no se evidencian partidos anti-sistemas importantes, 6) de pluralismo extremo: sistema multipartidista en donde habitan partidos anti-sistema, oposiciones bilaterales que se contraponen entre si, donde se relacionan mediante interacciones triangulares y realizan la política de las “ofertas”, y 7) de atomización; se compone de más de 10 partidos, existe una fragmentación excesiva que no permite la conformación de coaliciones y dificulta el ejercicio de gobernar.

Según esta clasificación, Chile, con el retorno de la democracia en 1989, adquirió un sistema de partidos del tipo de pluralismo limitado, donde existen alrededor de 5 partidos importantes (Partido Socialista (PS), Partido Por la Democracia (PPD), Democracia Cristiana (DC), Renovación Nacional (RN), Unión Demócrata Independiente (UDI)), otros más pequeños que no afectan de manera importante al sistema (Partido Radical Demócrata (PR),

Partido Humanista (PH), Partido Comunista (PC)) y partidos emergentes de la última década (Partido Regionalista Independiente (PRI), Partido Ecologista (PE), Partido Progresista (PRO), Partido Liberal (PL)). La competencia por la amplia mayoría se ha conformado en dos coaliciones; Concertación O Nueva Mayoría (PS, PPD, DC y en algunas oportunidades PR, PC).

En Chile, el origen del sistema de partidos fue estructurado en torno a conflictos o clivajes sociales; el primero de ellos es el quiebre entre Iglesia - Estado y el segundo es el de clases sociales. El primero de ellos, no solo dio origen a los partidos sino que estableció dos tipos de culturas determinadas por su cercanía o alejamiento de la iglesia. Posteriormente, la ruptura entre clases sociales generó el origen de partidos que representaban a la clase obrera debido a las políticas económicas y el rol de los trabajadores en ese periodo.

A fines de 1820 emergen dos grupos; los pipiolos, quienes serían conocidos posteriormente como los liberales. Éstos apoyaban la constitución de 1828, que promulgaba un modelo de autoridad estatal descentralizado. Por otro lado, los pelucones, que creían en un modelo centralista que se estableció en la constitución de 1833. A pesar de la emergencia de ambos grupos, no fue hasta el gobierno de Manuel Montt (1851 – 1861) que se establece el primer sistema de partidos chileno, origen del primer clivaje; Iglesia – Estado (Ruíz-Rodríguez, 2000).

Las autoridades eclesiásticas tenían un vínculo importante con la Corona Española por lo que, luego de la independencia, las relaciones entre las autoridades y éstas fueron tensas. El 1856, se crea el partido denominado como partido Conservador, quienes defendían las creencias de la iglesia católica y abogaban por la no interferencia de las autoridades estales en las decisiones internas de la institución religiosa. Por el otro lado, quienes defendían la constitución de 1828, adaptaron posiciones anticlericales y estaban a favor de las libertades cívicas fueron denominados como liberales. Junto a éstos, emergen dos fracciones, el partido nacional, con ideas similares a los conservadores, y el partido radical cercano a los liberales, lo que devino tras las guerras civiles de 1851 y 1859 en la creación de este último, que nace en el norte en la alianza patronal-peonal de mineros en contra del centralismo (Lastra, 2014).

El periodo entre 1891 y 1925 se denomina en Chile como “República Parlamentaria” debido a que se buscó que los gabinetes obtuvieran mayorías parlamentarias, con un sistema competitivo, donde las organizaciones de tipo local, adoptaron un rol fundamental en la captación de votantes para las elecciones, tanto municipales como nacionales. Los partidos establecidos tuvieron que crear filiales locales con el objetivo de obtener mayor cantidad de votos y a su vez, debieron atender las exigencias o peticiones de los dirigentes locales con el fin de que éstos movilizasen a la gente para votar. Junto a ello, se estableció un régimen electoral de voto acumulativo;

Esto significaba que los votantes contaban con tantas opciones como cargos había en litigio y que podían distribuir sus preferencias como quisieran, incluyendo la práctica de adjudicar todos los votos a un solo candidato. Los candidatos triunfantes serán los que obtenían los mayores totales individuales, independientemente del total de votos reunido por la lista del partido (J. S. Valenzuela, 1985, pp. 24).

Además, surgieron nuevos partidos debido al segundo quiebre o clivaje; el conflicto de clases. Esto ocurre ya que partidos como los liberales y radicales no poseían las facultades de representar los intereses de la clase obrera debido a la ausencia de dirigentes capaces de enfrentar a los empleadores y al gobierno. Es por ello que los dirigentes obreros emergentes, “inspirados en el socialismo y el anarco-sindicalismo europeos, pronto descubrieron que mientras no podían hacer valer sus quejas en el lugar de trabajo, sí podían organizarse y presentarse a elecciones para cargos públicos” (A. Valenzuela, 1996, pp. 8-9). Así, en 1912 se crea el Partido Socialista de los trabajadores, originario del Partido Comunista fundado en 1922.

Junto a ello, se evidencia un brote importante de movilización política en la región de Magallanes. En 1932 nace la Legión Cívica de Magallanes, que fue el primer intento de los ciudadanos de la zona austral para obtener mayor atención y representación en el gobierno central.

Pocos meses después se convierte en el Partido Regionalista de Magallanes que abogaba por la autonomía local, avances en el federalismo y mayor inversión económica en la zona en lo que respecta a conectividad e infraestructura.

La primera participación electoral del Partido Regionalista de Magallanes fue en 1933 logrando elegir un diputado (Rojas, 2014).

En 1937, una facción del partido conservador se separa, creando la Falange Nacional, posteriormente fundadora del Partido Demócrata Cristiano en 1957. En los años 60, la Democracia Cristiana captó gran cantidad de apoyos manifestados en votos, lo que provocó una disminución en el electorado del Partido Conservador, parte del Partido Radical y otros grupos pequeños, que tuvo como consecuencia el remplazo de la DC como partido de centro sobre el PR quien había sido el principal partido centrista de la época y como el único partido del siglo XIX que ejerció un gobierno de partido único con la presidencia de Eduardo Frei Montalva de 1964 a 1970. Junto a ello, se produjo un cambio electoral en 1958 y 1962; la prohibición de pactos electorales que habían generado listas mezcladas de candidatos. Este cambio legislativo perjudicó a los partidos pequeños, que anteriormente podían obtener candidatos electos en algunos distritos donde el partido poseía un fuerte electorado. Esto causó que los militantes del pequeño Partido Demócrata y el Partido Nacional se unieran a la Democracia Cristiana. Como consecuencia, el sistema de partidos chileno se vio nuevamente reestructurado en la composición del centro y de la derecha, en conjunto con la ampliación del electorado en 1949 con el voto femenino.

Para las elecciones presidenciales de 1970, el Partido Radical debió formar coalición con el Partido Socialista y Partido Comunista en la candidatura de Salvador Allende mientras que la derecha apoyó al ex presidente Jorge Alessandri y la DC levantó como candidato a Radomiro Tomic.

Con el triunfo de Allende, para las candidaturas parlamentarias la DC se unió con el Partido Nacional donde se conformaron dos grandes coaliciones; por la izquierda la Unidad Popular y por la derecha la Confederación Democrática.

Después de dieciséis años del régimen dictatorial en Chile, el sistema de partidos en 1989 se vuelve a conformar en función de un nuevo quiebre; entre quienes estaban en contra del gobierno militar y quienes lo apoyaron y trabajaron en él. En la derecha, se formaron dos partidos; Renovación Nacional y la Unión Demócrata Independiente. El primero aglutinó a algunos miembros herederos del Partido Nacional junto a nuevos líderes y el segundo a aquellos nuevos personajes políticos emergentes que trabajaron en la administración del régimen militar. Otro partido de corte conservador fue la Unión Centro Centro Progresista, el que se disolvió en los años siguientes.

En la centro izquierda, emerge un nuevo partido, el Partido por la Democracia (PPD), como un partido de corte instrumental en función de la legislación establecida en el régimen militar. Este partido incluyó a miembros del socialismo y el comunismo. Se formaron dos pactos electorales en la izquierda para las elecciones de 1989: el primer grupo lo conformó la Democracia Cristiana, el Partido Radical y el

Partido por la Democracia y el segundo entre los socialistas y comunistas.

Con la asunción de Patricio Aylwin en 1990, el PS y PC fueron establecidos legalmente con sus denominaciones partidarias y a su vez, el PPD cobra vida propia con militantes de izquierda moderada.

**Elecciones Parlamentarias en Chile de 1989 a 2013 y el peso de los independientes**

Con la categorización de independientes entendida como no militantes en los partidos de la Alianza y la Concertación-Nueva Mayoría (incluido el PC desde el 2009), se aprecia en él la poca existencia de los mismos en el Senado. Tan sólo Francisco Javier Errázuriz en 1993 y Carlos Bianchi en Magallanes el 2005 y 2013. Casi lo logra Salvador Urrutia como independiente en Arica-Tarapacá con apoyo de Jorge Soria, al obtener más votos que Fulvio Rossi (PS), pero perdió por la suma de los votos que implica el binominal para quienes van en coaliciones. Otros casos han sido disidentes de los partidos con lapsos independientes tras romper con ellos: Fernando Flores (Chile 1, ex PPD), Adolfo Zaldívar (PRI, ex DC), Carlos Canteros y Antonio Horvarth (Independientes, ex RN), Alejandro Navarro (MAS, ex PS).

El caso más relevante es Carlos Bianchi, reelegido como independiente regionalista en Magallanes. Su padre fue detenido en el campo de Concentración de Dawson, se hizo locutor radial, concejal independiente al interior del Pacto Concertación, para luego saltar al senado el año 2005 fuera de pacto.

En las elecciones de 2013, se presentaron como independientes de la Nueva Mayoría Alejandro Guillier, comentarista político televisivo, que obtuvo la primera mayoría en Antofagasta (37,08%), Pedro Araya, ex DC y ex PRI (17,48%).

En lo que respecta a los diputados independientes electos, se observa que en los primeros años no hubo independientes puros, ya que Juan Pablo Letelier ganó por el PAIS (partido instrumental PC-PS facción Almeyda) y hubo independientes en las listas de la Concertación con Hosain Sabag que luego ingresa a la DC. La UCC tuvo dos diputados en la Región de O´Higgins donde inició sus actividades agrícolas: su esposa Victoria Ovalle por Pichilemu y Alejandro García Huidobro por Rancagua.

La historia comienza a cambiar desde el norte en el año 1997 en el distrito 1 (Arica) cuando Rosa González venció como independiente con 17.680 votos que representan el 26,20%. Fue una activa columnista y dirigente empresarial que encabezó campañas contra proyectos que afectaban a Arica, así como para pedir ventajas perdidas ante Iquique. Después se incorporó a la UDI.

En San Antonio venció el mismo año con 22.342 (33%) Samuel Venegas. Había sido DC, pero logró ganar “por fuera” con un discurso regionalista.

En el año 2001 fue electo por Arica Iván Paredes Fierro como independiente con 26.886 votos (37,68%), quien decidió “correr por fuera” al no existir primarias en la Concertación.

Al discolaje de Arica tanto de derechas como de izquierdas, se sumó Iquique, cuyo diputado PPD Jorge Soria Maquiavelo (hijo del caudillo-alcalde Jorge Soria Quiroga), rompió con la Concertación para sumarse al Partido de Acción Regional (PAR), que luego derivó en Fuerza del Norte, con una fuerte reivindicación localista/independiente.

El PAR apoyó el año 2001 a Marta Isasi, quien obtuvo el escaño con 24.350 votos que representan el 26,66%.

El independentismo regionalista del Norte fue debilitando la supremacía de la Alianza y la Concertación en el parlamento y las alcaldías. Los quiebres del año 2007, llevaron a Pedro Araya a romper con la DC y lograr en Antofagasta reelegirse como PRI el 2009 y luego senador independiente el 2013.

Otro ex DC y alcalde, Pedro Velásquez, logró el 2009 elegirse por Coquimbo, al igual que el ex PS y también es Alcalde, Luis Lemus por el distrito de Illapel. Todos ellos conforman el cuadro diverso de actores que lograron romper el binominal.

En la zona céntrica del país, el caso más duradero ha sido la diputada ex DC, Alejandra Sepúlveda por San Fernando, quien en los años 2009 y 2013 logra reelegirse como independiente cercana al PRI y luego a la Nueva Mayoría, pero en lista aparte, con una de las primeras mayorías nacionales.

En la Región de Magallanes, distrito 60, al senador Bianchi se sumó el año 2009 como independiente y como diputado asume el mismo año Miodrag Marinovic con 17.512 votos (26,47%). El independiente tuvo un rol importante y participativo en el conflicto del gas en Magallanes el año 2011, al igual que el senador Bianchi. Ambos se desencuentran y compiten por el senado, siendo ganador Bianchi el año 2013, quien perseveró como independiente.

En las elecciones del 2013, con el país cambiado por la derrota de la Concertación, las movilizaciones estudiantiles, mapuches y territoriales (Magallanes, Aysén, Freirina, Calama, Tocopilla), crece la centro izquierda a 70 diputados y la derecha baja a 50 (estaban empatados). En esa Nueva mayoría más independientes que han planteado colaborar en el programa de cambios (Boric, Mirosevic, Sepúlveda y Jackson crearon el Comité Independiente), resaltan tanto los líderes juveniles como los dirigentes regionalistas como Iván Fuentes por Aysén. Giorgio Jackson de Revolución Democrática, gana en Santiago Centro con la omisión de la Nueva Mayoría. Simbólicamente, en las dos ciudades “extremas” ganan dos jóvenes con listas alternativas/independientes con fuerte discurso regionalista:

En el distrito 1 de Arica Vlado Mirosevic con 14.237 votos que representan el 21,25% logró romper el binominal como candidato del Partido Liberal (ex Chile 1) aliado pragmáticamente en lista con el PRO de Marco Enríquez-Ominami. Su discurso es federalista, regionalista y autonomista, pidiendo un porcentaje del IVA para regiones, entre otras materias. Fue el joven director del diario ciudadano [www.elmorrocotudo.cl](http://www.elmorrocotudo.cl).

En Magallanes, distrito 60, Gabriel Boric de la llamada Izquierda Autónoma, logró 15.418 con el 26.2%. El joven se hizo público como presidente de la Federación de Estudiantes de la U. de Chile, FECH, en 2012, donde participó activamente en las movilizaciones estudiantiles continuando con la lucha de educación pública, gratuita y de calidad.

**Tabla 1: Cantidad de diputados independientes electos por macro zonas**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Diputados Independientes Electos | 1989 | 1993 | 1997 | 2001 | 2005 | 2009 | 2013 | Total |
| Zona Norte Arica –Illapel | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 3 | 1 | 7 |
| Zona Centro-surLa Ligua-Chiloé | 2 | 1 | 3 | 0 | 0 | 1 | 2 | 9 |
| Zona Austral Aysén y Magallanes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 3 |
| Total  | 3 | 0 | 4 | 1 | 1 | 5 | 5 | 19 |

\*Elaboración Propia a partir de datos del Servicio Electoral

Se observa en los datos que en el caso de la zona norte, del año 1997 en adelante en todas las elecciones para la cámara de diputados se observa algún escaño adquirido. En la zona centro-sur se observa el punto más alto el año 1997 con 3 candidatos electos, manteniendo variaciones durante los años. Los dos electos por el PAIS el año 1989 se incorporaron luego a la Concertación. En la zona austral, se observa este fenómeno recién el año 2009 y en las últimas elecciones (2013).

Si se divide la prevalencia de diputados independientes por el número de distritos electorales, se ubicaría primero la zona Austral, luego el Norte, y mucho más atrás el centro-sur.

**Tabla 2: Per Cápita de Alternativismo a Duopolio al dividir Cantidad de diputados electos (1989-2013) por fuera de pactos por número de distritos por zona**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Macro Zona | Distritos | Diputados Independientes | Per cápita alternativismo |
| Norte | 9 | 7 | 0.77 |
| Centro-sur | 49 | 9 | 0.18 |
| Austral | 2 | 3 | 1.5 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos Servel.

Dichos diputados independientes se pueden catalogar de la siguiente forma:

Partido minoritario: 6 Juan Pablo Letelier (PAIS), Juan Martínez Sepúlveda (PAIS), Alejandro García Huidobro (UCCP), María Victoria Ovalle (UCCP), Marta Eliana Isasi (PAR) y Vlado Mirosevic (PL, pacto “si tu quieres Chile cambia”).

Independiente regionalista: 3 Rosa González Román (distrito 1 Arica), Miodrag Marinovic (distrito 60 Magallanes) y Gabriel Boric (distrito 60 Magallanes).

Independiente dentro de alianza: 1 Rosa González Román (segundo periodo).

Independiente dentro de Concertación-Nueva Mayoría: 9 Hosain Sabag, Samuel Venegas, Iván Paredes, Pedro Araya, Pedro Velásquez, Luis Lemus, Alejandra Sepúlveda, Giorgio Jackson e Iván fuentes.

**Los independientes ganan posiciones pro regionalismo**

En la coyuntura en favor de reformas por las que fue electa por segunda vez Bachelet, producto del ciclo de protestas sociales intensificadas desde el 2010. Los regionalistas unidos a independientes pro educación (Jackson) y a un grupo disidente de centro derecha de carácter reformista (Amplitud, con una senadora y tres diputados), lograron imponer sus objetivos estratégicos:

a.- Que la superación del binominal incluyera un tercer parlamentario en las regiones más numerosas. La negociación de superación del binominal tuvo la dificultad para los regionalistas que al provenir de regiones con baja población, el nuevo sistema proporcional (distritos de tres, cinco y siete parlamentarios) sólo se otorgaba en el centro el país y las zonas más pobladas. Los comités regionalistas de las zonas extremas no quisieron un modelo de fusionar sus regiones para una representación proporcional, por lo cual priorizaron facilitar los partidos en una región y sí sumar un tercer senador en Antofagasta por el peso en la propia Comisión de Constitución del Senado de Alejandro Guillier y Pedro Araya [[11]](#footnote-11) . Ellos fueron dos de los cinco senadores de la Comisión que debía dar su voto, sumados a los de Carlos Biancho en el pleno y a la senadora Lily Pérez, por lo cual el Gobierno debió acceder.

b.- Recursos para las zonas extremas y elección de intendentes. Los grupos regionalistas lograron imponer planes especiales para Arica-Parinacota (la demanda de Mirosevic), compromiso de elección de intendentes e inclusión de mayores recursos de la minería para sus regiones (Guiller y Araya), plan de zonas extremas en el pilotaje del llamado Fondo de Convergencia Regional (Comisión Presidencial para la Descentralización 2014) con recursos extraordinarios para plan de infraestructura y mejoras salariales en Aysén y Magallanes (las demandas de Fuentes, Bianchi, Boric).

De este modo la SUBDERE anuncia dichos planes el 2015 y los incorpora en la ley de presupuesto 2015. Además, el gobierno envía los proyectos de elección de intendentes y traspaso gradual de competencias (enero 2015).

c.- Creación de Partidos Regionales con menores exigencias. Los regionalistas extremos logran imponer la posibilidad de inscribir partidos en una sola región y con sólo las firmas equivalentes al 0.25% de quienes votaron en la última elección. Antes se requería en tres regiones contiguas y el 0.5% de las mismas. Esta idea fue propuesta en una minuta por el equipo programático descentralizador de la Nueva Mayoría a Bachelet, quien la incluyó en sus compromisos ante el Consejo Nacional para la Descentralización y la Regionalización, CONADERE, en el salón de honor del ex Congreso Nacional en Santiago en junio del 2013.[[12]](#footnote-12) Con la oposición de la UDI y algunos otros parlamentarios aislados que criticaron la destrucción del sistema de partidos, la propuesta ligada a la superación del binominal logró los votos y fue promulgada en abril del 2015. El voto decisorio de los independientes fue clave por[[13]](#footnote-13)que todos buscan inscribir sus partidos y plataformas:

**Algunos Parlamentarios pro regionalismo y partidos en formación de carácter regional**

|  |  |
| --- | --- |
| Parlamentario/Partido |  Regiones |
| Mirosevic Partido Liberal Federalista | Norte |
| Bianchi Democrático de la Patagonia | Extremo Sur |
| Horwarth Verde Regionalista | Extremo Sur |
| A, Sepúlveda/ agrario independiente | O´Higgins |
| L. Pérez/ Amplitud | Aconcagua y centro sur |
| P.Araya/ regionalista del Norte | Antofagasta |
| Jackson/ Revolución Democrática | Concepción  |
| Boric/ Izquierda Autónoma | Magallanes |

Fuente: Propia en base a entrevista a parlamentarios y consultas a equipo jurídico del SERVEL.

Otra voz crítica es la del especialista Mauricio Morales que valora las ventajas del nuevo modelo electoral, pero critica la “rebaja innecesaria en los requisitos para formar partidos…en Aysén bastaría con 94 firmas para constituir un nuevo partido”[[14]](#footnote-14). Morales proyecta que esto empeorará si hay financiamiento público a los partidos regionales, lo cual no es claro que ocurra, ya que los partidos grandes quieren exigir un diputado y un senador como mínimo para recibir dicho financiamiento.[[15]](#footnote-15)

**Conclusiones**

El sistema electoral híper mayoritario chileno que favorecía al duopolio de la Alianza y la Concertación fue derrotado entre 1989-2013 principalmente por candidaturas independientes –regionalistas (o ligadas a partidos territorializados como el Liberal de Arica y el PAR de Soria) en la zona norte y sur del país, además de experiencias episódicas de partidos minoritarios en la zona centro-sur (el PAIS por la izquierda y la UCC por la derecha). La excepción en la zona centro-sur es la diputada Alejandra Sepúlveda de San Fernando con una alta legitimidad personal.

La naturalización y hegemonía de las dos grandes coaliciones fue dominante en el centro-sur del país. A contar de la elección de Rosa González en Arica, se abrió un ciclo de candidaturas independientes exitosas en el norte, con alta tradición caudillista y regionalista, la que se expresa también en que en las elecciones municipales del año 2012 ningún militante de la Alianza o Concertación venció en alguna ciudad del norte del país (Arica, Calama y Tocopilla vinculadas al PRO, Iquique con Soria, Antofagasta independiente de Centro derecha) y Copiapó (independiente de izquierda).

A contar del triunfo senatorial de Carlos Bianchi en Punta Arenas en el año 2005, en todas las sucesivas elecciones se ha elegido en Magallanes a un diputado y senador independiente regionalista.

De esta forma se demuestra que con un clivaje fuerte- la demanda regionalista- en las zonas más alejadas del país (extremo norte y extremo sur), el alternativismo a las dos coaliciones mayoritarias se mostró eficaz. Por tanto, con o sin ley de partidos regionales, la realidad de dichos movimientos en una cultura multipardista como la chilena, ya estaba instalado.

**BIBLIOGRAFÍA:**

Gamboa, Ricardo: "Los proyectos legislativos de reforma al sistema binominal: 1990-2007”. En Fontaine, Arturo et al (editores), *Reforma del Sistema Electoral Chileno*. Santiago: CEP-CIEPLAN LYD, PNUD (2009): 245-258.

Guzmán, Eugenio. "Reflexiones sobre el sistema binominal." *Revista del Centro de Estudios Públicos* (1993): 303-324.

Guzmán*, Eugenio. "La última reforma: el sistema electoral binominal." En Huneeus, Carlos. La reforma al sistema binominal en Chile. Propuestas para el debate*. Santiago: Catalonia (2006): 150-174

Huneeus, Carlos. *La reforma al sistema binominal en Chile: una contribución al debate.* Santiago: Fundación Konrad Adenauer, 2006.

La Tercera. «Lanzan democracia regional». Diario La Tercera 20 de Diciembre de 2013: 3.

Lastra, Alfredo. «Partido Radical.» 2014. Partido Radical. 25 de Enero de 2014 <http://www.partidoradical.cl/v1/wp-content/uploads/2011/06/Esbozo-historico.pdf>.

López, Miguel Angel. "Conducta Electoral y Estratos Económicos: El Voto de los Sectores Populares en Chile." *Política* 43 (2004): 285-298.

Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

Nohlen, Dieter. *Elecciones y sistemas electorales*. Santiago: Fundación Friedrich Ebert, 1995.

Nohlen, Dieter. "La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada." *Revista de Ciencia Política* (Santiago) 26/1 (2006): 191-202.

Ortiz, Edison; Valenzuela, Esteban. "Persistencia portaliana, opción presicrática-cooptadora de la Concertación/Alianza y fractura pro autonomías territoriales." *Políticas Públicas* 6/2 (2013):77-99.

Pasquino, Gianfranco. *Sistemas políticos comparados: Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos*. Buenos Aires: Prometeo, 2004.

Penaglia, Francesco y Valenzuela, Esteban: “Rebeldía en Calama: desafío al orden centralista chileno en un contexto de boom minero”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* UNAM (2014) 59:222-250.

Rojas, Andrés. *Expansión centralista y exclusión regional*. Chile 1854-1952. Santiago: ICHEM. 2013.

Romero, Marcela. "Factores de empoderamiento en la ciudadanía magallánica: El conflicto del gas que vence al gobierno central el 2011". Tesis de grado. Santiago: Universidad Alberto Hurtado, 2013.

Ruiz-Rodríguez, Leticia M. "Clivajes y competencia partidista en Chile." En Francisco Rojas: *Nuevo Gobierno: Desafíos de la reconciliación*. Santiago: FLACSO(2000): 159-190.

Sartori, Giovanni. "Partidos y sistemas de partidos". *Marco para un análisis* (1980) I: 69-80.

Saffirio, Eduardo. "Intervención en Debate por sistema binominal”, Martes 3 de Enero."(2006). http://centroschilenos.blogia.com/2006/010602-debate-por-sistema-binominal-intervencion-del-diputado-eduardo-saffirio.php

Scully, Timothy R. *Los partidos de centro y la evolución política chilena*. Santiago: CIEPLAN, 1992.

Scully, Timothy: “La reconstitución de la política de partidos en Chile” *En* Scott Mainwaring, *Sistema de Partidos en América Latina* (1995): 20-42

Valenzuela, Arturo*. El quiebre de la democracia en Chile*. Santiago: FLACSO, 1978.

Valenzuela, Arturo. "Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: proposición para un gobierno parlamentario*". Estudios Públicos* 18 (1985): 1-69

Valenzuela, J. Samuel. "Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile." *Estudios Públicos* 58 (1995): 5-77.

Valenzuela, Esteban: *Descentralización Ya*. Santiago: RIL. 2014.

## 2.3- Recomendaciones para buscar fórmulas de compromiso y avances de los proyectos de descentralización y reforma fiscal.

Existe a fines del 2015 hermetismo sobre si la Presidenta cumplirá lo prometido a las regiones en cuanto a enviar durante el segundo semestre una ley de financiamiento de las regiones. La ortodoxia de los economistas apunta a no tocar los impuestos ni generar alarmas en ciclos de baja económica, que es la idea dominante en el Ministerio de Hacienda y los círculos de poder. Recordemos que el ABC de toda descentralización es:

a.- la política: la elección de intendentes en trámite inicial en el senado y con acuerdo logrado por la Coalición de Fuerzas Regionalistas para “matar” la figura paralela del gobernador regional que promovieron los segmentos más centralistas del Ejecutivo. Se sigue esperando que se pueda realizarr a fines del 2017 junto a las presidenciales.

b.- la administrativa: un proceso de traspaso de competencia aprobado en la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de incremental de largo plazo que espera una instancia de resolución de controversias para que las regiones puedan pedir poderes.

c.- la fiscal económica: la anunciada ley no enviada que debe dar autonomías, posibilidad de presupuestos plurianuales, endeudamiento con control, coparticipación en rentas, eliminar evasiones y amplias exenciones al pago de los tributos locales (bienes raíces, patentes comerciales) y regionales (minería, recursos naturales, agua, puertos, forestales,

Sin embargo hay razones para no temer una buena ley con la debida equidad, progresividad y demanda de resultados a regiones y municipios:

* Los escándalos de mal uso de los Fondos Reservados del Cobre que hacen evidente que hay que liberar a CODELCO de esta carga que alimenta corrupción y descapitaliza a la empresa e impide que el país invierta en su plan de nuevas refinerías (tan rentable como el cobre a estos precios). Tiene más sentido la antigua demanda de llegar a un 5% de royalties mineros para privados y CODELCO que quede la mitad en las contaminadas zonas mineras y la otra al Fondo de Convergencia con las regiones más rezagadas (como propuso la Comisión para la Descentralización el 2014).
* Exigir en el año de las elecciones municipales un pacto de mayor pago de las contribuciones de bienes raíces (sólo lo hace el 19% de las viviendas en Chile) y derechos de aseo, a cambio de servicios municipales garantizados (SEMUGs) de mayor calidad en la vida urbana de los chilenos
* Solidaridad y menos opacidad en la industria de los casinos, donde los casos de municipios con altos ingresos se vean estructuralmente compelidos a compartir con las zonas de impacto de los mismos (Viña del Mar debe aportar a Valparaíso, Mostazal a sus vecinos al igual que Rinconada, entre otros).
* Las crisis del agua, con las eléctricas y el conflicto Mapuche con las forestales demuestran que las empresas deben pagar en los territorios, ser más efectivas y así lograr alianzas endógenas de valor y uso racional de los recursos.
* Los graves problemas metropolitanos del Gran Santiago, Valparaíso y Concepción (basurales, contaminación, problemas de transportes) obligan a pensar en su financiamiento con co-responsabilidad y eficiencia.

**Historia del acuerdo de la comisión Presidencial**

La Comisión previó que la reforma tributaria sería única y luego sería difícil una nueva reforma. La historia revoloteó en Calama en el Cuarto Pleno de la Comisión Presidencial para la Descentralización. Como huéspedes del alcalde Esteban Velásquez, que ha buscado incansablemente que las regiones tengan coparticipación en las millonarias rentas mineras, el 11 de julio deberá votarse una propuesta específica de ley de rentas regionales, para dar carne a lo anunciado por la Pdta. Bachelet el 21 de mayo.

La idea ha cobrado fuerza en las bancadas regionalistas, donde Alejandro Guillier ha hecho suya también la vieja demanda de recuperar el 5% de la ventas del cobre para las provincias mineras, bandera clave del regionalismo que ha defendido con vigor el empresario radical copiapino Jonás Gómez Gallo y los dirigentes de la Confederación de Trabajadores del Cobre, el rancagüino Manuel Ahumada.

Recordemos: en 1957 los sindicatos empujaron y ganaron el 5% de las ventas del cobre para un fondo solidario provincial que permitió hasta 1974 mega inversiones en alcantarillado, agua potable y fomento productivo en el norte, Aconcagua y O´Higgins.

En Chile no existe una ley que establezca la coparticipación de las regiones en la recaudación nacional, ni tampoco hay aporte de las empresas a los territorios en base a los recursos naturales de las mismas. En casi todos los países existen regalías territoriales a las regiones que producen minería, tanto los “desarrollados” de la OCDE como los sudamericanos y vecinos, como el canon minero en Perú o hidrocarburos (Bolivia, Argentina), con una sensata ecuación de recursos para el territorio donde se ubican y a su vez solidaridad con las otras regiones en fondos compensatorios.

El 11 de julio del 2014 evoca, por coincidencia, al 11 de julio de 1971, cuando tras la aprobación unánime y patriótica del Congreso, desde el Partido Nacional al Partido Comunista, se aprobó la nacionalización de la gran minería del cobre, ley promulgada por Allende el 11 de julio en la Plaza de Rancagua, a un acto donde asistieron la pluralidad del país, los sindicatos y el Cardenal Silva Henríquez.

Hoy se asemeja. El país por fin tiene consenso amplio en fortalecer las regiones y municipios para el desarrollo y la equidad territorial, con elección de intendentes, traspaso de competencias (CORFO, SERVIU, entre otros) y una ley de rentas regionales que deje recursos a los municipios y regiones, y a su vez sea el pilar de un Fondo de Convergencia Regional que aporte con flexibilidad a la acción contra las brechas de inequidad que oscurecen el futuro sobre todo de las regiones del centro-sur, teniendo en el Maule y la Araucanía la mayor concentración de pobreza.

La ley debe permitir flexibilidad en el uso (no sólo inversión física), financiamiento plurianual y posibilidad de endeudamiento para mega proyectos. El 80% de la recaudación que se propone proviene de la coparticipación en la recaudación nacional y del llamado royalty minero.

La Ley de Rentas que se propone se compone de la coparticipación en la recaudación fiscal nacional comenzando con el 5% del total el año 2015 para crecer un 1% adicional cada año para alcanzar el 10% el año 2020 (6.000 USA millones). A su vez, la plena distribución regional del impuesto específico a la minería (royalty) que se propone elevar del 3.8 al 5% al 2020.

Se debe asegurar como piso el actual financiamiento anual del FIC (150 millones de dólares anuales) con creación de los consejos regionales de innovación. Los alrededor de mil millones dólares anuales del royalty (a pleno régimen) que se propone se distribuyan en un 25% a los municipios de operación minera (explotación, logística y vivienda), 25% a la región respectiva y 50% al sistema de redistribución solidaria de recursos regionales.

Esta ley de rentas incluye tributos existentes, como la patente minera, la de casinos y acuícola, de modesta recaudación, a la cual se pretende añadir una tasa de un dólar por tonelada de carga en los puertos, la tributación de las mega forestales cuando talan los bosques (hoy exentos del pago predial en la zona más pobres de Chile) y la creación de una patente eléctrica, para que los multimillonarios consorcios de la energía que pagan una patente nimia en el Barrio Alto, deban pagar en los territorios donde tienen su centrales hidroeléctricas o termoeléctricas.

¿Será posible un acuerdo unánime en Calama como ocurrió en 1971? Lo que sabemos es que la minoría tiene renta, que el Estado central administra el 85% de los recursos tributarios de Chile, y que las regiones sufren rezagos, contaminación, falta de inversión, oferta cultural, brechas sociales y mastican rabia.

La Comisión Presidencial en su diversidad ha debatido, escuchado diálogos regionales, analizados datos, mirado la experiencia internacional, y se encuentra ad portas de un acuerdo histórico en la ciudad de mayor contaminación de arsénico de Chile, la misma que no tiene mega parques mantenidos por el Estado (como ocurre en Santiago), la misma donde en su subsuelo se ubica el mayor distrito minero del mundo.

Finalmente hubo acuerdo unánime en la Comisión, trabajoso y adecuado, proponiéndose un sistema moderado de devolución y nuevas tasas a un sistema de empoderamiento subnacional en lo fiscal.

**Las reformas necesarias a la ley de casinos**

Hay dos grandes corrientes en torno a los casinos de juegos: los liberacionistas que los proponen en cualquier lugar (casos de Perú, Guatemala, Colombia, México) y los países que los asocian a enclaves turísticos (Chile), regionales (Argentina) o reservas indígenas (USA, Canadá), donde se coincide en que esta industria debe ser regulada por sus externalidades negativas (ludopatía), potenciando zonas especiales.

Rangel (2013) estudia la industria del juego en América del Norte, valorando su control y foco en bienes públicos tales como el fomento de zonas rezagadas o despobladas (el caso del desierto de Nevada con Las Vegas) y el proceso de resarcimiento económico a las comunidades indígenas despojadas de sus mejores tierras (Taylor 2000). Los modelos de control social y legal de USA-Canadá se contrastan con la vinculación al crimen organizado, narcotráfico y lavado de dinero en el caso mexicano (Nájera, 2003).

 Chile fue parte de este modelo durante el siglo XX permitiendo casinos de juegos en forma acotada en enclaves turísticos y de poblamiento de zonas limítrofes, los cuales a través de siete de sus municipios tuvieron permiso exclusivo para contar con casinos, tres en el norte, tres en el sur y sólo uno cerca de Santiago ene l caso del balneario viñamarino. Dichos municipios son: Arica, Iquique, Coquimbo, Viña del Mar, Pucón, Puerto Varas y Puerto Natales.

Durante años hubo intentos de crear nuevos casinos o liberalizarlos, los que fracasaron hasta su reactivación en el año 2003 en que se busca una forma de consenso moderada que sumaba a los casinos existentes un máximo de dos por región, excluyendo a la Región Metropolitana de Santiago que concentra el 40% de la población y el 50% del PIB (Benavente 2007). Dicho proceso implicó pugnas de varios frentes: a.- de las regiones sin casinos para obtener el derecho. b.- entre ciudades de una región para obtener las nuevas concesiones creándose la norma de distancia mínima entre las beneficiadas.

d.- de las regiones con Santiago que buscó no ser “discriminada” pero hubiese aplacado casinos en las regiones cercanas, e.- entre municipios y gobiernos regionales por la renta de los casinos, f.- entre asociaciones de pequeños municipios que apoyaron el caso de Mostazal para derrocar a Rancagua, g.- entre Viña del Mar que no acepta perder la mitad de su renta a pesar de la pobreza de la vecina Valparaíso, h.- entre pro indigenistas que perdieron mociones parlamentarias para darles parte de la renta, i.- entre la industria regulada con el Gobierno central que no reprime la expandida industria de tragamonedas presentados como “juegos de destreza” los que han generado un comercio del juego irregular.

Finalmente se dictó la ley 19.995 de casinos de juegos regionales permitiendo la instalación de un máximo de 24, licitándose y construyéndose casinos, donde destacaron los cercanos a la región Metropolitana (Mostazal, Rinconada-, San Antonio) y los de ciudades relevantes (Antofagasta, Copiapó, Talca, Chillán, Concepción-Hualpén, Los Ángeles, Valdivia, Osorno). La ley señala que los lugares de postulación son elegidos por los inversionistas privados, estableciéndose a que cada región puede contar con un máximo de tres casinos de juego y un mínimo de uno, no puede haber ningún casino en la Región Metropolitana y que éstos siempre deben estar, a lo menos, a 70 km. viales del más próximo, independientemente de la región en la que se localicen.

Por otra parte el impuesto a la renta sigue en manos del gobierno central, pero se creó un sistema de impuesto específico a las ventas cuyo 10% queda en el municipio donde está ubicado y otro 10% en el gobierno regional. Se dictaminó una transición para que los siete casinos históricos de municipios turísticos entraran a dicho régimen, pero el lobby de su Asociación logró que el gobierno de Michelle Bachelet en el año 2015 enviara una modificación a la ley 19.995 prolongando por otros quince años el goce exclusivo de los impuestos por dichos municipios turísticos.

En su tramitación fue clave la derrota a la pretensión de Santiago de contar con casinos como lo pidió el intendente Marcelo Trivelli con el relato de “Santiago capital de escala mundial”, lo cual fue refutado por los grupos regionalistas que reclamaron contra la híper concentración en Santiago y movilizados por Los Federales, lograron ganar la elección en el Congreso en Valparaíso. Los parlamentarios de la región de Valparaíso se movilizaron para mantener el casino de Viña del Mar como el principal del país y los de la Región de O´Higgins para ganar uno con poder, como efectivamente acontenció con el casino-hotel Montichello en la comuna de Mostazal que se convirtió en el segundo de mayor movimiento del país. Para esto fue clave detener a Santiago: “Importa mencionar que la Región Metropolitana que opera como aspiradora de la masa crítica regional y torna a la región del Libertador en un corredor.

De este modo, la proximidad geográfica de la Sexta Región tanto a la Capital como a la Región de Valparaíso, la incluye dentro de la denominada Macro región Central, no pudiendo independizar su desarrollo de las decisiones del Gobierno Central o de otros Gobiernos Regionales con mayor poder económico (Molina 2006: 1)

Se propone para hacer más justo el sistema de casinos que: a.- los gobiernos regionales den cuenta de los usos productivos del 50% del impuesto, b.- que se fiscalicen los irregulares que no pagan impuestos (juegos de destreza en almacenes y casinos falsos), y c.- que los casinos en comunas de poca población aporten sólo el 30% a la misma y el resto vaya a las aledañas.

**Razones para descentralizar pensando en la reactivación económica**

Tanto la desaceleración iniciada en el gobierno de Piñera así como las fallas del metro son elocuentes para comprender la urgencia de descentralizar con un buen diseño y ponerse al día, dejando atrás nuestra anomalía centralista en la OCDE. En la constelación de países avanzados lo primero que hacen los jefes regionales electos es ver cómo va su economía e indicadores sociales, haciendo del empleo digno y de calidad la primera tarea de los niveles meso territoriales, los cuales cuentan con todo lo que se ha negado en Chile: posibilidad de asociarse con privados, endeudamiento reactivador para mega proyectos, apropiación de las instituciones de fomento y apoyo a la agricultura (CORFO e INDAP, en nuestra realidad), coparticipación en las rentas de las empresas extractivas y energéticas. El orden centralista sofoca las capacidades de innovación y emprendimiento. Lo mismo ocurre con el transporte que está entregado a agencias territoriales donde se unen Región-Municipios en todos los casos exitosos del mundo, teniendo al “Intendente electo por el pueblo” y al consejo de alcaldes comprometidos con la movilidad, en sistemas que combinan la razón tecnocrática de las capacidades profesionales con la co-responsabilidad política en monitorear, destrabar proyectos, asegurar financiamientos sustentables, cobrar lo justo y subvencionar con racionalidad. Orrego debiera dar cuenta del transporte, no una maraña ambigua de responsabilidades entre ministerios o empresas públicas que parecen gobernadas caídas de algún limbo donde el poder se oculta. Pero lo de Orrego como “zar” del transporte es una historia contra-factual des-centralizadora que requiere decisión y concentrar competencias, servicios y empresas hoy dispersas. Lo mismo ocurre sucede con la legítima molestia regionalista por la lenta expansión de dicho sistema en Concepción (no llega aún ni siquiera a Coronel, aunque felizmente la Presidenta ha apoyado dicho proceso que pretende llevarlo a lota) o la ampliación del MERVAL a La Calera. Lo del Metro es evidente. En todos los países desarrollados el transporte está a cargo de la autoridad electa de la región metropolitana o alcalde mayor, como ocurre con la autoridad de transporte de las mejores experiencias del mundo: Tokio, Paris, Moscú, Londres,  Berlín, Nueva York.

En este último caso el legislativo regional creó en 1965 el Metropolitan Commuter Transportation Authority que se fusionó en 1968 con el New York City Transit Authority que incluye metros ybuses de manera integrada, incluyendo los trenes de cercanía, mantención de túneles y puentes. Desde entonces es clave la  **MTA Capital Construction Company**  que Lleva a cabo las obras de infraestructuras de toda la red. Es de esperar que la ley de traspaso de competencias se otorgue tanto el poder en transporte a los intendentes electos con su consejo regional y consejo de alcaldes en el caso de las zonas metropolitanas. Dicha reforma se ha dialogado con el Consejo Urbano y se espera el pronunciamiento de una comisión para la movilidad. El propio Ministerio de Transporte ha dicho que tiene claridad en que se debe crear la autoridad metropolitana de transporte, lo que debe expandirse a otras regiones con serios problemas de movilidad en sus zonas de con-urbanización donde el Estado no existe, sin ni siquiera existir SECTRAs (secretarias de coordinación de transporte) ni equipos técnicos. Des-centralizar es crear también  un mejor estado.

 En el ámbito económico junto a las reglas pro inversión y los equilibrios macroeconómicos, el país sigue al debe en sustentabilidad integral y en empoderar a los territorios para su mayor dinamismo. He aquí algunas razones para reactivar con descentralización:

1.-Alta Eficiencia en el Gasto de los Gobiernos Regionales

Diversos estudios corroboran que con poco personal los Gobiernos regionales logran evaluar y gestionar con municipios y sectores el FNDR con un promedio entre 95% y 100% de ejecución anual,  superior a la mayoría de los Ministerios.

2.-Carpeta de en Megaproyectos transporte

El país tiene enormes déficit de infraestructura de transporte – lo que ha connotado el ex Pdte. Lagos-en sus quince áreas metropolitana, desde las mega (Santiago, Concepción, Valparaíso) a las con- urbanizaciones  regionales (Iquique-Alto Hospicio   Antofagasta, Coquimbo, la Serena, Rancagua, Machalí, Talca, San Clemente, Chillan, Temuco, Las casas, Puerto Varas, Puerto Montt, o el gran San Antonio como señala los estudios de Arturo Orellana. Un proceso de devolución de Recursos permitiría apurar vía inversión y/o concesiones: red de corredores vías circunvalares, ampliación de metros regionales (Merval y Bio-Bío), trenes de cercanía y tranvías, vialidad rural. El colapso en la movilidad afecta la productividad y la calidad de vida.

 3.-Conectividad Nacional e Internacional:

 Tanto Coquimbo con el Paso Aguas Negras como O’Higgins con el Túnel de baja altura Las Leñas  que bajaría a cero los días de colapso de la transitabilidad con Argentina, ayudarían a la competitividad y ensancharían Chile, fortaleciendo la integración con el MERCOSUR y el Turismo de nieve y verano en Chile.

EL túnel ferroviario en Cristo Redentor demora en materializarse y no es incompatible con otros proyectos. Chile tiene bajo endeudamiento y sigue reprimiendo esta opción para las regiones., las que podrían viabilizar estas inversiones con asociación publica/privada, endeudamiento acotado, acuerdos Gobierno Central/Regiones. Del mismo modo los proyectos como la conectividad “interior”, como la siempre esperada vinculación terrestre entre Los Lagos con Aysén.

 4.- CORFO e INDAP regionalizadas:

 La CORFO se ha concentrado y centralizado en subsidios financieros  a medianas empresas metropolitanas, mega estudios y proyectos asimétricos que se realizan sólo en algunas regiones. Los fondos de fomento territorializados son sólo el 20% de su millonario presupuesto. Es posible mantener programas inter-regionales de apoyo a clusters específicos, pero en el mundo desarrollado el dinero de fomento es poder regional para favorecer el desarrollo endógeno de la red de empresas regionales y nuevas oportunidades que requieren sistemas permanentes y no episódicos de apoyo a emprendedores, capitales semillas, ángeles y otros instrumentos clásicos.

En un seminario de la U. del Bío Bío, con su Rector Héctor Gaete y el senador Alejandro Navarro se debatía sobre la urgencia de una alianza público-privado en que una surte de neo-desarrollismo sea posible sin ortodoxias, para lo cual es clave el poder regional en fomento. Lo mismo ocurre con el ámbito agrícola, donde un INDAP fortalecido por la Región, debiera multiplicar sus programas de apoyo, en especial donde se concentra la pobreza rural en el centro norte, el secano de O´Higgins y Maule, y el alto rezago y subinversión en Bío-Bío, Araucanía, Los Ríos y Los Lagos.

5.- Subsidios y programas para superar brechas de servicios:

 Otra dimensión urgente para reactivar zonas rezagadas es dar la libertad con monitoreo a regiones y municipios para romper las carencias vergonzosas: conectividad de internet  en hogares, centro de formación técnica, centro de laboratorios médicos con especialistas. Todo esto es re-clamado por las regiones. Con regiones empoderados la inversión y programas para estas dimensiones andarían a un ritmo mucho más dinámico, es la virtud del pluripoder cuando se hace bien, con las coordinaciones sin duplicidades, que permiten optimizar y dar respuestas. La propuesta de Fondo de Convergencia Regional cofinanciado con el llamado royalty minero  es estratégico, pero para el aquí y ahora.

 6.-Planes de descontaminación y trasformación verde:

 No solo Santiago, también Rancagua, Talca, Calama, Copiapó,  Chillán, Temuco, Coyhaique, esperan planes de descontaminación financiados, lo que requiere servicios verde de reconversión industrial (el apoyo de nuevas calderas y demases que hubo en Santiago), mejoras en  viviendas, mega parques, lavado de calles.

 7.-Viabilidad y riego Rural:

 La zona centro-norte tiene numerosos proyectos de riesgo esperando así  como  el Sur no ha completado su vialidad Básica destacando lo pendiente en la Araucanía y Aysén. Casablanca, Choapa, Cauquenes y muchas otras zonas siguen esperando modelos de última generación de inversión para el regadío.

 Todo este dinamismo reactivador requiere autonomía, democracia, recursos propios, traspaso de poderes, libertad con toda la “responsabilidad” que piden los centralistas, los mismos que gozan de cómodas oficinas y viáticos enjundiosos en aquel lugar junto a un río barroso, los mismos que mejoran las plantas de sus servicios y se lo impiden a las regiones y municipios, los mismos que avalan el no cobro del impuesto predial y luego piden “responsabilidad fiscal”, los de los estudios caros  y que suelen no usar el metro. Pero bueno, a encomendarse para que el proceso des-centralizador sea realidad y como decía Pedro León Gallo en la plaza de Copiapó en 1859  “que Chile sea un emporio de oportunidades en sus territorios libres”.

**BIBLIOGRAFÍA:**

Benavente, Diego (2007), Descentralización: la revolución olvidada, Temuco: UC de Temuco.

Molina, Pilar (2006), Casino Rancagua, Tesis de grado de la U. de Chile: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2006/molina\_p/html/index-frames.html

Nájera, Gustavo (2003), Los casinos y el crimen: la experiencia en los Estados Unidos Cámara de Diputados, Estudios de Desarrollo Regional, México.

Rangel, Hugo (2013), “Las políticas democráticas de la industria del juego. Un estudio comparativo de América del Norte”, Norteamérica, Volume 8, 1, pp. 109–137

Taylor, Jonathan (2000), “The National Evidence on the Socioeconomic Impacts of American Indian Gaming on NonIndian Communities,” Harvard Project on American Indian Development, Working Paper 00-1 (april), Boston.

## 2.4 - Un modelo de Universidad con asesoría orgánica con su región y el desarrollo socio-económico para las dos nuevas: Lecciones del Bío-Bío para O’Higgins y Aysén.

La creación de las Universidades públicas regionales es uno de los grandes logros del Gobierno de Michelle Bachelet ya que ambas regiones ocupan sistemáticamente los lugares rezagados en competitividad, gastos en Innovación y Desarrollo, proyectos FODECYT ganados, etc.

Para evitar que la Universidad de O `Higgins y la Universidad de Aysén sean estructuras profesionalizantes parece clave que tengan desde su origen un vínculo fuerte con los actores regionales, doble vínculo bidireccional de influencia mutua con el gobierno regional y las empresas.

La Universidad pública regional entendida como agencia de desarrollo regional integral con su centro especializado en vincularse en políticas públicas e innovación. Hay universidades regionales que lo han hecho; UC del Norte, las del gran Valparaíso, Talca, UFRO con el IDER, entre otras. Igualmente la U. de Concepción con centros pioneros en manejo de las cuencas de agua, y sobre todo la U. del Bío Bío que estudiamos para sacar lecciones para las nuevas universidades regionales.

**CENTROS REFERENCIALES PARA UN INTERFAZ EFECTIVO Y CON VINCULACIÓN ORGÁNICA**

Se recomendará como enfoque crear un Centro con la característica de interfaz del trabajo de valor de la universidad pero a su vez -para evitar la mera extensión universitaria sistemática de baja profundidad e impacto-, se sugiere especializar un equipo en asesoría orgánica con el gobierno regional para producir monitoreo y gestión de la estrategia de desarrollo regional, sin perder la autonomía universitaria.

En esta lógica se propone un híbrido de dos experiencias chilenas en interfaz desarrolladas por los centros de políticas públicas de las UC del Norte y Santiago. Especialmente útil es la gestión de conocimiento y gobernanza de la UC. Por otra parte, no se encuentra un caso integral modélico en A. Latina, pero destacamos elementos de dos centros vinculados a macro ciudades o regiones metropolitinizadas: el caso de asesoría estructural del Centro de Investigaciones de Curitiba y el modelo de seguimiento de plan y políticas del consorcio Bogotá Como Vamos. Estos casos son parciales y específicos, pero muestran el valor del vínculo orgánico en quizás los dos territorios más emprendedores del Continente.

**A. Centros de Chile**

**Historia de los Enfoques sobre la Vinculación Universitaria con las Regiones y su Desarrollo**

En el caso de Chile con su tradición centralista hubo débil vínculo universitario con el desarrollo regional, no obstante se pueden calendarizar de la siguiente forma:

***i. Período de promoción de instituciones universitarias (1920-1960)***

Las regiones (entonces provincias) dieron un primer paso creando universidades fuera de Santiago de manera endógena para romper el arraigado centralismo santiaguino (Valenzuela, 1999). El paso fue dado por grandes ciudades por labor de filántropos (caso U. Técnica F. Santa María en Valparaíso), industriales y masones para promover la U. de Concepción, sociedad civil en el caso de la U. Austral de Valdivia y sectores eclesiásticos para las U. Católica del Norte en Antofagasta y la U. Católica de Valparaíso (ambas con períodos de regencia jesuita).

***ii. Expansión universitaria y planificadores macro territoriales (1960-1980)***

Luego viene con el período modernizador de las grandes apuestas fundacionales una primera expansión de la restringida matrícula universitaria, creciendo en los gobiernos de Frei y Allende las sedes de la U. de Chile y U. Técnica del Estado, las cuales a inicios de los años 80 se convierten en universidades regionales. En dicho período prima el enfoque macro territorial de planificación que inspiró los primeros estudiosos de planificación con actores, creación de estrategias y construcción de economías regionales con políticas y corporaciones de fomento. Es el período de los desarrollistas-planificadores macro regionales (1960s-70s) con influencia de la CEPAL-ILPES y en Chile de los geógrafos y economistas formados por ODEPLAN, Oficina de Desarrollo y Planificación Nacional. (ODEPLAN, 1968; ILPES, 1978; Boisier, 1992).

***iii. Descentralizadores pro desarrollo local en dictadura (1980-1990)***

En el contexto autoritario resalta la creación del Instituto de Estudios Urbanos de la U. Católica y de centros de ONGs disidentes a lo largo del país, entre ellas CEDAL, Taller Norte, Canelo de Nos, SUR. En dichos centros se estudia la exclusión de los territorios, se apoyan escuelas de planificadores sociales territoriales (SUR) y se realizan diagnósticos regionales. Destaca la revista Hechos Urbanos de Sur[[16]](#footnote-16).

***iv. Apertura democrática: Los centros de estudios regionales, planificación y desarrollo económico***

Con la llegada de la democracia se destaca la apertura en universidades regionales con centros emblemáticos como el CEUR de la UBB, el Instituto de Economía Aplicada Regional (IDEAR) de la U. Católica del Norte y el Instituto de Desarrollo Regional (IDER) de la U. de la Frontera en Temuco.

Los centros privilegian la creación de estrategias, la planificación con actores versus la planificación burocrática (Coraggio, 1987), la reflexión sobre los límites del modelo primario exportador y la importancia de los clusters y el desarrollo endógeno promoviendo la sinergia de los actores del territorio ((Vergara, 2010).

***v. Think Thanks, gestión y gobernanza multi actor (2000-2010)***

La primera década del siglo XXI se desatacó por la crítica a los modelos iluministas y la planificación encerrada, promoviéndose tanto una mayor especialización de los centros en la lógica de los think tanks anglosajones (Trindade, 2007), así como apoyo a los niveles de gestión y construcción de redes participativas de gestión bajo los conceptos de gobernanza democrática (Prats, 2005).

En el caso de la UBB se creó el Programa de Políticas Públicas participativas en la línea de empoderamiento de la sociedad civil que acompaña todo el ciclo de activación de movimientos sociales (Valenzuela y Penaglia 2014).

***vi. Tendencia agregativa hacia Centros de Asesoría Orgánica: acompañamiento, vinculación bidireccional, monitoreo y rediseño***

Actualmente con el crecimiento de la conciencia de rezagos regionales, necesidad de romper las desigualdades y superar la economía primario exportadora, además de mayores recursos para la innovación con incidencia regional (FIC[[17]](#footnote-17)s y otros), se observa una tendencia a mayor vinculación orgánica o estrecha entre centros universitarios y sus regiones (gobierno regional y actores público-privados).

De esta forma comienzan a interactuar de manera más cotidiana y romper las endogamias institucionales. En esa dirección la UBB ha sido pionera en su ciclo de vínculo bidireccional con el gobierno y consejo regional.

**Los Centros Chilenos: los Límites de los Tradicionales, la Crisis de CIPTAR y las Ventajas de los Interface de la UC Santiago y Norte**

Se observará el aporte de los diferentes centros de estudios regionales creados por universidades y sus límites por su especificidad. Una excepción de la cual obtener lecciones fue el caso del CIPTAR de la Región de Tarapacá, el cual tuvo un millonario financiamiento, fue gestionado por profesionales provenientes de Santiago (apoyo SUBDERE en la transición Bachelet-Piñera), y culminó con un quiebre con la mayoría del CORE el cual cuestionó gastos y no le renovó el financiamiento[[18]](#footnote-18). No obstante el clima de confrontación en dicha región entre diversos actores, hubo elementos que desataron la crisis:

1. La ausencia de profundidad institucional a no ligarse con la U. Arturo Pral. El CIPTAR no fue parte del desarrollo institucional de la universidad pública en Iquique ni de una asociación con la misma, observándose como un constructo privilegiado y exógeno[[19]](#footnote-19).
2. La poca especificidad de los estudios centrados en estrategias generales y compendios de informaciones al no existir una red de núcleos de investigaciones desde los cuales nutrirse.
3. La dualidad alta autonomía del CIPTAR en su equipo y baja autonomía financiera al no conseguir proyectos adicionales.

Las lecciones son evidentes: los centros deben provenir de los insumos de calidad de la propia Universidad o consorcio de las mismas, contar con gobernanza mixta e inclusiva, y tener una gestión focalizada, profesional y generadora de productos de calidad.

***El Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, de la Universidad de la Frontera***

EL lDER de la UFRO fue creado en base a lo acumulado por centros interdisciplinarios que la Universidad de la Frontera desarrolló desde fines de los 1980s (Vergara, 2010). Ha logrado posicionarse como el actor académico de estudios en desarrollo endógeno, ganado proyectos de diversas fuentes públicas y profundizado sus alianzas tanto con el GORE como con la Corparaucanía.

El Director del IDER es nombrado por la Junta Directiva de la Universidad que incluye a representantes de la Universidad, Gobierno central y empresarios regionales. La Vicerectoría de Investigación crea un comité de búsqueda, le propone una terna al rector y el consulta el nombre con la Junta Directiva.

Ha tenidos muchos proyectos de capacitación y formación a nivel nacional con la SUBDERE y numerosos proyectos en la Araucanía con Fondos de innovación y Competitividad (FIC) en temática de desarrollo endógeno y competitividad.

Las líneas de estudios más relevantes han sido sistemas regionales de innovación, prospectiva y vigilancia tecnológica, planeamiento y producción de conocimiento.

***El Instituto de Economía Aplicada Regional (IDEAR) y el Centro de Políticas Públicas de la U. Católica del Norte***.

El IDEAR ha tenido un foco más clásico de estudios económicos y creación de información veraz para expertos e instancias de decisión público y privada, donde destacan el gobierno regional, la CORFO y la Minera escondida como socios estratégicos. Su vínculo estructural es con la Facultad de Economía.

***Recomendados: Centro de Políticas Públicas de la UC de Norte y de la PUC***

Para complementar el aporte del IDEAR más de corte académico, la Vicerectora de Extensión promovió un centro de mayor vinculación socio-política a cargo del ex Intendente Cristián Rodríguez, creando el Centro de Políticas Públicas de la UC del Norte ha irrumpido con fuerza con su equipo político-técnico (lo lidera un ex intendente con el apoyo activo de la rectoría y la vicerrectora de vinculación). Ha logrado debates, diplomados, texto de visión estratégica y libro sobre descentralización en una alianza de cuatro actores claves: UCN, CORFO, GORE y mineras.

***El Centro de Políticas Públicas de la UC*** es paradigmático como interfaz que aprovecha el pensamiento procesado en políticas de diferentes facultades, un método pragmático y visible de gestión de conocimiento con incidencia, sincronía con los actores políticos y las coyunturas, especialización en asuntos territoriales, socioeducativos y modernización del estado. Además, valora la capacitación en gestión pública integral.

Combina un Consejo donde participan las Facultades y el poder central universitario, no suprime centros de alto prestigio, busca alianzas por proyectos con los mismos. Su gestión reúne a treinta profesionales, la mayoría con tiempos parciales. En su enfoque está el optimizar la producción interna (vinculación de estudiantes con el medio, investigaciones de jóvenes, trabajo asociativo estudiantes con académicos, resultados FONDECYTs, principalmente). Sus libros y aportes en la web se sistematizan en informes breves, incluyendo el resultado de concursos internos.

Su Consejo tiene diez académicos de alta reputación que se distinguen por su labor en centros de prestigio (presidido por el Pro Rector) y a su vez lo integran nueve facultades con alta incidencia pública de su gestión e investigación: arquitectura, medicina, agricultura, economía, derecho, educación, ingeniería, ciencias sociales e historia.

**B. Centros Extranjeros/Internacionales**

**Rimisp o Consejo Latinoamericano para el Desarrollo Rural**

Un caso interesante que combina proyectos propios en profundidad y difusión de las innovaciones de una red es lo logrado por **Rimisp** oConsejoLatinoamericano para el Desarrollo Rural, creado por Julio Berdagué en el año 1986, el queha logrado posicionarse como referente latinoamericanos en ruralidad. En su misión establece “investigación aplicada para apoyar procesos de cambio institucional, transformación productiva y fortalecimiento de las capacidades de actores y grupos sociales en las sociedades rurales latinoamericanas”.[[20]](#footnote-20)

Lo anterior, al optar por una mirada “global” desde Santiago, le permitió articular una red de centros y programas y lograr movilizar recursos de International Development Research Centre (IDRC, Canadá), Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO, Holanda), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA, Naciones Unidas) y Fundación FORD (USA).

Realiza concurso público internacional para proveer sus principales cargos y su directorio lo componen seis expertos internacionales. Formalmente es una consultora que sigue controlando Agraria, ONG creada en 1983. Tiene oficinas en Chile, Ecuador y México.Sus estudios son visualizados, con gráficos y es reconocido por sus informes de buenas prácticas en desarrollo rural. Sin embargo, el peso consultorial y regional le impide profundizar con actores de un territorio y lograr transformaciones de carácter estructural.

**IDEA**, **Instituto para el Desarrollo de Antioquia**

Otro caso con elementos valiosos es en la región de Antioquía (Medellín), conocida por sus innovaciones privadas y públicas. Tiene un activo Comité de Emprendimiento entre la Universidad de Antioquia, representantes del gobierno central (fomento, ciencia y tecnología) y las asociaciones empresariales regionales. Dicho comité tiene un ente público descentralizado llamado **IDEA**, **Instituto para el Desarrollo de Antioquia[[21]](#footnote-21)**, establecimiento público de fomento y desarrollo, cuyo objeto principal es cooperar en el fomento económico, cultural y social del departamento de Antioquia y sus municipios, mediante la prestación de servicios de crédito y garantía a favor de obras de servicio público que se adelanten en el país.

Es un banco de proyectos, con tres directorios que generan la Junta que controla el gobierno central: institucional (directivos), entidades (asociadas por provincias) y agremiaciones (contrapartes). Por cierto, sus límites están dados por su foco en proyectos y banca de segundo piso.

**Instituto de Investigaciones y Planificación de Curitiba (IPPUC): Asesoramiento Orgánico al Macro Municipio de Curitiba**

El IPPUC (Instituto de Investigaciones y Planificación de Curitiba)[[22]](#footnote-22) ha sido clave en que dicha mega ciudad sea la pionera en innovaciones de transporte, planificación urbana y medio ambiente, ubicándose como la única ciudad latinoamericana en las 10 verdes del mundo.

Su valor es que integra orgánicamente todas las unidades claves del municipio (desde su creación en 1964) con una alta profesionalización, y su vacío es que no tiene carácter regional ni un directorio abiertamente público-privado. El IPPUC aporta a la gestión y monitorea el desarrollo urbano de una región metropolitan más que un consorcio regional, pero es comprable con el tamaño del Gran Concepción (de la comuna de Tomé por el norte hasta Lota por el Sur y su millón 200 mil habitantes). En síntesis, la lección que se extrae de este caso es que ante la ausencia de gobernanza metropolitana en la Región del Bío-Bío, y al observar la relevancia del hacer ciudad verde por la ERD, debe mirarse este caso.

**Bogotá Cómo Vamos: y el Monitoreo Legitimado de Bogotá Cómo Vamos**

Es considerado el mejor observatorio de una macro ciudad-región[[23]](#footnote-23), donde se unen el Municipio, la Universidad Javierana de los Jesuitas y sector privado (Diario El Tiempo, Cámara de Comercio y Fundación Corona). Tiene como énfasis la observación del cumplimiento de la Administración Distrital al Plan de Desarrollo, el desempeño institucional del Concejo de Bogotá y se enfoca el mayor acceso a bienes y servicios de mejor calidad. Sus reportes sobre percepción, avance en plan y finanzas están basados en una metodología rigurosa y neutral que le ha dado amplia legitimidad por todos los actores socio-políticos de la ciudad, no obstante uno de sus productos es escrutar al propio Concejo Municipal desde el año 2002 llamado *Concejo Cómo Vamos* en tres variables: Control Político, Actividad Normativa, Asistencia, Quórum y Permanencia.

En este caso se valora la participación en consorcio, lo que deberá enfrentar la UBB por la decisión del CORE de otorgar a la Corporación de Desarrollo el rol en el monitoreo de la ERD. Replicando el caso al Bío-Bio es buscar un consorcio UBB, CORE, Corporación de Desarrollo, Diario de Concepción (o el Sur), Radio/Canal Bío-Bío y Coirbío para el Programa de monitoreo.

**Síntesis**:

La UBB ha tenido con su red de centros la lógica mixta de ser interfaz estructurada de producción, oferta y vínculo con el Gobierno Regional, y a su vez desarrollar la acumulación de experticia y colaboración desde sus facultades y centros de investigaciones. El Centro de Políticas Públicas de la P. U. Católica en Santiago es paradigmático en los procesos de elaboración de aporte desde la propia producción endógena y vinculada con la sociedad, siendo la UBB el mejor caso regional como conjunto. Los buenos ejemplos de Curitiba en el apoyo a la gestión de los planes y de Bogotá en el monitoreo de los mismos con mediciones legitimadas, permiten sacar lecciones para la UBB profundice su vinculación orgánica con la región en la implementación de la ERD 2015-30.

**I.- LAS CAPACIDADES DE LA UNIVERSIDAD DEL BÍO BÍO: EL APORTE DE UNA UNIVERSIDAD DE EXCELENCIA POR SU MODELO DE INVESTIGACIÓN-VINCULACIÓN-INCIDENCIA**

La UBB tiene una tradición de tres décadas de relevantes aportes en políticas públicas para la región del Bío-Bío,las que han configurado diversaslíneas a través de su red de centros y programas que cumplen con la tercera misión universitaria de vinculación pro activa vía investigación, consultoría y aprendizaje mutuo.

La Universidad del Bío-Bío es una de las mayores universidades públicas de Chile, remontándose su origen a la creación en Concepción de una sede de la U. Técnica del Estado, la cual fue fusionada en la década del 80 con la sede Chillán de la U. de Chile, dando vida a la UBB con cuatro facultades en su campus Concepción (Arquitectura, Ciencias, Empresariales e Ingeniería) y dos en el campus Ñuble de Chillán (Salud y Alimentos, Educación y Humanidades).

La UBB cuenta con más de diez mil estudiantes en cuarenta carreras de pregrado, 18 programas de magíster y cinco doctorados acreditados:Arquitectura y Urbanismo, Ciencias e Industria de la Madera, Educación, Ingeniería de Alimentos, y Matemática Aplicada.

La UBB tiene un 80% de su planta con postgrados y su gestión financiero- administrativa cumple con la Norma ISO 9001. Sus académicos doctorados con dedicación suman 170 jornadas y realiza convenios con más de un centenar de organismos universitarios y públicos de Chile y el mundo. De esta forma, la UBB se ubica en el Primer Lugar de *Universidades Docentes con Proyección en Investigación* y en el sexto lugar en el *Ranking de Calidad Docencia* (Ranking Universitas 2014)[[24]](#footnote-24).

**Alta Investigación Aplicada en Base a su Solidez Técnica y Vinculación Activa con la Región**

La UBB es una de las universidades de mayor investigación aplicada y vinculada con el medio en el país a partir de sus objetivos y resultados.Un tercio de sus docentes son doctores jornada completa que hacen docencia e investigan en diversos núcleos y centros. En su misión institucional precisa sus fortalezas y aporte regional: “*Fomentar la generación de conocimiento avanzado mediante la realización y la integración de actividades de formación de postgrado e investigación fundamental, aplicada y de desarrollo, vinculadas con el sector productivo, orientadas a áreas estratégicas regionales y nacionales. Contribuir al desarrollo armónico y sustentable de la Región del Biobío, a la aplicación del conocimiento, formación continua y extensión,contribuyendo a la innovación, productividad y competitividad de organizaciones, ampliando el capital cultural de las personas,actuando de manera interactiva con el entorno y procurando laigualdad de oportunidades*” (UBB, 2014).

Dicha misión (UBB, 2014) se ha basado en una sólida capacidad intelectual que le llevó a producir en promedio por año más de 130 artículos académicos en publicaciones ISI/Scielo, desde 2011 en adelante (una en promedio por cada jornada completa), la consolidación de centros y núcleos de investigación/vinculación (UBB, 2013), y la obtención de numerosos proyectos con fondos públicos, privados y alianzas con el gobierno regional y municipios de la Región.

Entre los años 2011 y 2013 las publicaciones ISI/SCIELO porfacultad alcanzaron la cifra total de 421. Siendo el orden de publicación: Ciencias (199); Salud y alimentos (56); Ingeniería (55); Educación y Humanidades (44); Ciencias Empresariales (34) y Arquitectura, diseño y construcción (33) (CONICYT, 2015).

Los Proyectos de I+D por Facultad llegan a 277 entre 2011 y 2013: Ingeniería (74); Ciencias (55); Arquitectura, diseño y construcción (51); Educación y Humanidades (41); Ciencias Empresariales (30); Salud y Alimentos (26)(UBB,2013).

Los proyectos SNCTI (Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación) sobrepasan los 40 por año (sumatoria de núcleos) apartir del año 2011 hasta el 2013, convirtiéndose en un pilar la política de innovación, apoyo a clúster de la madera y fomento de PYMEs, así como mejoras en gestión pública.

El índice de impacto de las publicaciones de las investigaciones en el periodo 2008-2013 muestra un crecimiento sostenido ysignificativo. Asimismo, el índice H-Institucional (interés de la comunidad científica por las publicaciones de la Universidad)se ha incrementado desde el 2008 en adelante.

**Modelo de Investigación Innovativa Bidireccional de Vinculación Proactiva con el Medio y la *Tercera Misión Universitaria***

El rector Héctor Gaete en su cuenta 2015 resaltó el vínculo proactivo con la Región de carácter bidereccional como la Tercera Misión de la UBB, complementario a la docencia y la investigación:

“*Nuestro compromiso es Potenciar el cumplimiento de la Tercera Misión” institucional. Se relaciona con el deber de la Universidad para con el entorno mediante lo que, a nuestro entender debe ser una estrecha vinculación del tipo bidireccional, aquella en la que nosotros también aprendemos del entorno. Debemos incorporar esta dimensión también como un sello institucional. En el marco de las Relaciones Institucionales suscribimos 70 convenios. En el ámbito nacional, firmamos 10 de Integración Vertical con establecimientos de educación media y CFT de nuestra región. Abrimos campos para prácticas profesionales en importantes instituciones como la Dirección Regional del Biobío del Servicio de Registro Civil e Identificación, la Corporación de Adelanto y Desarrollo de la Provincia de Arauco y en municipalidades. En el plano internacional, 22 convenios con instituciones académicas de países de Europa y América. Fortalecimos la internacionalización del postgrado a través de la participación en ferias de educación en Costa Rica, Panamá y Colombia, con financiamiento de fondos concursables de Prochile”*[[25]](#footnote-25).

**Áreas Relevantes del Aporte Regional y Nacional de la UBB en Base a Investigación Sólida y Vinculación Proactiva**

**A. Desarrollo Socio-Económico Regional**

La UBB rompió con la planificación territorial vertical y segmentada, gracias a la creación del Centro de Estudios Urbano Regionales, CEUR, fundado en 1996 en convenio con ILPES-CEPAL, teniendo su foco tanto en la investigación como en la consultoría transformadora.

i. Investigación: Su aporte ha sidodesde la perspectiva teórica del desarrollo endógeno y del conocimiento pertinente de la realidad económica, social y política de los territorios. En sus *Cuadernos Regionales* se describen cadenas ecoterritoriales, niveles reales de*clusterización* tanto en el Gran Concepción, Arauco (Galdames et al 2006), Los Ángeles y Ñuble (Gatica et al, 2004). Igualmente en la construcción de gobernanza e institucionalidad sociopolítica para el desarrollo (Galdames el al, 2007) y en los mapas reales de vinculación ciencia y actores en la región (Moffat, 2010).

ii. Consultoría a planes con actores: Por otra parte, el CEUR ha tenido continuidad en dos décadas de aporte a crear planes regionales, locales y de otros actores con mirada estratégica, pactada con actores plurales y crecientemente incorporando las dimensiones de interculturalidad en cooperación con otros programas y núcleos de investigación de la UBB (políticas públicas, género, educación).

Por su parte, la Facultad de Economía ha sostenido el principal congreso anual de debate sobre desarrollo económico regional del país, combinando sus aspectos macro y micro, innovaciones, redes, concepto integral de competitividad y de economía espacial.

**B.- Urbanismo Integrador y Sustentable**

La Facultad de Arquitectura tiene una alta productividad en investigación que estudia la realidad urbana del gran Concepción, borde costero y ciudades intermedias, combinando análisis histórico-actual con soluciones comparadas con buenas prácticas mundiales. La Revista Urbano es señera en estos aportes y la alta publicación de sus académicos en revistas ISI y Scielo.

Complementario con lo anterior es el aporte del Laboratorio LEU de soluciones urbanas aplicadas con una larga experiencia en planos reguladores, diseño de proyectos habitaciones y soluciones viales, rescate de espacio público y apertura de la región a otras mirada surbanísticas. El Programa de Economía Espacial permite tomar decisiones coherentes en planificación urbana e inversión público y privada.

En el ámbito de la cooperación Internacional se encuentra el proyecto “Grupos académicos para la visualización Orientada por tecnologías Apropiadas” (2011), con foco en aplicaciones de realidad virtual para Modelación de Accidentes de Tránsito, Rehabilitación Patrimonial y Modelos Constructivos, con participación del LEU y el Grupo de Realidad Virtual de la UBB.

**C.- Vivienda Verde, Biomateriales y Madera**

La UBB es reconocida en Chile y en el extranjero por su aporte vanguardista en construcción sustentable, monitoreo de ventilación/climatización, bio-materiales y optimizaciones en el uso de la madera. Lo anterior es clave para la generación de empleos y disminuir la alta contaminación en Chillán y zonas del Gran Concepción. El Centro de Biomateriales y Nanotecnología (CBN), ha gestionado decenas de proyectos y productos que logran ampliar la utilización de biomateriales (derivados de la celulosa y madera) tales como tableros MDF, contrachapados, compuestos plástico-madera, bioplásticos y adhesivo, entre otros).

**D.- Alimentación Saludable**

**E.- Potenciamiento Ruralidad y Género**

La UBB integra la ruralidad, agrópolis o ciudades intermedias y la realidad rur-urbana con estudios culturales, de rescate y fomento de la identidad y el emprendimiento, única en estudios de género aplicado al mundo rural. La experiencia de equipos de educación y humanidades en el grupo de investigación sobre Género y ciudadanía, aplicaciones en educación y municipios de política de género, permiten un seguimiento de valor.

**F.- Políticas Participativas y Ciudadanía**

El Programa de Políticas Públicas y Ciudadanía articula profesionales de la UBB y consultores externos con experiencia en las temáticas como adulto mayor, ciudadanía, desarrollo local y territorial; educación y desarrollo y estudios de género. Se ha especializado en diseño deliberativo-participativo de planes, gestión de unidades ministeriales (Salud Talcahuano), construcción de consenso con medidas de valor compartido en ampliación de industrias y su entorno comunitario, consultoría en los aspectos ciudadanos de servicios claves como transporte urbano, imágenes de ciudad, posibilidades del turismo desde los actores.

**G.- Educación e Interculturalidad**

En Educación y desarrollo se observa un relevante número de proyectos en una década de innovar con plataformas, asistir los diagnósticos y planes de mejoras de la educación en muchos municipios, así como preparar proyectos de escuelas y liceos en las cuatro provincias de la Región.

**Consultorías relevantes de la UBB 2008-2014 por áreas a sector público y privado**

|  |  |
| --- | --- |
| DesarrolloEconómico y Planificación | Evaluación estrategia de desarrollo regional anterior y diseño de la nueva 2015-2013Diseño de diversos planes reguladores y de desarrollo comunal |
| Urbanismo IntegradorY sustentable | Plantas de secado para sistemas de aguas negras para EssbíoManejo de riles y contabilidad verde en diversas empresasImpactos contaminantes y mejoras de redes eléctricasRemodelación terminal de buses CollaoPlanificación de riesgos y modelos e mitigaciónPatrimonio y desarrollo Territorial en la Provincia de Arauco |
| Vivienda VerdeY uso maderas | Diseño tableros contrachapados para AraucoMejoras en sistemas de hormigones BúfaloAnálisis de plomos en viviendasDiseño de cabañas de madera con eficiencia energéticaInnovaciones a viviendas con Innova Bío-BíoDiagnósticos y diseños de áreas verdes municipalesDeterminación de Propiedades Físicas y Mecánicas de la Madera SólidaGuías de eficiencia energéticas para establecimientos educacionalesViviendas con ferrocemento |
| Alimentación Saludable | Método de clasificación productos naturalesAnálisis Microbiológico Productos Congelados TerminadosAnálisis de Agua en la Región del Bío-BíoControl de alimentos del programa de alimentación escolar (PAE) |
| Ruralidad con enfoque de género | Producción Limpia sector de la PYME Silvícola ÑubleAtención del usuario en centros de salud ruralesApoyo a gestión educacional en municipios rurales |
| Participación yCiudadanía | Mesas de diálogo a planificación mega territorial GIZ en la regiónDiversas encuestas de medición percepciones ciudadanas de servicios de salud. Municipales e impactos de empresasPresupuesto participativo en salud TalcahuanoAutoevaluación y planes de mejora en varios municipiosDesempeño en Procesos Formativos de Estudiantes DesfavorecidosSsistemas de emergencia con participación ciudadana en Talcahuano |
| Educación einterculturalidad | Creación de plataformas y apoyo educación municipal en diversas comunasDiseño de liceos, mejoras y evaluacionesDiagnóstico y apoyo a sistema educacional Chillán ViejoIntervenciones socioeducativas en establecimientos |

Fuente: DGI-UBB. En base a 200 proyectos analizados 2008-14.

***Síntesis:***

En base a problemas, posibilidades y brechas estratégicas que fijaron los actores regionales en el proceso de Estrategia Regional de Desarrollo, ERD 2015-230, ordenamos las líneas de políticas, las unidades que lo abordaron de la UBB (consultoría, proyectos, investigación) con sus principales académicos a cargo, evaluando además el nivel de involucramiento con incidencia en lo público.

Se incluyen áreas transversales- como fomento de la innovación- y otras más incipientes como Derechos Humanos.

***Políticas Estratégicas para el Bío-Bío y correlato UBB***

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Línea en PP en base a brechas | Centros, Núcleos o Programas UBB | Académicos InvolucradosGestión e Investigación | Experiencia Incidencia |
| Salud y alimentos | CIDECYTA,Ingeniería de Alimentos, Gestión en Salud, Epidemiología Alimentaria Nutricional | J Bastías, J Araneda, A Medina, Gallegos, Paul,J García, Navarrete, RamisR Hollander | Alto |
| Participación y gobernanzaDemocrática | Programa políticas públicas, CEUR | Javier León, Sergio Moffat, Nelson García, Soledad Ascencio, Gilda Vargas, Jaime Rebolledo, Alvaro Acuña. | Alto |
|  Género | Depto. C. Sociales, Políticas Públicas | Julia Fawaz, Soledad Ascencio, Paula Soto, Héctor Vargas | Medio |
| Ruralidad | Grupo de Desarrollo Rural | JFawaz, J.Cabas, H. Cárcamo, P. Lindemann, C.Rodríguez | Alto |
| Economía regional | Economía y FinanzasCEUR | Gatica, Méndez, Galdames, Moffat, Huerta, Yévenes, Cartes | Alto |
| Biomateriales y calidad vivienda | Tecnologías de la Construcción CITEC, Biomateriales y Nanotecnología, CBN, Ing. en Maderas, Arquitectura | A Bobadilla, W Gacitúa, C Rozas, Baeriswyl, Hempel, R García, Briede, R Arrieagada, M Ramos | Alto |
| Urbanismo | Depto. Urbanismo, Leu, Facultad Arquitectura,Arquitectura y Construcción Sustentable | SBaeriswyl, IC, HG, C Muñoz, I López, Cortés, Fuentes, Obreque, Díaz | Alto |
| Interculturalidady DDHH | Nexus, Interculturalidad, Género, Ciudadanía y Equidad | C. Martínez, A Gajardo, Pereira, Pastene, Vásquez, Opazo | Medio |
| Innovación | Observatorio de innovación, CDines | Ramos, F.García | Alto |
| Educación | Informática Educativa CIDCIE, Gestión y Liderazgo Escolar, Educación, Ceur | M Muñoz, J Castro, Palma, Castillo, Forcael, Caro, Moffat | Alto |

Fuente: Consultor.

Se concluye que la UBB es una Universidad con una trayectoria académica e investigativa que le da profundidad, sistematización, calidad e incidencia a las líneas de trabajo de sus principales centros y núcleos de investigación. En dichas líneas estratégicas para el desarrollo regional nacen experiencias, métodos e instrumentos con los actores.

El método de investigación bidireccional de articulación orgánica vía investigación, consultoría, asistencia y proyectos comunes con organismos públicos regionales, es lo que nutre el pensamiento estructurado con incidencia en los procesos territoriales, los que a su vez son insumos de contribuciones científicas de impacto.

***Síntesis:*** La Región del Bío Bío es un territorio de claroscuros que ha crecido menos que el promedio del país y es parte de la zona centrosur de mayor pobreza de Chile, lo que genera conflictividad social que se expresa de manera paradigmática en la pugna entre mapuches y forestales. Sin embargo, la región es diversa, con un consorcio universitario de peso académico e investigativos, una trayectoria industrial que se sigue reinventando en la clausterización de su poderío forestal, en su aporte alimentario y posibilidades de servicios complejos.

Una gran ventaja es la mayor consciencia de sus déficits, de la necesidad de cooperación de los actores, donde el trabajo común UBB con el Gobierno Regional juega un papel clave en mejorar la gobernanza y la eficacia de su estrategia de desarrollo. El fortalecimiento político, empoderamiento de los actores y puesta en valor de sus fortalezas son ejes claves.

**BIBLIOGRAFÍA:**

BOISIER, Sergio. El difícil arte de hacer Región. Lima: Centro de Estudios Regionales Andinos. 1992.

CÁRDENAS, Ana y NAVARRO, Camilo, El movimiento estudiantil en Chile, Santiago: H. Böll-UDP. 2013

CNE. Informe Anual de Tendencias en Educación Superior. Santiago: Consejo Nacional de Educación Superior, 2015. <http://www.cned.cl/public/secciones/secciongeneral/noticias/200/Tendencias>

COES, Encuesta Nacional de Conflicto y Cohesión Social, Santiago, UDP, 2015.

CONICYT. Publicaciones ISI y Scielo de Universidades Chilenas. 2015.

CORAGGIO, José Luis. Territorios en Transición. México: U. Autónoma del Estado de México. 1987.

CORBIOBIO Propuestas a la Comisión Presidencial para la Descentralización. Concepción: CorBíoBío. Agosto, 2014.

ERD. Análisis regional territorial - diagnóstico estrategia regional de desarrollo (ERD) 2015-2030 y plan regional de ordenamiento territorial (PROCT) región del Bío Bío. Doc. De Trabajo Abril, 2015.

FUNDACIÓN SOL: Los verdaderos sueldos de Chile. Documento de Trabajo. P.8. 2015. Consultado el 10 de septiembre 2015 http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2015/06/Verdaderos-Salarios-2015.pdf

GALDAMES, Rafael et al. Propuesta conceptual para una medición del proceso de descentralización y regionalización. Concepción: Estudios Regionales 31 CEUR-UBB, 2007.

GALDAMES, Rafael et al. Alianzas público-privadas y el desarrollo exógeno-endógeno: Aplicación al caso de Nacimiento. Concepción: Estudios Regionales 30 CEUR-UBB. 2006.

GARCÍA, Gloria. Informe Mujeres y Trabajo en el Bío-Bío. Concepción: SERNAM. 2015.

GATICA, Francisco et al. Oportunidades de Negocio para los Territorios de Gestión Laja Diguillín y Punilla, en la Provincia de Ñuble. Concepción: Estudios Regionales 25 CEUR-UBB, 2004.

GORE. Análisis Regional, Diagnóstico y Línea Base. Gobierno Regional del Bío-Bío. Abril 2015.

GORE-UBB. Propuesta de estrategia de desarrollo regional. Documento de Trabajo para el CORE. Julio, 2015.

ICVU. Índice de Calidad de Vida Urbana. Santiago: ICVU-PUC.<http://www.estudiosurbanos.uc.cl/images/noticias-actividades/2015/Mayo_2015/PPT_ICVU_2015_Conferencia.pdf> Consultado el 6,10,2015.

ILPES, Planificación Regional. Santiago: ODEPLAN-CEPAL. 1978.

INE, Encuesta Suplementaria de Ingresos 2014, Santiago, 2015.

MATURANA, Francisco y ROJAS, Andrés. Ciudades Intermedias en Chile, Territorios Olvidados. Santiago, Ril. 2015.

Ministerio M. Ambiente. Ranking de ciudades contaminadas en Chile por indicador MP 2,5. Ministerio de Medio Ambiente, enero, 2015. http://www.latercera.com/noticia/nacional/2015/02/680-616914-9-ranking-de-ciudades-contaminadas. Consultado 18,8,2015.

MOFFAT, Sergio et al. Oferta, Demanda y Prospectiva de Ciencia y Tecnología en la Región del Bío-Bío. Concepción: Estudios Regionales 32 CEUR-UBB, 2010.

ODEPLAN, Política de Desarrollo Nacional y Regional. Santiago: ODEPLAN.1968.

PRATS, Joan. De la burocracia al management, del management a la gobernanza. España: INAP-IIG.2005.

TRINIDADE, Hélgio (e). Las ciencias sociales en A. Latina. México: S. XXI.2007.

UBB. Informe de Acreditación en Investigación y Vinculación. 2013.

UBB. Informe Publicaciones indexadas Dirección de Investigación UBB. 2015.

UBB. Plan de Desarrollo General Universitario. PDGU, UBB 2010-2014.2014.

UBB. Reglamento de Centros Consejo Académico. 2013.

UBB. Visión y Misión. 2014. http://www.ubb.cl/w/#Vision\_y\_Mision Consultado 3 de septiembre 2015.

VALENZUELA, Esteban. Alegato Histórico Regionalista. Santiago: Sur. 1999.

VALENZUELA, Esteban y PENAGLIA, “Francesco Rebeldía en Calama: Desafío al Orden Centralista en un contexto de boom minero”.*Revista Mexicana de Sociología Vol 222, pp 161-186.* México. 2014.

VERGARA, Patricio. Centros de pensamiento estratégico territorial: instrumentos de las gobernanza regional en Chile. Santiago: SUBDERE. 2010.

1. http://blog.lanacion.cl/2014/03/14/24-anos-de-gobiernos-democraticos-y-la-historica-deuda-municipal/ [↑](#footnote-ref-1)
2. Declaración Pública del Comité Ejecutivo en Concepción 11 de agosto del 2014. [↑](#footnote-ref-2)
3. Apuntes a jornadas con Misión del BID en septiembre del 2014 y en marzo del 2015. [↑](#footnote-ref-3)
4. Cuenta anual de la SUBDERE, subsecretario Ricardo Cifuentes, Pichilemu 7 de mayo 2015. [↑](#footnote-ref-4)
5. Entrevista el 15 de noviembre del 2014. [↑](#footnote-ref-5)
6. Entrevista 10 de diciembre 2014. [↑](#footnote-ref-6)
7. Bases estudio SEMUG SUBDERE, enero 2015. [↑](#footnote-ref-7)
8. Programa de Gobierno Michelle Bachelet, 2014-2018, página 146 [↑](#footnote-ref-8)
9. Programa de Gobierno de la Nueva Mayoría, septiembre 2013. [↑](#footnote-ref-9)
10. Por Walmapu los movimientos mapuches nacionalistas y autonomistas se refieren al principal territorio histórico que ocuparon entre las actuales provincia de Arauco (Región del Bío Bío) a zonas de las regiones de Los Ríos, pasando por la Araucanía (Malleco y Cautín) donde se ha concentrado el llamado “conflicto mapuche” en que 300 mil mapuches reclaman tierras y poder político-cultural. [↑](#footnote-ref-10)
11. Entrevistas al Ministro del Interior Rodrigo Peñailillo, a los diputados Vlado Mirosevic y Gabriel Boric, a los senadores Guillier, Bianchi y Araya. Octubre 2014. [↑](#footnote-ref-11)
12. Minuta Equipo Coordinador Comisión Descentralziación Nueva Mayoría, 7 de junio del 2013. [↑](#footnote-ref-12)
13. [↑](#footnote-ref-13)
14. Morales, Mauricio: El nuevo sistema electoral: ventajas y desafíos. Revista Mensaje 637, abril, 2015, p. 45. [↑](#footnote-ref-14)
15. Declaraciones de Osvaldo Andrade, 13 de mayo, 2015, Radio La Clave. [↑](#footnote-ref-15)
16. <http://www.sitiosur.cl/publicacionescatalogodetalle.php?PID=2840&nunico=16000002> consultado 5 de octubre 2015. [↑](#footnote-ref-16)
17. Fondos de innovación y Competitividad en los cuales tienen incidencia los GOREs tras entregarse a los gobiernos regionales un porcentaje de los tributos mineros con destino exclusivo para I+D. [↑](#footnote-ref-17)
18. El CORE denunció a mediados del 2014 la existencia de gastos no justificados y despilfarro, mientras su director Patricio Vergara dio fe de la correcta ejecución y pidió la intervención de la Contraloría General de la República para sentar la verdad. Ver: <http://www.elboyaldia.cl/etiquetas/ciptar> revisado el 2 de octubre, 2015. [↑](#footnote-ref-18)
19. Diálogo en mayo del 2015 con académicos de la UNAP, precisaban la anómala vinculación CIPTAR con la Universidad Arturo Prat a través de una corporación creada por la Rectoría para gestionar proyectos en vez de un centro fruto de la maduración de la labor de sus facultades. [↑](#footnote-ref-19)
20. <http://www.rimisp.org/> consultado el 3 de octubre 2015. [↑](#footnote-ref-20)
21. <http://www.idea.gov.co/es-co/Paginas/default.aspx> consultado el 3 de octubre 2015. [↑](#footnote-ref-21)
22. <http://www.ippuc.org.br/default.php> Consultado el 22 de septiembre 2015. [↑](#footnote-ref-22)
23. <http://www.bogotacomovamos.org/> consultado el 3 de octubre 2015. [↑](#footnote-ref-23)
24. <http://universite.cl/ranking-de-universidades-el-mercurio-2014/> Consultado 18,7, 2015. [↑](#footnote-ref-24)
25. http://noticias.ubiobio.cl/wp-content/uploads//Rector-Gaete-Discurso-Cuenta-Anual-09\_04\_2015.pdf [↑](#footnote-ref-25)