



CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN

# **Descentralización y reforma regional en Chile: Discurso político, contexto e implicancias de la reforma constitucional del año 2009**

Juan Fernández Labbé  
Director: Francisco Alvira Martín

CI 03/2011  
ISSN: 2530-3570



---

Universidad Complutense de Madrid  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología



# Índice

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	7
<b>2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y RELEVANCIA</b> .....	8
2.1. La descentralización en el mundo .....	11
2.2. La descentralización en América Latina .....	11
2.3. ¿Por qué estudiar una reforma descentralizadora? .....	11
<b>3. PREGUNTAS Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN</b> .....	12
3.1. Preguntas de investigación: .....	12
3.2. Objetivo General: .....	12
3.3. Objetivos Específicos: .....	12
<b>4. DISEÑO METODOLÓGICO</b> .....	12
4.1. Enfoque teórico- metodológico.....	12
4.1.1. Análisis de Políticas Públicas y estudio de los procesos descentralizadores .....	13
4.2. Metodología.....	14
4.2.1. Análisis documental.....	14
4.2.2. Entrevistas semi-estructuradas .....	18
4.2.3. Procedimiento de análisis del material recogido mediante las entrevistas .....	20
<b>5. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL</b> .....	21
5.1. Fundamentos, objetivos y factores vinculados a la descentralización.....	21
5.1.1. Fundamentos de la descentralización.....	21
5.1.2. Objetivos y promesas de la descentralización.....	22
5.1.3. Factores impulsores y causas de la descentralización .....	23
5.1.4. Factores obstaculizadores de la descentralización .....	23
5.1.5. Críticas a los procesos de descentralización en América Latina .....	24
5.2. Enfoques y definiciones de la descentralización .....	24
5.2.1. Definiciones de la descentralización .....	24
5.2.2. Tipologías de descentralización .....	25
5.2.3. Aproximaciones al estudio de la descentralización .....	26
5.2.4. Descentralización y federalismo.....	27
<b>6. ANTECEDENTES Y ESTADO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE</b> .....	28
6.1. División político-administrativa y organización territorial .....	28
6.2. Caracterización socio-demográfica de las regiones de Chile .....	31
6.3. Descentralización en Chile: breve revisión de su pasado y presente.....	33
6.3.1. Antecedentes históricos del proceso descentralizador .....	33
6.3.2. Las reformas descentralizadoras que configuran la situación actual.....	35
6.3.3. Estado de la descentralización en Chile.....	36

<b>7. ANÁLISIS DEL DEBATE PARLAMENTARIO EN TORNO A LA REFORMA .....</b>	<b>36</b>
7.1. Antecedentes .....	37
7.1.1. Descripción del contenido de la Reforma .....	37
7.1.2. Descripción del proceso legislativo y del material a analizar .....	37
7.2. Análisis del mensaje presidencial que origina el proyecto .....	39
7.2.1. Descripción y análisis del mensaje .....	39
7.3. Análisis de la discusión en la Cámara de Diputados .....	40
7.3.1. Antecedentes: Composición de la Cámara de Diputados durante la discusión parlamentaria de la reforma: períodos 2002-2006 y 2006-2010 .....	40
7.3.2. Diputados que intervienen en la discusión y afiliación política .....	41
7.3.3. Resultados de la votación en la Cámara .....	41
7.3.4. Análisis de los enunciados .....	42
7.4. Análisis de la discusión en el Senado .....	47
7.4.1. Antecedentes: Composición del Senado durante la discusión parlamentaria de la reforma: período 2006-2010 .....	47
7.4.2. Senadores que intervienen en la discusión y afiliación política .....	48
7.4.3. Resultados de la votación en el Senado .....	48
7.4.4. Análisis de los enunciados .....	49
7.4.5. Enunciados que surgen con una importancia coyuntural específica .....	50
7.5. Análisis global del debate parlamentario .....	51
7.5.1. Diagnóstico en materia de descentralización .....	51
7.5.2. Efectos esperados de la reforma .....	53
7.5.3. Debilidades de la reforma .....	54
7.5.4. Actores clave de la reforma .....	55
7.5.5. Aspiraciones en materia de descentralización .....	56
7.6. Análisis del discurso presidencial de promulgación .....	57
7.7. Contexto político y social de la discusión en el Congreso .....	58
<b>8. ANÁLISIS DE ENTREVISTAS A INVOLUCRADOS Y A EXPERTOS .....</b>	<b>60</b>
8.1. Diagnóstico sobre el estado de la descentralización en Chile .....	60
8.2. Relevancia e implicancias de la Reforma Regional .....	62
8.3. Factores asociados a la aprobación legislativa de la Reforma .....	64
8.4. Consensos y matices en las visiones de los hablantes .....	66
<b>9. VIII. PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>67</b>
9.1. Principales resultados .....	67
9.1.1. Un diagnóstico compartido: el centralismo agobiante en Chile .....	67
9.1.2. 1.2. Preeminencia discursiva de la Concertación en el debate .....	67
9.1.3. Eje central de la reforma: la elección directa de los miembros del CORE .....	67
9.2. Conclusiones .....	68
9.2.1. Descentralización según la clase política chilena .....	68
9.2.2. Factores asociados al proceso descentralizador del 2009 .....	69
<b>10. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>72</b>

<b>11. GLOSARIO DE TÉRMINOS .....</b>	<b>76</b>
<b>Anexo N° 2: Síntesis de opiniones de los entrevistados, por dimensión y tipo de actor.....</b>	<b>90</b>
ANEXO N° 3: Argumentos y posición política por ámbito y eje discursivo, Cámara de Diputados* .	92
ANEXO N° 4: Argumentos y posición política por ámbito y eje discursivo, Senado* .....	92
ANEXO N° 5: Actualidad noticiosa política y social del país en las fechas próximas a las sesiones de debate en el Congreso* . .....	92
ANEXO N° 6: Resumen contenido del discurso Mensaje Presidencial (2003) .....	92
ANEXO N° 7: Diputados que intervienen en el debate por afiliación política y n° de citas. ....	93
ANEXO N° 8: Senadores que intervienen en el debate por afiliación política y n° de citas.....	93
ANEXO N° 9: Resumen Discurso Presidencial de promulgación Ley 20.390 (2009).....	94
ANEXO N° 10: Listado de entrevistados a los que se les envió el guión de entrevista. ....	95
ANEXO N° 11: GUIONES DE ENTREVISTA .....	96
ANEXO N° 12: RESULTADOS VOTACIÓN REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA REGIONAL (LEY 20.390) .....	102



## *AGRADECIMIENTOS*

El presente trabajo ha sido posible gracias a muchas personas que con su ayuda y apoyo, permitieron que saliera a la luz. Quiero agradecer a mis compañeros y compañeras de la SUBDERE, con los que durante tres años compartimos ideas y acciones orientadas a la construcción de un país con mayor equidad territorial, sólo posible mediante el permanente diálogo y aprendizaje mutuo entre los distintos espacios socio-territoriales. Fundamental fue la colaboración de algunos de ellos a través de las entrevistas que me concedieron. También agradezco a mi tutor, Francisco Alvira, que apoyó esta empresa e hizo acertados comentarios a mis avances durante su realización. Tengo que agradecer especialmente a quienes participaron del estudio concediéndome entrevistas y facilitándome información de referencia esencial para mi trabajo; su conocimiento y experiencia supera con creces lo vertido en estas modestas páginas. Finalmente, debo dar las gracias también a la beca otorgada por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile (CONICYT), sin la cual este trabajo, realizado para optar al título de Master en Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales, enmarcado en el Programa de Doctorado en Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, no podría haber sido realizado.

## 1. INTRODUCCIÓN

La presente investigación describe y analiza el discurso parlamentario en torno a la última reforma descentralizadora ocurrida en Chile y explora los factores de contexto que contribuyeron a generar un escenario favorable para que dicha reforma – la más importante de la última década en materia político-institucional – se concretara legislativamente. Esta reforma, clave en el proceso descentralizador, tiene lugar en un período de creciente debate académico y político sobre el camino para alcanzar un desarrollo equilibrado, a la vez que democrático y de cara a la ciudadanía.

Desde un enfoque predominantemente cualitativo, se hace un análisis exhaustivo de las actas del debate parlamentario de la Reforma Constitucional en Materia Regional aprobada en octubre de 2009, identificando los principales argumentos y analizándolos según su densidad discursiva, la categoría en la que se inscriben y la coalición política de los hablantes. Ello se complementa con un análisis cuantitativo de los parlamentarios que intervienen, sus intervenciones y su votación.

Para contextualizar el análisis del debate parlamentario y situarlo en su dimensión temporal y social, se hace una revisión de los principales hechos noticiosos ocurridos en las fechas cercanas a la discusión legislativa. Junto con ello, se presenta el análisis de material obtenido a través de entrevistas a informantes clave: involucrados directamente en la reforma estudiada y expertos en descentralización, para lograr una comprensión más acabada del significado específico de la reforma en el camino descentralizador y de los factores asociados a su concreción.

El documento se estructura en ocho capítulos. El primero describe el problema de investigación y su relevancia; el segundo enuncia los objetivos y el tercero presenta el diseño metodológico. El cuarto capítulo es el marco teórico-conceptual y el quinto presenta los antecedentes y estado de la descentra-

lización en Chile. El sexto capítulo constituye el cuerpo central de la investigación, con el análisis del debate parlamentario sobre la reforma, seguido del séptimo con el análisis de las entrevistas a los informantes clave. Finalmente, se presentan los principales resultados y conclusiones de la investigación.

## 2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y RELEVANCIA

Chile se caracteriza por poseer una tradición estatal unitaria y centralista, pese a tener una importante heterogeneidad territorial, geográfica y, en menor medida, cultural. El inicio del proceso moderno de descentralización chileno se suele situar en 1974 con la regionalización que dividió al país en 13 unidades político administrativas regionales, 48 provincias y 330 comunas<sup>1</sup>, aunque es más propio hablar de las reformas político-institucionales de inicios de la década del '90 como las iniciadoras del proceso descentralizador<sup>2</sup>.

En las siguientes décadas destacan algunos avances, pero existe consenso general entre los expertos sobre las limitaciones e insuficiencia de dichos avances en el contexto actual<sup>3</sup>.

---

1 Antecedentes del proceso de regionalización fueron la definición de 6 grandes regiones por parte de la Corporación de Fomento (CORFO) en 1950 y la posterior división del territorio en 11 regiones y una zona metropolitana por parte de la Oficina de Planificación (ODEPLAN) en 1965. Sin embargo, la actual configuración político-administrativa del país tiene su origen en la regionalización impulsada por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) en 1974.

2 Tal como se verá más adelante, la descentralización implica un componente de distribución del poder político a nivel territorial, aspecto no cubierto en la mera regionalización y menos aún cuando ésta fue llevada a cabo durante la dictadura militar, régimen en que todas las autoridades del país eran designadas desde el centro.

3 Luego de la regionalización de 1974, se suele destacar cinco hitos significativos en el proceso descentralizador: a) el traspaso de la administración de la salud primaria y la educación primaria y secundaria a los municipios (1981); b) la democratización de los municipios (1992); c) la creación de los gobiernos regionales (1993); d) la creación de dos nuevas regiones (2007); y e) el traspaso de competencias y la democratización parcial de los gobier-

Si bien a principios de la década del '90 la demanda por profundización democrática no tuvo entre sus banderas la de la descentralización como en otros países (Angell, 1999), en la última década la idea de avanzar en descentralización política (MIN-TER, 2001) y de fortalecer el carácter territorial de las políticas públicas regionales (OCDE, 2009), ha ido permeando los discursos y ampliando el alcance del debate.

Tras 16 años de avances tímidos en descentralización, sin reformas significativas en materia político-institucional, el año 2009 el Congreso Nacional aprobó una ley que modifica la Constitución de la República en materia regional, haciendo posible la democratización de los Consejos Regionales<sup>4</sup> y el Traspaso de competencias a los Gobiernos Regionales<sup>5</sup>.

Esta reforma emerge como un paso relevante en materia político-institucional y su estudio resulta interesante por una serie de motivos. La descentralización ha ido progresivamente instalándose en la mesa del debate en Chile, con mayor fuerza en el plano académico – han proliferado los seminarios y congresos abocados al tema – pero cada vez más en la discusión política también. Diversas son las razones de esta creciente relevancia, las que van desde la influencia de organismos internacionales hasta la propia dinámica interna del país.

---

nos regionales (2009). Junto con estos cinco hitos pueden destacarse de igual manera diversas iniciativas de incremento de recursos a disposición de los niveles regionales y locales (creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, del Fondo Común Municipal, de la Inversión Sectorial de Asignación Regional-ISAR, Inversión Regional de Asignación Local-IRAL y Convenios de Programación y las Leyes de Rentas Municipales), sin embargo, en el presente trabajo nos centraremos en las reformas políticas y de diseño institucional.

4 La reforma establece la elección por sufragio universal de los consejeros regionales, quienes hasta la fecha eran elegidos en forma indirecta por los concejales comunales. Pese a ello, el intendente regional (ejecutivo del gobierno regional) sigue siendo designado por el Presidente de la República en forma centralizada.

5 La reforma abre constitucionalmente la posibilidad de que cada uno de los gobiernos regionales solicite a través de un procedimiento definido las competencias que deseen tomar bajo su cargo.



Entre lo primero, destaca por un lado el hecho de que el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) incluyan dentro de sus áreas prioritarias de financiamiento a los estados, aquellas acciones relacionadas con la descentralización; y por otro, el que el ingreso de Chile a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) en el año 2010, haya impulsado una mirada a la organización territorial de las políticas públicas, para promover una inserción más competitiva en los mercados globales y favorecer también un desarrollo más equilibrado.

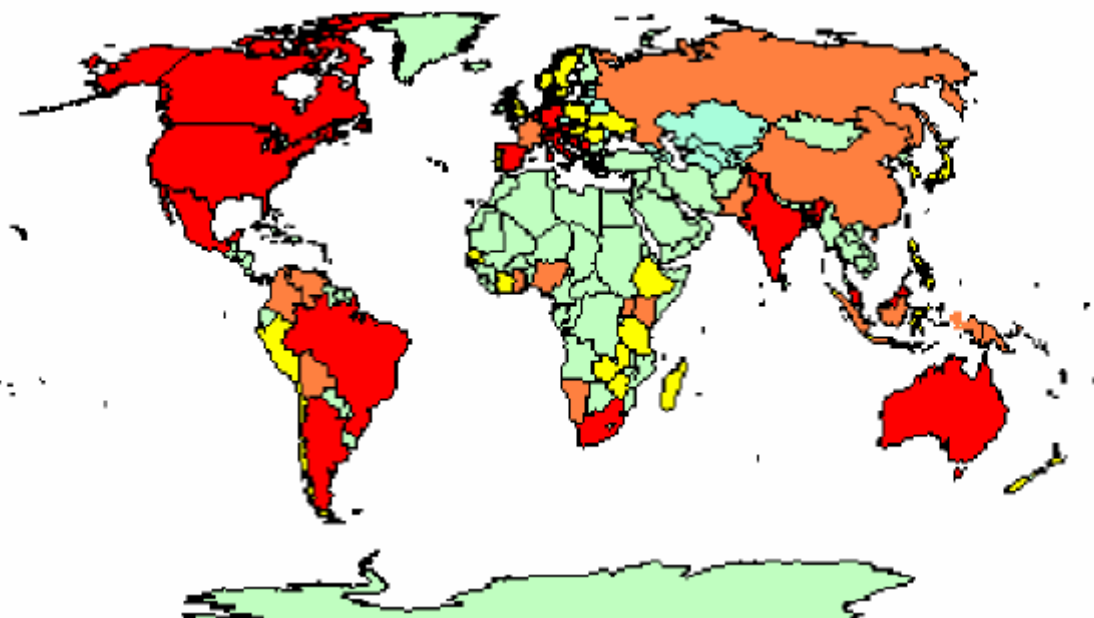
En relación al plano político interno, el contexto de desgaste de la coalición gobernante los últimos veinte años y la necesidad generalizada de provocar un giro en la política institucional ha llevado a algunos actores a sostener que la descentralización es la gran reforma pendiente en la que se debe avanzar, todo ello en el marco de un país “en vías de desarrollo” que quiere acelerar el tránsito hacia el logro de

dicho objetivo. Si bien en la discusión sobre el desarrollo el tema protagónico es el de la enorme desigualdad económica y social, como obstáculo para avanzar<sup>6</sup>, la concentración territorial (de la población, la riqueza y la educación) y el desequilibrio de poder entre la capital del país y las regiones se inscribe como un elemento relevante en el mismo marco. De hecho, se ha llegado a plantear que la descentralización es condición sine qua non para que Chile alcance el desarrollo, tal como lo sostuvo no hace mucho el destacado politólogo español Joan Prats, en una visita a Chile en la cual sentenció que “Chile será descentralizado o no será desarrollado”<sup>7</sup>.

6 De acuerdo a un reciente informe de la OCDE, Chile es el país de dicho grupo con mayores desigualdades de ingreso en su población, registrando un coeficiente Gini de 0,50 (Panorama de la Sociedad, 2011, ver en <http://www.OCDE.org/dataOCDE/39/23/47572883.pdf>).

7 En el año 2008, el Director del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, vinculado estrechamente a Latinoamérica y a Chile, afirmó también que “*El salto al desarrollo requerido para que Chile se instale estructuralmente entre los países*

**Figura N° 1: El mundo según el nivel de descentralización de los países en el año 2011\***



\*Simbología: Rojo = Alto nivel de descentralización / Naranja = Descentralización moderada / Amarillo = Descentralización baja o parcial.

Fuente: Rodríguez-Pose, A. (2011) Estrategias de desarrollo en un mundo en cambio. Presentación realizada en Valencia el 4 de febrero de 2011.

**Figura N°2: Descentralización política en América del Sur. Elección de autoridades (2009)**

País	Tipo de Estado	Nivel intermedio	Nivel local
Argentina	Federal	Sufragio universal	Sufragio universal
Bolivia	Unitario	Sufragio universal	Sufragio universal
Brasil	Federal	Sufragio universal	Sufragio universal
Colombia	Unitario	Sufragio universal	Sufragio universal
Chile	Unitario	Designado	Sufragio universal
Ecuador	Unitario	Sufragio universal	Sufragio universal
Paraguay	Unitario	Sufragio universal	Sufragio universal
Venezuela	Federal	Sufragio universal	Sufragio universal
Uruguay	Unitario	No existe	Sufragio universal

Fuente: extraído de SUBDERE (2009)

Por otro lado, si bien la descentralización es un tema bastante hermético y escasamente ciudadano, en el último tiempo es posible rastrear algunos indicios sobre su relevancia en el sentir de la gente. No es un tema socializado, dado que no tiene presencia en la agenda comunicacional de los gobiernos ni ocupa un lugar relevante en los medios de comunicación que lo haga presente en la conversación social; las encuestas de opinión no lo incluyen dentro de sus preguntas y son escasos los estudios que lo abordan a nivel nacional y recogiendo la opinión de la ciudadanía. Uno de los pocos estudios que sí lo hace data del año 2009 y consiste en una encuesta aplicada a nivel nacional que incluye algunas preguntas sobre la materia (MINTER, 2009). Resulta interesante observar que, de acuerdo a dicho estudio, casi el 75% de la población opina que a mayor independencia regional respecto a Santiago, mayor calidad de vida de las personas y familias de la región; que el 80% cree que es importante que las regiones tengan independencia de las decisiones de Santiago; y que el diagnóstico compartido por el 48% de las personas es que las regiones tienen poca libertad para decidir sobre las políticas públicas que se implementan en su territorio.

*avanzados del mundo, se encuentra bloqueado por un haz de desigualdades anudadas por la concentración económica, política y territorial del poder*" (Joan Prats, durante el VI Encuentro Nacional de Estudios Regionales, Temuco, Diciembre de 2008).

La reforma aludida tiene un núcleo referido a la profundización democrática, generando un nuevo espacio de elección directa de autoridades en el nivel intermedio, constituyendo una muestra de transformación institucional democratizadora, pendiente hace tanto tiempo, que se espera genere nuevas dinámicas políticas en las regiones y contribuya a la existencia de una relación de mayor implicación entre las autoridades y la ciudadanía.

En ese contexto, resulta particularmente interesante el estudio en torno a la reforma regional aprobada el año 2009, por cuanto representa la reforma político-institucional más importante de la última década, pudiendo sentar las bases para mayores cambios en un campo que cobra cada vez mayor relevancia social y económica.

Finalmente, en un nivel más general, la presente investigación resulta relevante metodológicamente, por cuanto presenta un análisis del debate parlamentario en torno a una ley, puesto en relación con los hechos de actualidad ocurridos en el país durante el transcurso de la discusión legislativa, utilizando un material cualitativo de gran riqueza y poco explorado en las investigaciones sociológicas.

## 2.1. La descentralización en el mundo

De acuerdo a recientes aproximaciones, en los últimos años los países del mundo han tendido hacia mayores grados de descentralización, ya sea en forma de federalismo o de estados unitarios descentralizados. Rodríguez-Pose (2011) presenta el siguiente panorama mundial (Figura N°1):

## 2.2. La descentralización en América Latina

Por su parte, en América Latina las últimas tres décadas han sido un período fecundo en procesos descentralizadores (Montero y Samuels, 2004; SUBDERE, 2009). Las características y las causas asociadas son disímiles según el país del que se trate. Por ejemplo, en Brasil la descentralización fue una reivindicación democrática impulsada por los estados y las municipalidades (Draibe, 1998), mientras que Argentina, tras una guerra civil entre unitaristas y federalistas, se establece su primera constitución con el acuerdo de las provincias y en Colombia fue una alternativa a la crisis política del Estado que afectaba la paz interna del país (Faletti, 2006). En Bolivia se constituyó como respuesta a un movimiento regional en pro de una descentralización hacia los departamentos y en Perú primaron los preceptos del ejercicio equilibrado del poder y la descentralización desde el nivel central al regional (SUBDERE, 2009).

Un análisis comparado respecto de la descentralización fiscal y política en los países de América Latina nos ofrece un panorama en el que destacan en los primeros lugares los países federales, sumado a Colombia (unitario).

De acuerdo a Daughters y Haper (2006), el gasto subnacional como porcentaje del gasto nacional al año 2004 se sitúa en torno al 50% en Argentina, Brasil y Colombia; entre el 20% y el 30% en México, Venezuela y Bolivia; mientras que en el resto de los países de la región no supera el 20%. En el caso de Chile, ronda el 13%, quedando rezagado en la medianía de la región respecto del gasto público descentralizado. A ello, se suma que es el único país de América del Sur cuya autoridad regional (nivel intermedio) es designada.

## 2.3. ¿Por qué estudiar una reforma descentralizadora?

Si bien en general se asocia a las políticas públicas con aquellas acciones (programas y proyectos) que constituyen la cara más visible del Estado, en áreas tales como salud, educación, vivienda, trans-

porte, etc., también se refieren a las decisiones relativas al propio diseño institucional estatal para actuar en dichas materias. Es decir, las políticas de descentralización no consisten en entregar un bien o servicio a la comunidad, sino más bien, en organizar territorialmente de manera más cercana a la ciudadanía dicha entrega, trasladando hacia los niveles intermedios y locales la decisión, diseño y/o ejecución de la misma. En esta línea argumental, lo que se trataría es de avanzar en democratizar y empoderar a los territorios para que gobiernen su destino, lo cual no dejaría de ser una política pública bastante ambiciosa y compleja.

Las reformas en materia de descentralización parecen interesantes de analizar, fundamentalmente porque suponen una determinada visión acerca del Estado y de la Sociedad por parte de los actores involucrados en ellas y, junto con ello, suponen también, una visión acerca de cómo debieran desarrollarse las políticas públicas, quién debe diseñarlas, financiarlas, implementarlas y evaluarlas.

### 3. PREGUNTAS Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

#### 3.1. Preguntas de investigación:

- ¿Qué visión de la descentralización existe en el mundo político al momento de discutirse y concretarse la reforma regional del año 2009 en Chile?; específicamente, ¿Qué argumentos emergen en el debate parlamentario en torno a la reforma y quiénes los sostienen?
- ¿Qué factores contribuyeron a que la reforma pudiera concretarse en el año 2009, tras más de 15 años de ausencia de reformas descentralizadoras significativas en materia del diseño político-institucional del país?

#### 3.2. Objetivo General:

Conocer las visiones del mundo político, expresadas a través del debate parlamentario, respecto de

la descentralización y la reforma constitucional regional aprobada el año 2009 en Chile, indagando además en los factores que contribuyeron a la concreción legislativa de dicha reforma.

#### 3.3. Objetivos Específicos:

- Identificar los discursos y analizar los argumentos surgidos en el debate parlamentario en torno a la reforma regional, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, distinguiendo por partido y coalición política de los hablantes.
- Indagar en los factores políticos y sociales que contribuyeron a que la reforma regional se concretara legislativamente el año 2009, después de más de una década de ausencia de reformas descentralizadoras en materia de diseño político-institucional.

## 4. DISEÑO METODOLÓGICO

### 4.1. Enfoque teórico- metodológico

El enfoque que guía la investigación se nutre principalmente de la Sociología y las Ciencias Políticas y es fundamentalmente cualitativo. Se tendrán como referencia para el análisis los enfoques de análisis de políticas públicas (Subirats, 1994; Aguilar Villanueva, 1996; Grau y Mateos, 2002; Parsons, 2007) y los del discurso (Van Dijk, 2009)<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Como se verá más adelante, en la presente investigación no se hace en estricto rigor un análisis del discurso, sino más bien un análisis argumental, aunque se recogen otros elementos planteados por Van Dijk.

#### 4.1.1. Análisis de Políticas Públicas y estudio de los procesos descentralizadores

Las políticas públicas, más que una disciplina específica, representan un campo aplicado donde confluyen diversas disciplinas, alimentado por el momento y la naturaleza de un problema determinado (Parsons, 2007). Constituyen un campo social de acción cuyos efectos atraviesan las sociedades transversalmente. Las decisiones que se toman o dejan de tomarse en la esfera estatal y/o en sus organismos vinculados, repercuten en los niveles de bienestar de grupos sociales específicos y del conjunto de la población.

Tal como la define Parsons, “*una política pública representa el intento de definir y estructurar una base racional para actuar o no actuar*” (Parsons, 2007: 47). Y bien que habla de ‘intento’, pues es sabido que la racionalidad de las políticas públicas es algo cuestionable. No siempre se observa una estructura lineal ni una línea argumental unidireccional que las sustenten, sino más bien es probable encontrarse con decisiones que responden a contingencias políticas, presiones de grupos, demandas partidistas u objetivos electorales, o todo ello junto. En realidad, más que pasos ordenados, la formulación de políticas públicas es un proceso interactivo que carece de principio y de fin (Lindblom y Woodhouse, citado en Parsons, 2007).

Las políticas en materia de descentralización en Chile, asimismo, pueden analizarse según su lógica o racionalidad, pero el resultado distará bastante de una estructura lineal de medios y fines, problemas y soluciones o demandas y respuestas, y estará caracterizada más por negociaciones políticas de última hora (Mardones, 2006) que por respuestas consistentes a demandas sociales tales como, por ejemplo, una mayor democratización (Angell, 1999).

Las políticas públicas implican tomar una postura determinada ante un fenómeno, ya sea actuando o no, considerando al fenómeno como problema o no. De hecho, se puede afirmar que “*el verdadero poder en el proceso de las políticas públicas está en*

*evitar que las ideas, preocupaciones, intereses y problemas de otro grupo lleguen a la agenda*” (Parsons, 2007: 118).

Desde las importantes reformas descentralizadoras de principios de la década del ‘90, en Chile no tuvieron lugar grandes hitos que avanzaran en ese camino hasta el año 2009. Si bien puede evidenciarse que ha habido grupos e instituciones que han defendido y propugnado la necesidad de avanzar en descentralización (el Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización-CONAREDE, la Asociación Chilena de Municipalidades-ACHM, entre otros), no han tenido una incidencia significativa como para acelerar el proceso y es un hecho que ha habido actores y grupos que han preferido evitar la toma de decisiones en esta materia, propiciando una organización centralizada del Estado.

Dentro de esta realidad compleja, en el presente trabajo interesa indagar en las visiones que sustentan la reforma del año 2009, fundamentalmente a través de los discursos de los principales actores involucrados: parlamentarios y *policy makers*. Siguiendo a Parsons, “*el análisis de las políticas públicas implica la apreciación de la red de ideas, conceptos y palabras que conforman el mundo de las explicaciones que sirve de entorno para la formulación y el análisis de las políticas públicas*” (Parsons, 2007: 107).

En este trabajo se pone la atención en la discusión de la reforma en el sentido de lo que señala Subirats (1994): tratando de entender qué distintas racionalidades de acción e intereses han intervenido en la formulación de la política.

Por otro lado, interesa también explorar los factores que propiciaron que la reforma tuviera lugar<sup>9</sup>. La reforma del 2009 pudo ver la luz gracias a un es-

<sup>9</sup> Sabatier (1993) habla de “fuerzas” que intervienen en el subsistema de políticas públicas, de acuerdo a su modelo de coaliciones promotoras, considerando elementos internos y externos. Sin aspirar a aplicar dicho modelo, parece relevante en este caso indagar en el contexto político y social que rodea el debate parlamentario y que influye en mayor o menor medida en el tenor que éste toma.

cenario favorable en el sistema político, siendo interesante indagar sobre los factores que generaron dicha inclinación.

Por último, es sabido que un hecho que se califica como problema en política pública no es producto de un simple mecanismo institucional, sino que, tal como señala Aguilar Villanueva, muestra toda una historia cultural; es el resultado de una cadena causal compleja de factores sociales y también es el resultado de una evolución de las percepciones y valoraciones de una sociedad. En consecuencia, “*debe observarse el entorno socioeconómico y cultural, así como el proceso histórico del que es efecto y momento, a objeto de comprender el problema y la política propuesta para resolverlo*” (Aguilar Villanueva, 1996: 49). Por ello, se enmarca la discusión en las dinámicas políticas y sociales que tienen lugar en el transcurso del debate legislativo, expresadas en los principales hechos noticiosos.

Los ejes que guían el análisis en la presente investigación son los siguientes:

- Diagnóstico: Antecedentes sobre la situación de descentralización en el país, relevancia y contexto de la reforma regional
- Efectos esperados de la reforma (positivos y negativos)
- Debilidades de la reforma y aspiraciones en materia de descentralización
- Actores de la descentralización: impulsores y obstaculizadores
- Factores que favorecieron la concreción legislativa de la reforma

## 4.2. Metodología

A partir de los objetivos y las preguntas de investigación, se plantea un enfoque eminentemente cualitativo, cristalizado en la aplicación de dos técnicas o procedimientos de recolección y de análisis

de información: análisis documental y entrevistas semi-estructuradas.

### 4.2.1. *Análisis documental*<sup>10</sup>

La principal fuente de información, que constituye el corpus central de material de análisis, corresponde a las actas del debate parlamentario en torno a la reforma regional constitucional (Ley N° 20.390), disponibles de manera íntegra en el documento institucional denominado “*Historia de la Ley N° 20.390. Reforma Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Regional, 28 de octubre, 2009*”, al cual se puede acceder en el sitio *web* de la Biblioteca del Congreso Nacional de la República de Chile<sup>11</sup>.

El documento aludido recoge desde el Mensaje presidencial del año 2003 que da origen a la discusión parlamentaria, hasta el Discurso presidencial de promulgación de la ley en el año 2009, pasando por todas y cada una de las discusiones parlamentarias relativas al proyecto de ley. Se trata de un documento de 763 páginas con las transcripciones literales de las sesiones de debate parlamentario.

El análisis realizado sobre dicho material consta de una parte cuantitativa y otra cualitativa. La primera cuantifica el número de parlamentarios que intervienen en cada discusión y el número de citas codificadas dentro de las categorías de análisis de la investigación, distinguiéndolas por partido político y coalición de los hablantes, mientras que la segunda parte se concentra en el contenido discursivo de las intervenciones de los parlamentarios, identificando los principales argumentos, analizándolos según densidad discursiva (recurrencia de los enunciados en el debate), eje discursivo (a partir de las categorías de la investigación) y coalición política de los hablantes.

10 En este caso se trata de un análisis documental *sui generis*, pues no se trata de material trabajado anteriormente o recogido con algún propósito específico, sino más bien, corresponde a información capturada exhaustivamente y registrada ‘en bruto’, es decir, solamente transcrita ordenadamente.

11 Ver <[www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)>

Para contextualizar el análisis de las actas del debate parlamentario y situar a éste en su dimensión temporal y social, se hace una revisión de los principales hechos noticiosos de relevancia política y social ocurridos en las fechas cercanas a las sesiones de discusión legislativa del proyecto de reforma. Considerando el desarrollo de la discusión tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, se identifican las principales noticias del período y se destacan e interpretan aquellas que se estima relevantes en relación a la discusión sobre la reforma. Para la contextualización noticiosa se utilizó la relación de hechos noticiosos relevantes a nivel nacional que hace el Centro de Estudios Públicos (CEP)<sup>12</sup>. De dicho conjunto de noticias, se destaca aquellas a que se ha hecho explícita referencia en el debate parlamentario por parte de diputados o senadores, junto con otras que parecen ser significativas en la generación de un determinado escenario político-social del cual la discusión parlamentaria no se abstrae<sup>13</sup>.

#### 4.2.1.1. Especificidad del material y relevancia del contexto para su análisis

<sup>12</sup> Ver <[www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)>

<sup>13</sup> Tal como se verá más adelante, algunos de estos hechos también aparecerán en el discurso de los informantes clave entrevistados como complemento al análisis del debate parlamentario.

El análisis de las actas del debate parlamentario, supone una complejidad particular, en tanto se trata de transcripciones de las sesiones parlamentarias de discusión del proyecto legislativo, en las cuales intervienen los parlamentarios y ocasionalmente representantes del ejecutivo, en una instancia formal y además con consecuencias significativas en términos sociopolíticos. Los discursos que tienen lugar en el Parlamento son producidos por actores políticos que en esa instancia representan democráticamente a los ciudadanos y además tienen como resultado la creación de una ley que regirá en el territorio nacional.

Adicionalmente, se trata de debates que se dan en forma interrumpida durante un período relativamente extenso de tiempo (como se señalaba más arriba, en este caso los debates se desarrollaron entre los años 2005 y 2009), lo que implica que están sujetos a la variabilidad y a las dinámicas de los fenómenos políticos y sociales que tienen lugar en dicho período.

A partir de estas consideraciones, se estima indispensable situar los discursos en sus respectivos contextos. Recogiendo el concepto de indexabilidad, se pone atención al contexto de los discursos

**Cuadro N° 1: Categorías de análisis del debate parlamentario sobre la reforma regional**

Habla (Partido Político y Coalición)	Ejes de la Reforma	CONTENIDO DEL DISCURSO*				
		Reforma en General	Elección directa de CORE e indirecta de su Presidente	Traspaso de Competencias a los GORE	Áreas Metropolitanas	Convenios de Programación
CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	Diagnóstico: Antecedentes sobre el proceso de descentralización en el país, relevancia y contexto de la reforma regional					
	Efectos esperados de la reforma (positivos/negativos)					
	Debilidades de la reforma y aspiraciones en materia de descentralización					
	Actores de la descentralización: impulsores y obstaculizadores					

\* Los argumentos se clasifican según hagan referencia a la Reforma en general o a alguno de sus componentes en específico.

generados en los debates parlamentarios<sup>14</sup>. Siguiendo a Iñiguez, comprender una palabra o una frase implica siempre un análisis de la situación que “*va más allá de la información efectivamente dada en un momento concreto*” (Iñiguez, 2003: 68). En la misma dirección, Van Dijk señala que, en tanto situación social, la circulación de discursos implica un determinado contexto que incide en la producción y recepción de los mismos (Van Dijk, 2009).

Por ello, para una adecuada interpretación de los discursos, se aborda su contexto, en dos sentidos. Por un lado, se tiene consideración al lugar y situación específica en el que tienen lugar los discursos, esto es, el Congreso Nacional y el debate parlamentario en torno a una reforma constitucional, para lo cual se hace referencia a lo señalado por Van Dijk (2009) como particularidades del discurso generado en él.

Por otra parte, se contextualiza cada una de las discusiones parlamentarias considerando los principales hechos noticiosos de relevancia política y social ocurridos en las fechas cercanas a ellas<sup>15</sup>. Con esto se espera indagar en factores sociales y políticos que pudieran contribuir a explicar el tenor de los argumentos o bien la posición de los parlamentarios frente a la reforma en discusión.

Características específicas del análisis del debate parlamentario

14 De acuerdo a Iñiguez, la indexicabilidad es la “*propiedad del lenguaje, según la cual el significado de éste es siempre dependiente del contexto de su propia producción*” (Iñiguez, 2003: 205).

15 Para la contextualización noticiosa se utilizó la relación de hechos noticiosos relevantes a nivel nacional que hace el Centro de Estudios Públicos (CEP) en cada una de sus encuestas de opinión, donde hace un recuento de los acontecimientos ocurridos en el período en el que se realiza el trabajo de campo. Dichas encuestas tienen una periodicidad trimestral, por lo que no coincide necesariamente con todas las fechas en las que se desarrolla la discusión parlamentaria, pero sí con la mayoría de ellas. En el Anexo N° 5 se puede revisar la selección noticiosa para cada una de las discusiones parlamentarias. La relación completa del recuento noticioso está disponible en <[www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)>.

De acuerdo a Van Dijk, el contexto se considera como la estructura (mentalmente representada) de aquellas propiedades de la situación social que son relevantes para la producción y la comprensión del discurso. Dichas propiedades corresponden a “*la definición de la situación, el espacio y tiempo en que tiene lugar, las acciones, los participantes, sus roles o relaciones, sus objetivos, conocimientos, opiniones, actitudes e ideologías*” (Van Dijk, 2009: 159).

En el caso específico de los debates parlamentarios, señala este autor, “*El marco formal del debate otorga una serie de información acerca del conocimiento textual que se tiene en torno al discurso: la secuencia de los hablantes, sus cargos públicos, la naturaleza de sus actos de habla, las condiciones de dichos actos de habla, las relaciones formales entre los hablantes, y la formalidad del evento*” (Van Dijk, 2009: 399).

Es posible, entonces, caracterizar el discurso parlamentario, en un primer término, respecto del marco en el que tiene lugar. Así, el discurso se produce en el Parlamento, una instancia formal y netamente política; los participantes o intervinientes son senadores o diputados, representantes de la ciudadanía; los objetivos del discurso son la generación de leyes, la definición de políticas públicas y el ejercicio genérico de la política; la dinámica del discurso está condicionada por la existencia de un presidente que distribuye y controla los turnos de intervención, presenta a los oradores y, por consiguiente, condiciona también el carácter de sus intervenciones (pregunta, respuesta, exposición, réplica, etc.); el léxico utilizado es formal y se espera la argumentación en las intervenciones; y finalmente, existe un conocimiento mutuo de los hablantes en lo que respecta a sus ideologías o tendencias políticas.

Adicionalmente, el debate parlamentario, en tanto discurso político, tiene un fin específico y se orienta a tres tipos distintos de destinatarios. De acuerdo a Bitonte y Dumm, “*el discurso político está asociado a la posibilidad de construir un espacio simbólico para la configuración de identidades co-*



lectivas y a la posibilidad de resolver a futuro, los problemas del presente (...) el discurso político genera tres tipos bien distintos de destinatario: uno que está a favor (prodestinatario); otro que está en contra (el adversario o contradestinatario) con quien se polemiza y al que se debe refutar; y por último, el indeciso (paradestinatario) a quien se trata de persuadir” (Bitonte y Dumm, 2007: 3). En este punto, las prácticas discursivas presentes en el Parlamento buscan reafirmar, rebatir y convencer respecto de determinadas posturas y opiniones sobre las acciones y políticas estatales.

Todo ello, otorga un marco contextual que da sentido al debate y permite comprender situadamente la significación de lo dicho ahí.

#### 4.2.1.2. Categorías de análisis

Cada uno de los textos señalados es analizado a partir de categorías derivadas de las preguntas guía de la investigación, distinguiendo al hablante (que será asociado al partido político y coalición al que pertenece) y el contenido del discurso en cuanto a sus principales argumentos y afirmaciones. A las categorías planteadas inicialmente, se añadieron otras generadas inductivamente durante la revisión y procesamiento de la información. El siguiente cuadro resume las principales categorías de análisis:

#### 4.2.1.3. Procedimiento de análisis

Para el tratamiento de la información, se ha utilizado el software para análisis cualitativo *ATLAS-ti 6.1*. Teniendo como códigos las categorías descritas en el Cuadro N° 1, se fueron seleccionando citas textuales y codificando asociándolas a aquéllas. Las citas de texto codificadas fueron trasladadas luego a cuadros resúmenes para facilitar su comprensión y análisis.

El análisis se lleva a cabo en forma individual para cada texto, luego en forma agregada para cada trámite legislativo, para la Cámara y el Senado por separado y, finalmente, en forma agregada como un

**Cuadro N° 2: Posición de los informantes según Implicación y Tendencia política\***

		Tendencia política				
		Izquierda	Centro-Izq.	Centro	Centro-Der.	Derecha
Nivel de implicación	Implicación directa (política)		*pm1			
			*pm2 *pm3			
	-		*e1			
	Análisis experto (técnico)	*e5	*e2 *e3		*e4	

\*pm: policy maker; e: experto.

conjunto. Ello, permite relevar posibles particularidades en los argumentos de los hablantes, considerando el espacio de debate y la temporalidad del proceso de discusión, siendo relevante identificar

**Cuadro N°3: Categorías de análisis entrevistas a involucrados y expertos<sup>20</sup>**

	Argumentos	Posición del hablante
Categoría	Antecedentes de la descentralización antes de la Reforma	Involucrado / Experto Izquierda / Centro / Derecha
	Significado y relevancia de la Reforma (debilidades, fortalezas, efectos esperados)	Involucrado / Experto Izquierda / Centro / Derecha
	Factores asociados a la aprobación de la Reforma en el 2009	Involucrado / Experto Izquierda / Centro / Derecha

cambios en las dinámicas discursivas en cada uno de los textos.

El procedimiento para realizar el análisis fue el siguiente:

- 1). Cada uno de los 11 textos fue caracterizado y asociado a su fecha. En el caso de la sesiones de discusión parlamentaria, se estableció el número de parlamentarios que intervinieron, asociándolos a su partido y coalición política.
- 2). Cada uno de los 11 textos fue revisado identificando citas significativas y asociándolas a las categorías de análisis definidas en el Cuadro N° 1, ligándolas a su respectivo hablante<sup>16</sup>.
- 3). Cada hablante y, por lo tanto, sus citas significativas, fueron clasificadas según partido político y coalición.
- 4). Se agrupó a las citas seleccionadas según hablante (diputados y senadores), coalición política (Concertación y Alianza) y trámite legislativo (tipo de discusión), en relación a las categorías de análisis definidas.

<sup>16</sup> En el presente análisis, las ‘citas significativas’ no corresponden a las intervenciones de los parlamentarios en la discusión entendidas como las ocasiones o turnos en los que se dirige a la sala, sino que al número de ocasiones en que emite un discurso con contenido relevante en los términos de las categorías de estudio de la presente investigación (bastante exhaustivas en relación al corpus de textos analizados), pudiendo ser que pronunciara más de una frase o ‘cita’ como parte de la misma intervención. El ejercicio analítico de clasificar las frases en categorías hace que esta distinción sea relevante.

#### 4.2.2. Entrevistas semi-estructuradas

Como complemento, aunque con un alto valor en sí mismo, se obtuvo material cualitativo a través de entrevistas a informantes clave: actores involucrados directamente en la reforma estudiada (*policy makers*) y expertos en descentralización y desarrollo territorial. Se entrevistó a 8 informantes clave, 3 de ellos implicados directamente en la gestación e impulso de la reforma y 5 expertos en la materia.

##### 4.2.2.1. Descripción de los informantes

La lista de entrevistados responde más a una selección estratégica y pragmática que a un muestreo estructural o tipológico, no obstante se haga el intento por establecer cuadrantes en los cuales situar a cada uno de los hablantes.

En primer lugar, se elaboró un listado de involucrados en orden a su conocida implicación institucional en torno a la Reforma regional: funcionarios de gobierno, parlamentarios y representantes de organizaciones relacionadas. En segundo lugar, se hizo lo propio con expertos en la materia (investigadores y consultores), a partir de su reconocimiento en el medio y de sus publicaciones sobre el tema.

Posteriormente, se organizó dicho listado general a partir de la tendencia política de los actores. En el caso de quienes estaban adscritos a un partido político, fue fácil (principalmente los funcionarios de gobierno), sin embargo, en el caso de quienes no lo estaban, se estimó su posición en base al conocimiento relacional que se tenía de ellos (trayectoria, opiniones, grupos cercanos, etc.), siendo este un dato construido a modo de referencia.

Del listado total original, que ascendía a 13 informantes (6 implicados y 7 expertos), se consiguieron 7 respuestas (3 implicados y 4 expertos), sumada a una más obtenida de un actor propuesto por uno de los ya entrevistados, ya que adicionalmente a las preguntas, en los guiones se incluía una solicitud para que los entrevistados mencionaran nombres de otros actores que estimaran fuera relevante contactar para ser entrevistados, obteniéndose un listado adicional de 19 actores. En definitiva, en su conjunto se conformó un listado de 32 informantes, de los cuales se seleccionaron 15 para enviarles el guión de entrevista, obteniendo respuesta afirmativa de parte de 8<sup>17</sup>.

Los entrevistados son los siguientes:

- 1). Claudia Serrano, Subsecretaria de Desarrollo Regional (SUBDERE) 2006-2009, Ministerio del Interior.
- 2). Ignacia Fernández, Jefa División de Políticas y Estudios SUBDERE 2007-2009.
- 3). Osvaldo Henríquez, Jefe Departamento de Políticas y Descentralización SUBDERE 2007-2010.
- 4). Luis Lira, Especialista en Desarrollo Regional, Consultor CEPAL.
- 5). Marcelo Morales, Especialista en Desarrollo Regional, Consultor Agencia Alemana de Cooperación Técnica - GTZ.
- 6). Cristian Leyton, Coordinador Sistema Buenas Prácticas en Desarrollo Territorial, SUBDERE.

<sup>17</sup> Por razones prácticas (no se contaba con los datos de contacto de la persona, la dirección de correo electrónica rebotaba o no dio tiempo para localizarlo) no se pudo contactar a los 32 informantes, pudiendo enviar el guión sólo a 15 de ellos. En el Anexo N° 10 se presenta el listado completo de los informantes a los que se les envió el guión de entrevista pidiéndoles colaboración en la investigación.

7). Ignacio Irrázaval, Coordinador Políticas Públicas Universidad Católica de Chile.

8). Pablo Monje, Docente Universidad ARCIS.

Los 8 informantes pueden ubicarse en un cuadrante construido a partir de los ejes *Nivel de implicación con la generación de la reforma* y *Tendencia política*, resultando el siguiente cuadro<sup>18</sup>.

### 1.1.2 Descripción de la técnica de recogida de información

Para la recolección de información se realizaron entrevistas cualitativas a distancia (no-presenciales). Dado que todos los entrevistados se encontraban en Chile al momento de la investigación, se recurrió al correo electrónico como medio por el cual enviar el guión de entrevista, solicitando completarlo y hacerlo llegar por la misma vía. Si bien este mecanismo implica algunas desventajas respecto de la entrevista presencial (entre otras, el riesgo de una baja tasa de respuesta; la ausencia de contacto visual y de espontaneidad en el diálogo entrevistador-entrevistado y la obtención de respuestas más breves), éstas se vieron mitigadas gracias a que una parte de los entrevistados conocían al investigador, lo que ayudó a contar con un número de entrevistas razonable y con un contenido altamente relevante.

En el caso puntual de una de las entrevistas, la correspondiente a la autoridad del gobierno en materia de descentralización (subsecretaria SUBDERE), pudo realizarse vía telefónica mediante *skype*, lo que permitió generar una dinámica de entrevista más espontánea, así como la grabación del audio y su posterior transcripción para el análisis.

<sup>18</sup> Que la mayoría de los entrevistados se ubique en el cuadrante “centro-izquierda” se debe, por una parte, básicamente a que en el período estudiado la coalición gobernante – impulsora de la reforma – correspondía a dicha tendencia política y, por otra, a que fue más difícil identificar, localizar y contar con la colaboración de expertos de otra tendencia.

El guión de la entrevista consideraba solamente tres preguntas, en las cuales se pedía a los entrevistados que se exhibieran tanto como pudieran, y una solicitud de colaboración, a través de la cual se pedía a los entrevistados que sugirieran nombres de otros informantes que estimaran claves para entrevistar<sup>19</sup>.

Las preguntas eran las siguientes:

En su opinión, ¿cuál era la situación de Chile en materia de descentralización hasta antes de esta reforma regional?

¿De qué manera esta reforma contribuye a avanzar en la descentralización?

En su opinión, ¿qué factores políticos y/o sociales contribuyeron a que se aprobara la reforma regional en el año 2009?, ¿por qué fue posible dar este paso en ese momento y no en otro?

#### **4.2.3. Procedimiento de análisis del material recogido mediante las entrevistas**

Con la información obtenida en las entrevistas, se aportan luces sobre el proceso de descentralización y sobre las visiones existentes en relación a la reforma regional, tanto en lo relativo al origen, negociación y tramitación del proyecto de ley (involucrados), como respecto del significado e implicancias de éste en el proceso descentralizador chileno (expertos).

Las entrevistas, en soporte electrónico (archivo de texto) fueron analizadas utilizando el programa para análisis cualitativo Atlas-ti 6.1.

Los ejes de análisis se resumen en el cuadro anterior.

---

<sup>19</sup> En el Anexo N° 11 se presenta el formato de los guiones de entrevista enviados, tanto a involucrados como a expertos.

## 5. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

Tal como señala Boisier (2004), el concepto de descentralización es complejo y muchas veces ambiguo. Ciertamente refiere al poder y al territorio, más precisamente a la distribución territorial del poder.

Es posible decir que alude a los procesos por los cuales una entidad central vinculada a una estructura institucional que gobierna un territorio determinado (Estado), cede parte de sus funciones - con las atribuciones correspondientes - a unidades territoriales menores.

El grado y forma en que estos procesos ocurren, vienen a definir las características de un país en cuanto a su diseño institucional de gobierno, las cuales suelen transitar históricamente a lo largo de un continuo entre dos extremos: centralización y descentralización. Sin embargo, tal como apunta Boisier, este binomio “*no es un par estrictamente dicotómico, sino más bien incluye los extremos de un arco de situaciones en que cada punto intermedio responde a un determinado contexto histórico, funcional al mismo*” (Boisier, 2004: 28). Por ello, la permanente tensión entre centralización y descentralización es un campo de estudio complejo y que requiere el análisis de los procesos históricos que configuran el entramado institucional estatal y su relación con las fuerzas vivas del mundo local<sup>20</sup>.

En el presente apartado se revisan por un lado las causas, objetivos y fundamentos de la descentralización y, por otro, sus definiciones y tipologías.

### 5.1. Fundamentos, objetivos y factores vinculados a la descentralización

#### 5.1.1. Fundamentos de la descentralización

Siguiendo a Finot (2001) y a Boisier (2004; 2007), la descentralización tiene fundamentalmen-

<sup>20</sup> En el Capítulo III se ofrece un panorama sobre la dinámica histórica de dicho proceso para el caso de Chile, a fin de contar con una base teórica e histórica para el análisis posterior.

te aspectos políticos y económicos<sup>21</sup>. En cuanto a sus orígenes políticos, los planteamientos fundacionales en este ámbito corresponderían a Tocqueville, derivados del pensamiento político liberal, según los cuales la descentralización constituye la aplicación práctica del principio político de *subsidiaridad*, de acuerdo al cual cada organización social es competente para intervenir sobre su propio ámbito (territorial o funcional) transfiriendo “hacia arriba” sólo aquello que el bien común o la tecnología establezca como responsabilidad del ente mayor. Puesto de otra manera, sólo deberá hacerse cargo el ente central de aquello que los entes locales no puedan realizar (no tengan la capacidad de hacerlo) o que, realizándolo, atentaren contra el bien colectivo general.

En el nivel más local, las decisiones públicas pueden tomarse de forma efectivamente democrática, respondiendo a la representación popular en un nivel más directo y cercano.

En cuanto a la aproximación económica, los planteamientos de Oates y Samuelson (citados en Boisier, 2007) sobre el problema de la provisión de bienes públicos deriva en considerar que esta provisión será más eficiente de manera descentralizada, por cuanto la demanda agregada de unidades geográficas relativamente homogéneas y diferenciadas de las otras, permitiría una asignación que responde mejor a las preferencias de los ciudadanos<sup>22</sup>.

En esta misma línea, el modelo de *public choice* apunta que en las comunidades más pequeñas se reduce la intermediación político-administrativa y de este modo el proceso de asignación refleja mejor las preferencias de los ciudadanos.

<sup>21</sup> Aunque ciertamente cabría agregar aspectos culturales, en relación a las identidades históricamente construidas en determinados espacios territoriales, a los marcos de referencia simbólicos que éstos poseen y que pueden constituir particularidades con necesidad de diversos grados de autonomía dentro del espacio mayor correspondiente a una nación.

<sup>22</sup> Dado que estas unidades pueden ser dispares en términos de ingresos y la provisión descentralizada puede reflejar esa disparidad, deben existir transferencias de ingresos desde el nivel central, las cuales pueden ser condicionadas y no- condicionadas, a fin de velar por la equidad en la prestación de los bienes y servicios públicos.

Los fundamentos de los procesos descentralizadores, de este modo, aluden tanto al perfeccionamiento democrático, como a la búsqueda de mayor eficiencia económica y eficacia en la gestión pública.

### 5.1.2. Objetivos y promesas de la descentralización

Las reformas descentralizadoras han sido implementadas esgrimiendo distintas razones en cuanto a su necesidad y sus objetivos. Asumiendo que en cada país dichas justificaciones y propósitos pueden variar, también debe considerarse el hecho de que organismos multilaterales como el Banco Mundial han propugnado cierto direccionamiento de los procesos, lo que contribuye a una cierta homogeneización de propósitos.

Arbós y Vernet, refiriéndose a las tendencias descentralizadoras orientadas al federalismo en Europa y Canadá, señalan que “*al menos tres factores explican la transformación del Estado que conocemos: la globalización de la economía, la necesidad de dar eficacia al poder público en una sociedad más compleja y la exigencia de una participación ciudadana más adaptada a las nuevas circunstancias*” (Arbós y Vernet, 1999: 262).

En la misma línea, pero limitándonos a la realidad latinoamericana y particularmente a la de Chile, pueden observarse fundamentalmente justificaciones de tipo político (profundización de la democracia), de tipo institucional (eficiencia de la gestión pública) y de índole económica (competitividad territorial).

En su análisis sobre América Latina, Montecinos plantea que “*...la descentralización se ha entendido como un medio para alcanzar diversos objetivos, entre los cuales podemos destacar: profundizar y perfeccionar la democracia, fortalecer el desarrollo “desde abajo”, contribuir a la equidad ciudadana, disminuir el aparato del Estado y hacer más eficiente la gestión pública*” (Montecinos, 2005a: 74).

Para el caso específico de Chile, los propósitos de la descentralización declarados en el documento

de referencia para las políticas en dicha área, generado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional en el año 2001, son “*Contribuir al desarrollo del país, impulsando reformas político-institucionales que reconozcan el legítimo derecho de la ciudadanía regional y comunal, sus representantes e instituciones para decidir y gestionar los asuntos propios de sus territorios, especialmente los relativos al desarrollo económico, social y cultural*” (MINTER, 2001: 25).

Por último, un reciente estudio de la OCDE sobre la realidad territorial de Chile, a propósito de la discusión de reformas en materia regional, sostiene que “*las reformas de descentralización del gobierno tienen tres objetivos principales: fortalecer la democracia y generar mayor participación, hacer más eficiente la gestión pública y aumentar la competitividad regional*” (OCDE, 2009: 192)<sup>23</sup>.

Teniendo propósitos políticos, institucionales y económicos, la descentralización suele presentarse como una estrategia político-institucional de gobierno y gestión pública, cuyos beneficios alcanzarían tanto a la ciudadanía (participación, equidad) como al Estado (eficiencia, eficacia, legitimidad). Incluso algunos autores ponen el foco en su contribución a la cohesión social y al ejercicio pleno de la democracia, más allá de la sola participación electoral. Siguiendo a Ábalos, la descentralización no puede suponer exclusivamente una oportunidad más de acceso al poder para la clase política – porque agravaría el poder elitista y la corrupción –, sino que “*exige la participación activa de la ciudadanía y la incorporación de fórmulas de buen gobierno que permitan la satisfacción de las necesidades de la población y la cohesión social*” (Ábalos, 2008: 16).

<sup>23</sup> Si bien se habla de competitividad territorial para el desarrollo económico, algunos estudios recientes, precisamente comparando países de la OCDE antes que ingresara Chile, plantean que la descentralización no está necesariamente asociada a un mayor crecimiento económico y que, en cualquier caso, no contribuye a combatir las disparidades económicas regionales o territoriales (Rodríguez-Pose y Bwire, 2005; Rodríguez-Pose y Ezcurra, 2011).

### 5.1.3. Factores impulsores y causas de la descentralización

Los procesos descentralizadores tienen lugar impulsados por un conjunto de fenómenos que operan coadyuvando su realización y cuya confluencia contribuye a explicar sus grados de avance. Boisier (2004) plantea que existirían cuatro fuerzas que impulsan en la actualidad los procesos de descentralización:

- a). la revolución científica y tecnológica, que modifica el modo de producción, comunicaciones y transporte, potenciando los sistemas decisorios descentralizados;
- b). la reforma del Estado, en tanto proceso necesario en un entorno en el que ya no existe un único actor conductor de los cambios sociales y se requiere una sociedad civil con mayores niveles de autonomía;
- c). las demandas descentralizadoras desde organizaciones de base territorial, más ‘maduras’ cívicamente y dispuestas a tomar responsabilidades en la gestión pública; y
- d). las tendencias privatizadoras, en cuanto surgimiento de nuevos sujetos decidores independientes en el territorio.

Junto a estos factores, es posible encontrar en la literatura la alusión a las causas específicas de los procesos descentralizadores, especialmente relevantes para el presente trabajo. En Latinoamérica, las decisiones políticas y las instituciones políticas han jugado un papel importante en la explicación de la variación de la forma, grado y éxito de la descentralización (Montero y Samuels, 2004). De acuerdo a estos autores, la descentralización se impulsa por los actores políticos cuando hay incentivos políticos para ello, tales como la reelección probable de candidatos o el alcance o mantención de mayorías partidistas en las elecciones, siendo las ‘aproximaciones electoralistas’ las que tienen mayor raigambre empírica.

El caso de Chile no es distinto, pues las reformas descentralizadoras más importantes ocurridas a principios de la década del noventa del siglo XX se fraguan al calor de las negociaciones políticas en el marco de la transición política de la dictadura a la democracia, respondiendo fundamentalmente a cálculos electorales (Mardones, 2006). ¿Responde la reforma del año 2009 a la misma lógica? Este estudio pretende ayudar a dar cuenta de esta interrogante, partiendo de la hipótesis de que en parte sí lo hace, pero que las dinámicas socio-políticas de la última década han complementado el rol del cálculo electoral con la emergencia de una demanda regional por mayores niveles de autonomía, que ha aumentado su alcance.

### 5.1.4. Factores obstaculizadores de la descentralización

En cuanto a los fenómenos que frenan la descentralización, es posible mencionar, de acuerdo a un conjunto de autores (Montecinos, 2005b; Monje, 2007; Boisier, 2007; Arocena, 1989) los siguientes obstáculos: la existencia de una tradición y cultura centralista, la presencia de diseños institucionales y estructuras jurídico-normativas centralistas y la debilidad del tejido social local<sup>24</sup>.

A dichos factores, debe agregarse la existencia de actores críticos respecto de la descentralización, cuyas decisiones y acciones generan un freno al avance en dicho proceso. Básicamente, políticos y técnicos del nivel central del Estado argumentan que descentralizar puede poner en riesgo ciertos logros o aspectos positivos alcanzados en un contexto de gobierno centralizado. De acuerdo al informe arriba citado de la OCDE, “*Los opositores a la descentralización esgrimen cuatro argumentos principales: los actores subnacionales no tienen la capacidad de ma-*

24 Analizando la realidad latinoamericana en relación a las políticas descentralizadoras de los países, Arocena (1989) señala que la existencia de procesos de constitución de “actores de la descentralización” es la condición para que las reformas institucionales político-administrativas tendientes a descentralizar, tengan resultados efectivos. Para modificar el sistema centralizado de poder, debe existir un tejido social denso a nivel local.

*nejar las nuevas responsabilidades administrativas (...); amenaza a la disciplina fiscal (...); riesgo para el crecimiento económico (...); e insuficiente democracia local\** (OCDE, 2009: 198).

### **5.1.5. Críticas a los procesos de descentralización en América Latina**

También hay críticas a la descentralización que aluden no a su esencia, sino al modelo que ha orientado los procesos y su puesta en práctica. De Mattos (1989; 1990) ha criticado el modelo de descentralización seguido en A. Latina en las últimas décadas, apuntando que los embates del neoliberalismo y la promoción institucional que se ha hecho de la descentralización desde organismos como el Banco Mundial, han configurado un esquema en que ésta no sería más que una estrategia para asegurar la optimización de acumulación capitalista, en la que se habrían dejado de lado las transformaciones democratizadoras a cambio de potenciar la reducción del Estado y la atomización de la capacidad reguladora estatal sobre los intercambios en el mercado.

Teniendo a la vista las diversas miradas, en este trabajo se analizará de qué manera éstas se manifiestan en el discurso de la clase política chilena, concretamente en los responsables de legislar en la materia, análisis que será complementado con la visión de *policy makers* y expertos.

## **5.2. Enfoques y definiciones de la descentralización**

### **5.2.1. Definiciones de la descentralización**

En tanto concepto complejo y ambiguo, la descentralización es a menudo objeto de diversas aproximaciones. Quienes más aluden a ella suelen estar vinculados directamente con la gestión estatal, siendo políticos y técnicos los principales hablantes, a los que se suman los expertos – académicos, investigadores o consultores. También están los organismos multilaterales, como el Banco Mundial, que en el último tiempo han promovido la descentralización, desde un determinado enfoque.

De las definiciones existentes, consideraremos en el presente trabajo las realizadas por Rondinelli (1989), Von Haldenwang (1990), el Banco Mundial (2001), Boisier (2004) y Mardones (2006), en un intento por delimitar el campo conceptual clarificando sus principales componentes.

Rondinelli define a la descentralización como “...*la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales*”, (citado en Boisier, 2007). El foco de esta definición está puesto en el traslado de amplias responsabilidades desde el nivel central hacia unidades subnacionales, de modo que estas últimas ejerzan en propiedad una función de gobierno de su territorio.

De acuerdo a Von Haldenwang, “*Descentralizar significa intervenir en la estructura institucional político-administrativa con el fin de modificar la forma y el grado de la regulación estatal en determinados campos políticos. El análisis de las reformas descentralizadoras depende fundamentalmente del análisis de esta regulación, o sea, de la perspectiva que uno tiene del Estado y sus relaciones con otros subsistemas sociales*” (Von Haldenwang, 1990: 63). Dicha definición pone el acento en la capacidad reguladora del Estado y cómo ésta cobra cuerpo en un determinado territorio. Entendiendo que las instituciones y agencias estatales conforman un entramado jerárquico con distintos niveles de autonomía, competencias y recursos destinados al ejercicio del gobierno, es posible colegir que el continuo centralización/descentralización tiene que ver con los grados de autonomía, los niveles competenciales y la existencia de recursos disponibles por cada ente público para ejercer su misión en el territorio, sin olvidar la legitimidad que tengan para hacerlo y el modo en que se relacionen con el resto de la sociedad.

En un nivel más concreto, Boisier define la descentralización como “...*la creación de un ente distinto de aquél del cual se va a transferir la capacidad decisoria, y ello a su vez supone la concesión*



*de personalidad jurídica propia, recursos y normas propias de funcionamiento*” (Boisier, 2004: 29). El énfasis está puesto en el hecho de que el ente del que se habla es autónomo, cuenta con un nombre, recursos y normas propias que lo facultan para ejercer una determinada misión. Ello es fundamental para separar aguas respecto de otros procesos en los cuales se crean entidades que dependen jerárquicamente del centro.

Por su parte, las agencias multilaterales proponen definiciones de descentralización, que aplican en sus políticas de créditos a los gobiernos. Un ejemplo de ello es el Banco Mundial, que la define como “*la transferencia de autoridad y responsabilidades de las funciones públicas desde el gobierno central hacia los gobiernos intermedios y locales o hacia organizaciones gubernamentales cuasi-independientes y/o hacia el sector privado*”<sup>25</sup>. Este enfoque, propuesto en los últimos años en el marco de las oleadas neoliberales, promueve la reducción del aparato público y la privatización de algunas de las funciones tradicionalmente estatales.

Por último, Mardones hace una revisión de las definiciones de descentralización presentes en la literatura y llega a la conclusión de que el consenso actual la define como un conjunto de reformas dirigidas a la transferencia de responsabilidades, recursos o autoridad desde el gobierno central hacia gobiernos subnacionales autónomos, que se deben, estos últimos, no al centro, sino a su ciudadanía (Mardones, 2008: 47). Otra vez se hace hincapié en la autonomía, ligada a la legitimidad, pues los gobiernos territoriales en este caso, fundarían su autoridad, al igual que el gobierno nacional, en la ciudadanía.

A partir de estas definiciones, puede sintetizarse la descentralización como un proceso en el cual se crean entes autónomos del gobierno central, con personalidad jurídica, patrimonio y normas propias;

25 Ver en <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm> (traducción propia del original en inglés).

con capacidad de regulación y ejercicio del gobierno en su ámbito territorial; y cuya autoridad emana de la ciudadanía de su territorio en el marco de la dinámica democrática<sup>26</sup>.

### 5.2.2. Tipologías de descentralización

En la literatura se suele hablar de tipos o modalidades de descentralización, para definir el ámbito y alcance de los procesos aludidos. De acuerdo a Boisier (2004), aunque es un proceso complejo y, por tanto, corresponde más hablar de un continuo que de tipos puros, contribuye a la comprensión diferenciarse entre tres modalidades de descentralización: funcional, territorial y política.

- a). La descentralización funcional alude a cuando se crea un ente con personalidad jurídica, normas y presupuesto propio, estando su accionar limitado a una función, actividad o sector (ejemplo de ello sería la creación de una empresa pública generadora de energía eléctrica).
- b). La descentralización territorial refiere a cuando se crea un ente con personalidad jurídica, normas y presupuesto propio, de alcance multisectorial, pero cuya actuación se restringe a un espacio político-administrativo definido (por ejemplo, un gobierno regional).
- c). La descentralización política, finalmente, corresponde a cuando el ente con las características señaladas arriba, deriva su generación de procesos electorales populares, secretos e informados (por ejemplo, un municipio).

En la misma línea de construcción de tipologías de descentralización, se suele hablar de descentra-

26 La consideración de estos componentes en la definición implica una serie de restricciones a la hora de calificar a determinadas reformas como descentralizadoras o no, especialmente en el caso chileno, en el cual se afirma constantemente que el proceso descentralizador actual tiene su origen en la regionalización de 1974 y en el primer hito de traspasos de funciones hacia el nivel municipal, cual es el caso de la educación y la salud primaria en 1981, todos procesos desarrollados bajo la dictadura militar, sin mecanismos democráticos de legitimación.

lización política, administrativa y fiscal (MINTER, 2001).

- a). La descentralización política, al igual que lo señalado más arriba, refiere a la autonomía del territorio para elegir a las autoridades que lo gobiernan, mediante un ejercicio democrático.
- b). La descentralización administrativa, por su parte, se refiere a cuando las transferencias de atribuciones o funciones desde el nivel central operan sólo en el ámbito administrativo, pero no implican la autonomía política capaz de tomar decisiones propias<sup>27</sup>.
- c). Por último, la descentralización fiscal dice relación con el traspaso desde el nivel central de atribuciones en materia fiscal, tales como la potestad para cobrar impuestos y decidir las asignaciones presupuestarias de las inversiones públicas territoriales.

### 5.2.3. Aproximaciones al estudio de la descentralización

La descentralización ha sido abordada desde distintos enfoques, entre los cuales los más destacados son los siguientes.

El primero de ellos es el enfoque denominado *principal-agente*, que entiende las interacciones entre el nivel central y los niveles descentralizados como una cadena en la que estos últimos cumplen dos tipos de roles, uno como ente autónomo con sus propias prioridades y otro, más dependiente, como agente del nivel central, cumpliendo con la prestación de determinados bienes y servicios públicos. Dada la concomitancia de ambos tipos de prioridades, desde el nivel central se adopta un mayor control y seguimiento y una definición precisa de los

---

27 De acuerdo a la definición propuesta más arriba, este tipo no correspondería a un tipo de descentralización, pues no existiría autonomía. Se trataría más bien de un proceso de “desconcentración”, que muchas veces es señalado como un paso hacia la descentralización, pero no merecedor en sí mismo de tal apelativo.

compromisos asumidos por el ente local bajo la forma de convenios o acuerdos formales.

En este enfoque, la tensión entre autonomía y dependencia es un espejo de la tensión centralización/descentralización, pues a medida que mayor control se ejerza desde el centro sobre las acciones del agente, más grados de autonomía perderá este último y se mermará su calidad de ente descentralizado.

Un segundo enfoque, utilizado ampliamente en el análisis de la descentralización, corresponde a aquél en que se distinguen formas o grados en que el proceso descentralizador tiene lugar. De acuerdo a Rondinelli (1989), existen cuatro grados de descentralización (extraído de Boisier, 2007):

- a). Desconcentración: corresponde a la redistribución de poder de decisión y de responsabilidades financieras y de administración entre varios niveles del gobierno central, hacia oficinas no localizadas en la capital;
- b). Delegación: se refiere a la transferencia de poder de decisión y administración sobre funciones públicas a organizaciones semi-autónomas, no totalmente controladas por el gobierno central, pero responsables en último término ante éste;
- c). Devolución: es la transferencia de autoridad, financiamiento y administración hacia gobiernos locales. Particularmente, hacia municipios que eligen sus alcaldes y concejos, cobran sus impuestos y tienen independencia para tomar decisiones de inversión; y
- d). Privatización: alude a la política dirigida a que los servicios sean provistos por empresas, grupos comunitarios, cooperativas, asociaciones voluntarias privadas, individuos, pequeñas empresas informales y otras organizaciones no gubernamentales.

De estas cuatro formas, se suele considerar como propiamente descentralización la relativa a la *devolución*, por cuanto supone la autonomía de la unidad territorial que asume las responsabilidades transferidas, así como su carácter público y políticamente responsable ante la ciudadanía.

Si bien las anteriores constituyen aproximaciones más bien transversales de común utilización, en la producción bibliográfica relativa a los procesos de descentralización es posible encontrar diversos enfoques. En su revisión sobre dichos procesos en América Latina, Montecinos concluye que “...se identifican los estudios con un enfoque económico en su vertiente del federalismo fiscal y el regionalismo; los estudios con un enfoque sociológico; los estudios con un enfoque asociado a la nueva gestión pública; los estudios con un enfoque politológico; y por último, los estudios que se relacionan con lo que autores como Fernández (2002) denominan el enfoque del optimismo multilateral” (Montecinos, 2005a: 74).

Sin ánimo de abundar en cada uno de ellos, aquí basta con decir que en el enfoque *económico*, se asocia la descentralización, por un lado (vertiente fiscal) con la co-participación de los gobiernos locales en las finanzas nacionales y con la capacidad de generar nuevos recursos a partir de impuestos locales y, por otro (regionalismo), con la capacidad para generar territorios competitivos; en el enfoque *sociológico* se pone énfasis en aspectos tales como la recuperación de la participación social y ciudadana, la provisión de los servicios sociales, el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática de la sociedad civil y los movimientos sociales; el enfoque de la *nueva gestión pública* hace hincapié en la reforma del Estado, la gobernabilidad democrática y la gestión descentralizada en red; el enfoque *politológico* aborda los aspectos asociados a la constitución, el sistema electoral y los sistemas de partidos en relación a los procesos descentralizadores; y finalmente, el enfoque *multilateral* plantea la descentralización como un principio orientador del diseño de políticas públicas, teniendo un sustento ideológico neoliberal.

Por último, una clasificación de los estudios en materia de descentralización según su orientación política la aporta Von Haldenwang, distinguiendo entre los enfoques *neoliberales*, los enfoques *estructuralistas* y los enfoques *marxistas*. Los primeros entenderían la descentralización desde la perspectiva de aumentar la eficiencia por medio del desmantelamiento de la regulación estatal; los segundos, se aproximarían a ella desde la perspectiva de aumentar la efectividad por medio de la racionalización de la regulación estatal; y finalmente los enfoques marxistas la comprenderían en el marco de un proceso de ajuste económico y reproducción de la dominación política por medio de la privatización, la modernización y la fragmentación de la práctica política (Von Haldenwang, 1990: 64-67).

#### 5.2.4. Descentralización y federalismo

En la discusión sobre la descentralización, suelen aparecer referencias al federalismo, en tanto sistema de gobierno que cuenta con niveles intermedios (estados) con altísima autonomía respecto de la unión federal, a diferencia del unitarismo, donde el estado central concentra el poder y las regiones pueden presentar diversos grados de autonomía, pero nunca equivalentes al de los estados federales. Estos últimos se caracterizarían por ser organizaciones complejas donde dos entidades territoriales distintas (Federación y Estados) se superponen, pudiendo dictar leyes que inciden sobre el mismo territorio y obligan a los mismos ciudadanos (Biglino, 2007: 25).

A diferencia del federalismo, la descentralización de un estado unitario no subraya suficientemente la naturaleza política de la autonomía de las regiones y presupone siempre una cierta tutela por parte del Estado central (Biglino, 2007)<sup>28</sup>.

---

28 La pre-existencia de un poder territorial localizado en las regiones, anterior al estado central y aún latente, lleva a procesos descentralizadores que, de sumarse ciertas características históricas y culturales, generalmente resulta en la configuración de modelos federales de Estado, con niveles intermedios de gobierno con mucha mayor autonomía que las regiones de los estados unitarios.

En una revisión de las transformaciones institucionales experimentadas por los estados de España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido, Aparicio (1999) analiza los procesos descentralizadores que han ido empujando desde el unitarismo hacia el federalismo. En todos los países analizados, excepto Italia, las fuerzas descentralizadoras conducentes a modelos próximos o plenamente federales están asociadas a la existencia en un mismo territorio nacional, de distintos pueblos o colectivos culturales, con lenguas propias.

Para el caso de Chile, cuya homogeneidad cultural y lingüística es significativa, sólo matizada por la presencia de los pueblos originarios (mapuche principalmente) y territorios insulares anexionados en el siglo XIX (Isla de Pascua), el dilema entre unitarismo y federalismo parece no tener relevancia en la actualidad<sup>29</sup>, de hecho, como se verá más adelante, si bien hubo intentos frustrados a lo largo de la historia por configurar un estado federal, actualmente este aparece como un debate superado, que arroja como conclusión la inmutabilidad del carácter unitario del Estado chileno.

## 6. ANTECEDENTES Y ESTADO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE

Este apartado presenta una breve panorámica de la organización político-administrativa de Chile, algunos indicadores socio-demográficos desagregados para cada región y una revisión de los antecedentes históricos sobre los procesos descentralizadores experimentados por el país.

---

29 En el caso de Isla de Pascua, recientemente fue aprobada la creación de un estatuto que la define como territorio especial, lo que en ningún caso se aproxima a la idea federal de estados autónomos. Por su parte, en el caso del pueblo mapuche – con alta presencia en la Región de la Araucanía – que viene demandando históricamente la creación de un estado autónomo de autodeterminación, nunca se ha avanzado en esa dirección y desde el Estado central lo más parecido a ese planteamiento ha sido recogido solamente en las declaraciones del Comisionado de Asuntos Indígenas de la Presidencia, que en 2008 señalaba que la solución al ‘conflicto mapuche’ podía requerir la creación de un estatuto especial.

### 6.1. División político-administrativa y organización territorial<sup>30</sup>

De acuerdo a la Constitución Política de la República y las leyes vigentes, la organización territorial de Chile se caracteriza por ser un estado unitario. La administración del estado es funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada, según corresponda a cada órgano de conformidad a la ley.

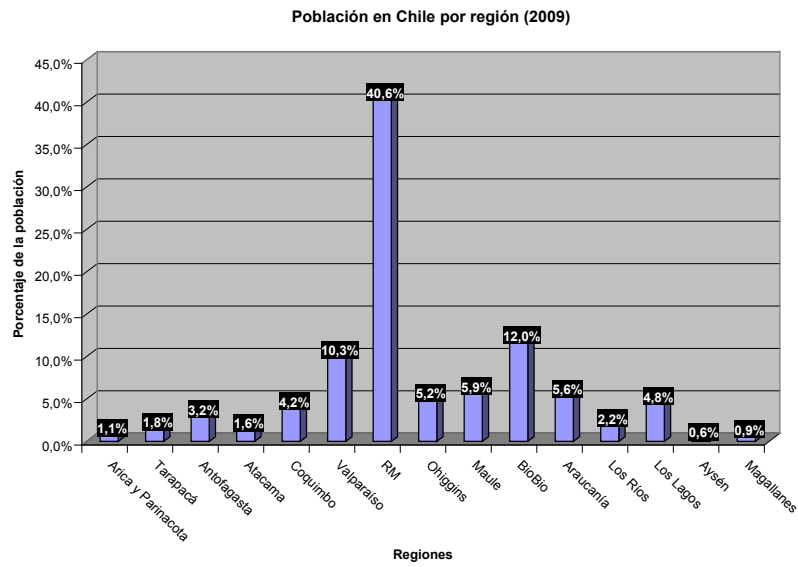
Para el gobierno y la administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones, provincias y comunas desde los años ‘70, tras un proceso de reforma realizado a instancias de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA). Los ministerios (salvo el de Interior, de Defensa Nacional, Relaciones Exteriores y Secretaría General de la Presidencia) están desconcentrados a nivel regional, siendo representados por Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMI), que integran el llamado “gabinete regional”, presidido por el Intendente.

A la fecha, la división político-administrativa de Chile se estructura, desde lo nacional a lo local, en regiones, provincias y comunas, cada una de ellas con sus respectivos órganos de gobierno y administración, en algunos casos desconcentrado y en otros, descentralizado.

---

30 La información presentada en este punto fue extraída del portal de la SUBDERE ([www.subdere.gov.cl](http://www.subdere.gov.cl)) y del portal de la Biblioteca del Congreso Nacional ([www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)).

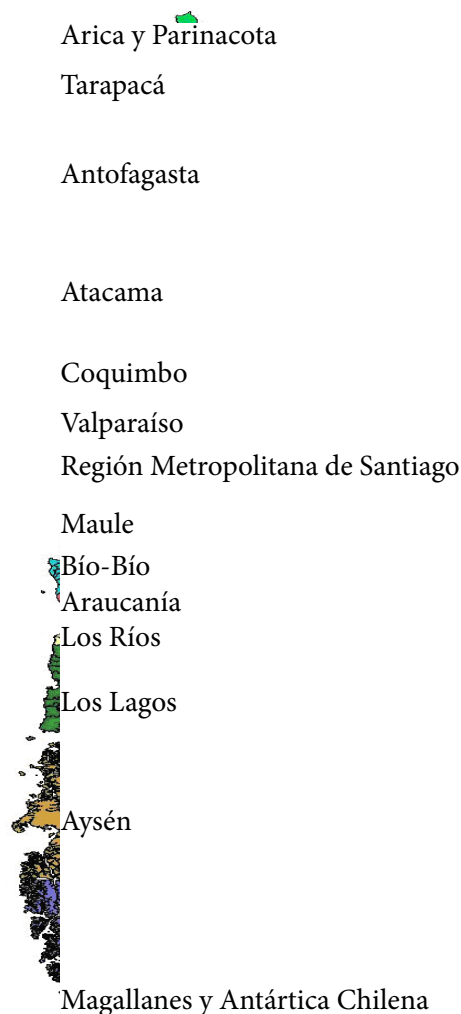
**Gráfico 1: Población chilena por región, año 2009.**



Fuente: Mideplan, Casen 2009.

**Figura N° 3: Mapa de Chile y sus regiones<sup>31</sup>.**

31 Ubicado en la costa occidental del Cono Sur, Chile comprende una larga y estrecha franja de tierra que se extiende, mayormente, entre la ribera suroriental del océano Pacífico y la cordillera de los Andes, desde los 17°29'57"S hasta los 56°32'S de latitud, a lo largo de más de 4.200 km (Ver [www.inec.cl](http://www.inec.cl)).



### a). Regiones

Actualmente, existen 15 regiones, cuyos nombres de norte a sur son los siguientes: Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Región Metropolitana de Santiago, O’higgins, Maule, Bio-Bio, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén, y Magallanes y la Antártica Chilena.

El gobierno de la región reside en el intendente, nombrado por el Presidente de la República y de su exclusiva confianza. Es asesorado por los Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMIs). La administración de la región está radicada en el Gobierno Regional, constituido por el Intendente y el Consejo Regional, cuyos miembros, hasta que se ponga en práctica la reforma constitucional aprobada el año 2009, son elegidos en forma indirecta por los concejales comunales, votados a su vez por sufragio universal.

### b). Provincias

Actualmente existen 54 provincias a lo largo del territorio nacional.

El gobierno y administración de la provincia le corresponde a la Gobernación, encabezadas por un Gobernador, nombrado y de confianza del Presidente de la República. Ejerce sus atribuciones de acuerdo a las instrucciones del Intendente. La única excepción la constituye la Provincia de Santiago, que no contempla una Gobernación Provincial en su normativa, correspondiéndole su dirección al intendente de la Región Metropolitana de Santiago. En enero de 2001, se creó la figura de la Delegación Provincial de Santiago, a cargo de un Delegado Provincial, que ejerce las funciones de un gobernador provincial en representación del respectivo intendente.

### c). Comunas

En la actualidad existen 346 comunas y 345 municipalidades, esto último debido a que la municipalidad de Cabo de Hornos administra la agrupación de comunas de Cabo de Hornos y la Antártica.

La administración local de cada comuna o agrupación de comunas reside en una municipalidad, constituida por un alcalde y un Concejo Comunal, electos directamente por sufragio universal por un periodo de 4 años renovable.

Las municipalidades representan la descentralización del poder central. Son asesoradas por un Consejo Económico y Social Comunal (CESCO), integrado por representantes de las organizaciones comunales más importantes.

## 6.2. Caracterización socio-demográfica de las regiones de Chile

En cuanto a las regiones, resulta ilustrativo revisar algunos indicadores demográficos y sociales para constatar el tipo de desarrollo que ha tenido lugar en el país y su relación con la llamada “tradición centralista” a la que más de una vez se aludirá en el presente documento.

Considerando la división político-administrativa comentada más arriba, resulta al menos curioso

que de las 15 regiones del país, sólo una de ellas - la Región Metropolitana de Santiago (RM) - concentre el 40,6% de la población total (la región que la sigue, Bio-Bio, representa el 12%) y el 43,2% del Producto Interno Bruto Nacional (la región que la sigue, otra vez Bio-Bio, representa solamente el 8,9%), a lo que se suma que la capital registra una de las mayores coberturas de educación superior del país.

Por otra parte, al revisar las cifras de pobreza, se observa que 12 de las 15 regiones presentan índices más elevados de pobreza que la Región Metropolitana de Santiago, la que sólo está por debajo de Antofagasta (territorio en el que se localizan algunos de los mayores yacimientos de cobre del mundo) y Magallanes, región austral pequeña y relativamente homogénea, con una importante proporción de ‘colonos’ europeos y población chilena atraída por incentivos gubernamentales (funcionarios públicos con suplementos salariales, etc.).

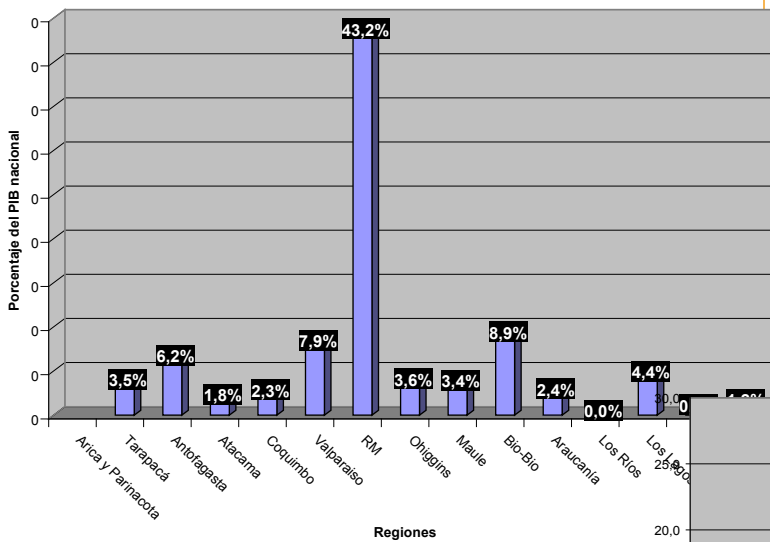
Es decir, frente a un centro concentrador de la población, la riqueza y el capital humano, existen unas regiones escasamente pobladas y relativamente pobres.

La población estimada para el año 2009 en Chile ascendía a poco más de 16,5 millones de habitantes, de los cuales casi 7 millones (el 40,6%) habitaban en la Región Metropolitana de Santiago. La RM tiene casi 4 veces más población que la segunda región más poblada del país (Bio-Bio) y 46 veces más que la región con menos habitantes (Aysén).

Por otra parte, la RM de Santiago tiene un PIB 70 veces mayor que las dos regiones que la siguen (Bio-Bio y Valparaíso) y 70 veces mayor que la región con menor PIB (Aysén), concentrando el 43% del total nacional.

**Gráfico 2: PIB chileno por región, año 2008.**

PIB nacional por región, año 2008 (%)

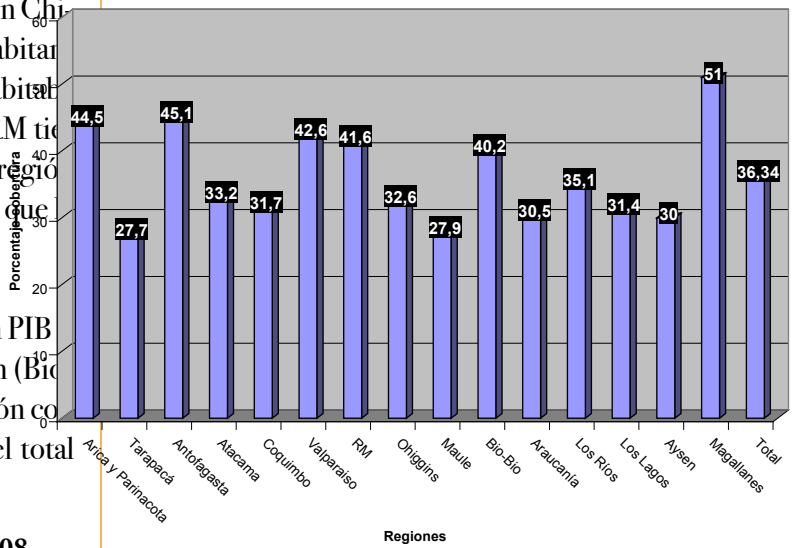


Fuente: Banco Central de Chile.

\* Las regiones de Arica y Parinacota y de Los Ríos, creadas en 2007, aparecen sin información.

**Gráfico 3: Cobertura de Educación Superior en Chile por región, año 2009<sup>32</sup>.**

Cobertura Educación Superior por región (2009)

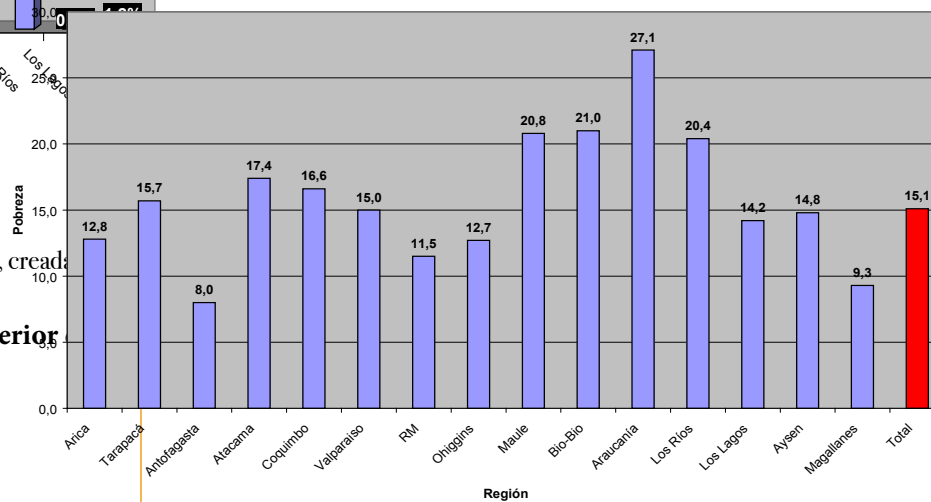


Fuente: Mideplan, CASEN 2009.

La RM de Santiago es la quinta región con mayor cobertura de educación superior del país, por debajo de regiones tradicionalmente 'universitarias' como Bio-Bio y Valparaíso, pero con 5 puntos por sobre el promedio nacional<sup>33</sup>.

**Gráfico 4: Pobreza en Chile por región, año 2009.**

Pobreza Chile por región 2009



<sup>33</sup> Por Educación Superior se entienden las enseñanzas posteriores a la educación obligatoria (correspondiente a 12 años de estudio), impartidas por centros de formación técnica, institutos profesionales (formación técnico-profesional) y por universidades (formación universitaria).

<sup>32</sup> Cabe resaltar que la región de Aysén es la única región del país que no cuenta con una universidad, correspondiendo en este caso la cobertura a centros de formación técnica e institutos.



**Cuadro N° 4: Principales hitos en el proceso de descentralización en Chile (1990-2009)**

Ámbito / Nivel territorial	Municipal	Regional
Democratización	Elección por sufragio universal de alcaldes y concejales (1992); creación de los Consejos económicos y sociales comunales (CESCOS) como órganos consultivos del municipio (1992); creación de la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), órgano político representante de los municipios a nivel nacional (1993); promulgación de la ley sobre organizaciones comunitarias funcionales y territoriales (1995); y elección directa separada de alcaldes y concejales (2001).	Promulgación de la reforma constitucional que establece la elección directa de los consejeros regionales (2009).
Financiamiento	Reajuste subvención escolar (1992); Ley de rentas municipales (1996); Ley de rentas municipales II (2005); Ley de subvención escolar preferencial (2006)	Se agregan provisiones ISAR al FNDR (1992); planteamiento de meta de duplicar la Inversión de Decisión Regional (IDR) para que llegue al 42% (1996); Convenios de programación (1994) e IRAL (1996); cumplimiento de la meta de IDR (2000) <sup>1</sup> .
Fortalecimiento institucional	Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades: LOCMUN (1992); estatuto docente (1992); estatuto personal de salud (1994); creación Programa de fortalecimiento municipal (1994).	Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional: LOCGAR (1993); plantas regionales GORE (1994); creación Programa de fortalecimiento regional (2002); creación tercera división en los GORE (2005); promulgación reforma constitucional de traspaso de competencias a gobiernos regionales (2009).

Fuente: Elaboración propia en base a Leyton (2006).

Fuente: Mideplan, Casen 2009.

Finalmente, sólo dos regiones de Chile presentan índices de pobreza menores que los de la RM de Santiago (11,5%), la cual posee un porcentaje de pobreza que representa solamente casi un tercio respecto de la región con mayor población pobre.

### 6.3. Descentralización en Chile: breve revisión de su pasado y presente

#### 6.3.1. Antecedentes históricos del proceso descentralizador

Desde el proceso de su Independencia y en el mismo origen de la conformación político-institucional de la República de Chile, es posible encontrar una tensión entre centralismo y descentralización, la cual

históricamente tendería a inclinarse por el primero, aunque no sin antes experimentar importantes intentos a favor de la implantación de modelos de gobierno y órdenes constitucionales distintos al presidencialismo y estado unitario triunfantes finalmente.

Según el relato de Boisier, desde principios del siglo XIX el territorio nacional contaba con dos unidades territoriales que buscaban contrarrestar a la capital Santiago, Coquimbo por el norte y Concepción por el sur. El primer gobierno autónomo de la nación, con José Miguel Carrera a su cabeza, incorporaría esta realidad en su diseño, conformando un modelo de provincias con representantes en condición de igualdad entre sí, sin embargo, tras la reconquista española y la posterior asunción de O'Higgins al poder, se terminó con la división provincial y se establecieron departamentos con autoridades nombradas por el ejecutivo, sentándose así las bases de un concepto de nación sobre un todo uniforme, donde la capital era el centro del poder político y social, y cuyo corolario llegaría con la figura de Diego Portales y la Constitución de 1833, que consolidaría un sistema presidencialista y una administración territorial controlada fuertemente desde el centro (Boisier, 2007).

Pese a ello, hubo intentos por federalizar al país en 1826, 1851 y 1859, así como también los hubo por pasar de un sistema presidencial a uno parlamentario entre 1891 y 1925, sin embargo, todos ellos fracasaron y se impuso un sistema presidencial, unitario y centralizado de gobierno. De acuerdo a Montecinos, de ahí en adelante, ya no volverían a haber demandas radicales por un cambio en el diseño centralizado del Estado, sino más bien pequeñas negociaciones ante planteamientos reformadores que ahora provendrán desde el propio ente estatal. Según este autor, antes de 1925 las demandas por descentralizar tenían un carácter más político y provenían de movimientos federalistas demandantes de poder, mientras que a partir de ese año el proceso descentralizador nace desde el propio Estado, adoptando un carácter administrativo y funcional al proceso de modernización y desarrollo económico del país (Montecinos, 2005b: 443).

Pasado el primer cuarto del siglo XX y emergiendo intermitentemente, la descentralización será un tema manejado desde el centro y con miras a lograr sus propósitos, más que un triunfo logrado por los territorios tras alguna demanda sustantiva. Casi cien años después, el balance apunta a que el proceso descentralizador ha estado orientado más por esfuerzos para mejorar el control del Estado central sobre las regiones, que por un esfuerzo de transferir responsabilidades hacia éstas (OCDE, 2009: 187).

En este punto, basta con hacer referencia a cuán internalizada estaba la idea de gobierno central en el momento de la regionalización llevada a cabo en 1974 bajo la dictadura militar, en que se planteaba que la administración se descentraliza, pero el gobierno sólo se desconcentra, visión que sería continuada en el primer gobierno tras la recuperación de la democracia, con un presidente Aylwin que promulgaba la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales sosteniendo que el Gobierno regional sigue residiendo en el intendente – designado por el Presidente de la República – pero la Administración regional se ejerce por aquél en conjunto con el Consejo Regional (citado en Boisier, 2007).

De hecho, estudios sobre negociaciones concretas como la constituye la demanda de un territorio por segregarse y constituirse en sí misma en región – el caso de Valdivia – dan luces sobre lo arraigado de la cultura centralista y los medios por los que opera para mantenerse clausurada a posibles porosidades autonómicas. En el caso referido, se planteó una demanda concreta entre los años 1995-96, la cual finalmente encontró respuesta doce años después con la creación de la Región de Los Ríos, sobre la base territorial de la ex – provincia de Valdivia. Si bien en este caso se logró el objetivo, hasta antes de su aprobación legislativa se observó la predominancia del poder central y la malla de relaciones que hacía posible su estabilidad. Según Monje, se constató que “... *la construcción de la agenda pública era una prerrogativa exclusiva del gobierno y que en muy pocas oportunidades dependía de la capacidad*

*de presión que ejercieran los actores”, ya que “... el diseño institucional del sistema político, tanto a nivel endógeno en la construcción político-administrativa del gobierno – que se caracteriza por su excesivo centralismo – como en el plano exógeno, donde el diseño institucional de los partidos políticos y gran parte de los grupos de presión, son altamente centralizados” (Monje, 2007: 675).*

El diseño del sistema político en los aspectos aludidos está respaldado por la estructura jurídico-política y así se generarían “...*las condiciones necesarias para desarrollar y explotar, por parte de la élite nacional, el fenómeno cultural del clientelismo político que hace sobrevivir a estas clases regionales, que siempre esperan concesiones de sus homólogas a nivel nacional. Ello se puede constatar tanto en las designaciones de autoridades regionales a nivel de gobierno, como en la de candidatos a parlamentarios...*” (Monje, 2007: 675).

Esta deriva histórica deja su impronta hasta la fecha, en que las demandas descentralizadoras se canalizan de manera gradual y selectiva y cuyo resultado parece ser siempre una propuesta elaborada desde el centro, con escasa participación ciudadana y con unas regiones mínimamente orgánicas en cuanto a su poder de negociación.

Si bien esto parece una sentencia a toda esperanza descentralizadora radical, existen algunos planteamientos más optimistas, que apuestan por un proceso acumulativo, donde cada paso que se da en la dirección descentralizadora, hace más fácil – y más probable – que se dé a continuación el siguiente. Ejemplo de esto es el hecho de que las reformas de principios de la década de los ’90 (democratización de los municipios y creación de los gobiernos regionales) han contribuido al fortalecimiento de actores locales como los alcaldes, que han ido conformando un cuerpo que se posiciona cada vez más como interlocutor ante el gobierno central.

De acuerdo a Mardones, “*Si la hipótesis de descentralización top-down es adecuada para explicar las reformas de 1991 y 1992, lo es menos en los años posteriores. Después de más de una década de las reformas iniciales los actores subnacionales son más poderosos. La hegemonía del centro se mantiene, aunque la correlación de fuerzas ha variado*” (Mardones, 2006: 19).

De este modo, la dinamización del tejido político y social local con la existencia de representantes electos en los niveles territoriales, es un factor clave para avanzar en una mayor profundización de la descentralización, entendiéndolo que ello significa contar con actores que generan una demanda por dicho proceso, en reemplazo del mero avance gatillado por propuestas surgidas desde el centro.

### **6.3.2. Las reformas descentralizadoras que configuran la situación actual**

Con la recuperación de la democracia en 1990, tuvieron lugar reformas descentralizadoras que contemplaban aspectos administrativos, fiscales y políticos. De acuerdo a Leyton (2006), en el período 1990-2005 es posible identificar cambios en los ejes de democratización, financiamiento y fortalecimiento institucional, tanto en el nivel regional como municipal. Tomando como base los avances señalados por Leyton y complementándolos con las reformas ocurridas entre el 2006 y el 2010, el siguiente cuadro sintetiza los principales hitos.

Adicionalmente, en el año 2007 la División Político-Administrativa de Chile se modificó, pasando de 13 a 15 regiones. La creación de las dos nuevas regiones de Arica y Parinacota en el norte del país y de Los Ríos en el sur, fue una respuesta a demandas históricas de dichos territorios por contar con una administración propia, segregada de las regiones más amplias en las que se ubicaban (Tarapacá en el caso de la primera y Los Lagos en el de la segunda). Asimismo, entre los años 1994 y 2004 se crearon 11 nuevas comunas.

Respecto del fortalecimiento de los niveles subnacionales, se ha avanzado en los últimos años en el traspaso de las competencias de planificación, ordenamiento territorial y empleo desde el nivel central a los gobiernos regionales.

### 6.3.3. Estado de la descentralización en Chile

Pese a las reformas implementadas en los últimos años, existe entre los entendidos un consenso respecto a que el avance de la descentralización ha sido lento y que ha tenido una inclinación hacia lo administrativo, más que hacia lo fiscal y lo político (Angell, 1999; MINTER, 2001; Montecinos, 2005b; Lira y Abalos, 2005; Boisier, 2007; Mardones, 2008; OCDE, 2009; Monje, 2009).

Esta situación es atribuida a diversos factores, tales como la tradición histórica heredada del colonialismo borbónico; la cultura centralista forjada autoritaria y pragmáticamente desde Diego Portales; las características del diseño institucional del sistema político y la estructura jurídica que lo sustenta; su ausencia como bandera de lucha en el proceso de democratización; la inexistencia de un tejido social denso a nivel local y, por ende, la falta de “actores de la descentralización”; e, incluso, el éxito macroeconómico de las políticas controladas centralmente.

Lo cierto es que en todos los debates, la descentralización aparece como una asignatura pendiente en la cual queda mucho por avanzar, aunque no exista un consenso claro aún sobre la dirección que debieran tomar esos avances. Dada la existencia de niveles subnacionales regional y municipal, existe una distinción entre los descentralizadores “regionalistas” y los “municipalistas”, que hace más compleja aún la gestación de un acuerdo sobre el camino a recorrer (Serrano y Fernández, 2003)<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Si bien también existe un tercer nivel político-administrativo ubicado entre la región y la comuna, cual es la provincia, ésta no había sido objeto de debate ni reivindicación orgánica hasta los últimos años, en que se ha abierto una incipiente discusión acerca de su pertinencia para la gestión pública, ya que constituirían un contenedor de identidades territoriales y de áreas económico-productivas más adecuado para la intervenciones tanto sociales como de desarrollo económico.

A nivel de políticas, la única propuesta de política en materia de descentralización, plasmada en una publicación de la SUBDERE que data del año 2001, y que se constituye como el norte a seguir, proponía como objetivo el “*contribuir al desarrollo del país, impulsando reformas político-institucionales que reconozcan el legítimo derecho de la ciudadanía regional y comunal, sus representantes e instituciones, para decidir y gestionar los asuntos propios de sus territorios, especialmente los relativos al desarrollo económico, social y cultural*” (MINTER, 2001: 25).

En su momento, “*El Chile Descentralizado que queremos*” presentó los fundamentos, los objetivos, los factores a considerar y las propuestas destinadas a avanzar sustantivamente en la descentralización del país teniendo como horizonte el año 2010. Hoy, es posible constatar que si bien se han producido algunos avances, como los descritos más arriba, mucho de lo planteado en ese documento aún sigue siendo un conjunto de aspiraciones y deseos no conseguidos, por lo que la reforma regional recientemente promulgada cobra especial relevancia.

## 7. ANÁLISIS DEL DEBATE PARLAMENTARIO EN TORNO A LA REFORMA

El presente capítulo analiza el debate parlamentario en torno a la Reforma Regional. El análisis consta de una parte cuantitativa y otra cualitativa. La primera cuantifica el número de parlamentarios que intervienen en cada discusión y el número de citas codificadas dentro de las categorías de análisis de la investigación, distinguiéndolas por partido político y coalición de los hablantes. Asimismo, se revisa la votación del proyecto relevando el comportamiento de los parlamentarios representantes de la Región Metropolitana de Santiago v/s los de regiones.

La segunda parte se concentra en el contenido discursivo de las intervenciones de los parlamentarios, identificando los principales argumentos surgidos en la discusión, analizándolos según densidad discursiva (recurrencia de los enunciados en el de-

bate), eje discursivo (a partir de las categorías de la investigación) y coalición política de los hablantes, distinguiendo además, el surgimiento de argumentos que responden a una determinada coyuntura del contexto político y social del país.

Se identifican los argumentos compartidos y las principales diferencias en el discurso de ambas coaliciones políticas, así como la recurrencia de ciertos enunciados a lo largo de las sesiones y el surgimiento de argumentos que responden a una coyuntura específica del contexto político y social del país.

Finalmente, se contextualiza el debate desarrollado entre diputados y senadores, en el marco de la actualidad social y política del período, revisando algunos hechos noticiosos significativos que contribuyen a interpretar los ejes discursivos y a comprender el sentido de la discusión parlamentaria en un marco más general.

## 7.1. Antecedentes

### 7.1.1. Descripción del contenido de la Reforma

El 28 de octubre de 2009 se publicó en el Diario Oficial la Ley 20.390, que introduce modificaciones a la Constitución en materia de Gobierno y Administración Regional.

Los cambios esenciales que implica la Reforma son los siguientes<sup>35</sup>:

- 1). Establece la elección de los consejeros regionales por sufragio universal en votación directa de la ciudadanía y la elección, a su vez, por parte de los consejeros, de uno de sus pares como Presidente del Consejo Regional.
- 2). *Antes de la Reforma, la elección de los consejeros se realizaba mediante un mecanismo indi-*

<sup>35</sup> En la presente investigación se habla de 'reforma regional' haciendo alusión exclusivamente a la Ley 20.390, omitiendo referirse a otros proyectos o modificaciones legales relacionadas, incluso aquellas que estaban contenidas en el Mensaje Presidencial del año 2003 que dio origen a dicha ley y que se tramitaron en otro momento.

*recto, pues eran los concejales comunales los que los elegían. Respecto del Presidente del Consejo Regional, éste cargo es ocupado por el Intendente regional, designado por el Presidente de la República.*

- 3). Establece la figura de la transferencia de competencias desde el nivel central a los Gobiernos Regionales (a uno o más, en carácter definitivo o temporal) en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.
- 4). Antes de la Reforma, esto se podía hacer por vía administrativa y no legal, restándole estabilidad y dependiendo de acuerdos con los ministerios para evitar conflictos competenciales.
- 5). Establece el carácter obligatorio del cumplimiento de Convenios de Programación anuales o plurianuales de inversión pública suscritos entre gobiernos regionales, ministerios y/o municipalidades.
- 6). Antes de la Reforma dichos Convenios no eran obligatorios, dependiendo del cumplimiento de los compromisos establecidos por los ministerios y sólo incluían a Gobiernos Regionales y ministerios, excluyendo a las municipalidades.
- 7). Establece la figura de la administración de áreas metropolitanas, situando en el nivel regional la facultad de una administración territorial superior a las municipalidades en aquellas zonas con realidades metropolitanas.

*Antes de la Reforma, no existía dicha figura.*

Para la implementación de dichos cambios, es necesaria la modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, que representa el siguiente paso para la puesta en marcha efectiva de la Reforma.

### 7.1.2. Descripción del proceso legislativo y del material

## a analizar

El proyecto de ley correspondiente a la Reforma Constitucional Regional se tramitó según el procedimiento formal, ingresando al Congreso mediante mensaje presidencial y culminando con su publicación en el diario oficial<sup>36</sup>. Si bien el Mensaje Presidencial, que corresponde al envío del proyecto por parte del ejecutivo, es de diciembre de 2003, la tramitación comienza con el Primer Informe de la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados, casi 16 meses después, en abril de 2005 y finaliza con el Trámite de Finalización de la Cámara de Diputados en octubre de 2009 (54 meses después del primer trámite). El extenso período de

de la reforma estudiada, se calificó el primer trámite constitucional como ‘de urgencia simple’ (hasta el año 2007), el segundo trámite constitucional como ‘de suma urgencia’ (entre el 2007 y el 2009) y sólo en el año 2009 como ‘de discusión inmediata’<sup>38</sup>.

Para el análisis de la discusión parlamentaria sobre el proyecto de ley, se consideran los siguientes textos o corpus discursivos<sup>39</sup>:

1. Mensaje presidencial (11/12/2003)
2. Discusión General en sala Cámara de Diputados (3/5/2005)

**Cuadro N° 5: Composición de la Cámara según coalición y partido político 2002-2010.**

Coalición	Partido político	N° de representantes (2002-2006)	N° de representantes (2006-2010)
Concertación	PDC	22	21
	PPD	21	21
	PS	12	15
	PRSD	6	7
Subtotal Concertación		61	64
Alianza	UDI	34	33
	RN	19	19
Subtotal Alianza		53	52
Independientes	IND	6	4
Total		120	120

tramitación del proyecto obedece al manejo de las urgencias puestas por el ejecutivo para su discusión, instrumento mediante el cual puede apresurar o demorar el proceso de formación de la ley<sup>37</sup>. En el caso

- 3). Discusión Particular en sala Cámara de Diputados a) (10/7/2007)
- 4). Discusión Particular en sala Cámara de Diputados b) (9/1/2008)

36 El proceso legislativo se desarrolla en el Congreso Nacional, que es bicameral, compuesto por una Cámara de Diputados y un Senado.

37 El proceso de formación de una ley comienza con la iniciativa y culmina con la publicación, pasando por la discusión del proyecto, su sanción y posterior promulgación. Dado el carácter bicameral del Congreso Nacional de Chile, la discusión pasa por la cámara de origen (donde fue ingresada la iniciativa), luego por la cámara revisora y posteriormente por las comisiones mixtas. En cada cámara el proyecto es discutido primero en general y luego en particular. El ejecutivo puede calificar las urgencias al proyecto en cada uno de los trámites y cámaras en las que tiene lugar la discusión, definiendo los plazos máximos para la misma: 30 días para la urgencia simple, 10

días para la suma urgencia y 3 días para la discusión inmediata. (Ver: <http://www.bcn.cl/ecivica/formacion>)

38 Junto con el manejo de las urgencias y, asociado a él, la demora pudo obedecer también a la falta de apoyo mostrado por los parlamentarios – especialmente los diputados – frente a la elección directa de los consejeros regionales, debido a que se constituían en sus competidores políticos directos.

39 En el análisis, los textos 2, 3, 4, 5 y 9 conforman el corpus ‘Debate en la Cámara de Diputados’ y los textos 6, 7, 8 y 10 conforman el corpus ‘Debate en el Senado’. Los textos 1 y 11 son analizados por separado.

**Cuadro N° 6: Citas significativas en el debate en la Cámara de Diputados**

Categorías	N° y % de citas significativas	
Reforma en general	89	51,1%
Elección directa CORE e indirecta de su Presidente	78	44,8%
Traspaso de Competencias a los GORE	1	0,6%
Áreas Metropolitanas	4	2,3%
Convenios de Programación	2	1,1%
<b>Total</b>	<b>174</b>	<b>100%</b>
Total Concertación	113	64,9%
Total Alianza	51	29,3%
Total Independientes y otros*	10	5,7%

\*Con 'otros' se alude a intervenciones ocasionales de representantes del ejecutivo.

- 5). Discusión en sala Cámara de Diputados: Despachado (17/1/2008)
- 6). Discusión General en sala Senado a) (10/12/2008)
- 7). Discusión General en sala Senado b) (3/3/2009)
- 8). Discusión Particular en sala Senado: Despachado (4, 5 y 11/8/2009 y 1 y 2/9/2009)
- 9). Discusión Única en sala Cámara de Diputados (8 y 9/9/2009)
- 10). Discusión Informe Comisión Mixta en sala Senado: Aprobado (7/10/2009)
- 11). Discurso de promulgación Presidenta de la República (16/10/2009)

## 7.2. Análisis del mensaje presidencial que origina el proyecto<sup>40</sup>

### 7.2.1. Descripción y análisis del mensaje<sup>41</sup>

40 De los 11 puntos originales, 4 son recogidos en la Reforma aprobada el 2009 (puntos v, vi, vii y x). Varios de los otros puntos fueron discutidos por separado en diversos trámites legislativos anteriores al año 2009.

41 El mensaje enviado al Congreso por el Presidente Ricardo Lagos el 11 de diciembre de 2003, plantea 11 modificaciones a la Constitución

- i) *Número de regiones.* Eliminar la referencia al número de regiones del país (trece) y a su asociación directa con las circunscripciones senatoriales (con elecciones sucesivas pares e impares).
- ii) *Estatuto especial.* Aplicación de un estatuto especial a los territorios insulares de Isla de Pascua y Juan Fernández.
- iii) *Potestad reglamentaria del intendente.* En su calidad de representante del Presidente de la República, a objeto de poder dictar normas en el territorio regional.
- iv) *Órgano ejecutivo del Gobierno Regional,* recaído en el Intendente.
- v) *Elección del Consejo Regional.* Elección popular mediante sufragio universal.
- vi) *Transferencia de competencias.* Consagración de un mecanismo para la transferencia desde el nivel central a los gobiernos regionales.
- vii) *Convenios de Programación.* Ampliación a los municipios.
- viii) *Gobierno interior.* Consagración de la función recaída en los gobernadores provinciales.
- ix) *Participación intrarregional.* Eliminación de los

Analizando el contenido del Mensaje, éste suscita la necesidad de la Reforma en la idea de permitir una construcción institucional que armonice la descentralización con la regionalización, puestas en marcha en situaciones políticas diferentes y con criterios inspiradores también distintos<sup>42</sup>. A diez años de la creación de los gobiernos regionales, la reforma busca profundizar la democracia y la participación ciudadana, para a su vez, fortalecer la legitimidad e identidad regional, en el desafío de ‘*ir creando región*’.

Se asume que los cambios institucionales redundarán en la generación de regiones más fuertes y con mayor identidad. El Mensaje es un gráfico ejemplo del carácter que ha tenido la descentralización en Chile, donde no se trata de regiones que demanden autonomía al modo federalista, sino más bien, es el estado central el que impulsa la ‘creación de regiones’, ya sea para profundizar la democracia – como se lee en este caso – o bien para contribuir al logro de otros objetivos definidos por el nivel central, tales como la eficiencia en la gestión pública.

### *Contexto noticioso*

Al momento del Mensaje, es posible destacar dos fenómenos que pudieran resultar relevantes:

- 
- x) Consejos Económicos y Sociales provinciales, dada su escasa instalación y/o funcionamiento. Áreas metropolitanas. Establecimiento de una administración especial para las áreas metropolitanas.
  - xi) Otras modificaciones. Requisitos para ser nombrado o elegido en los cargos de gobierno interior.

El resumen del contenido del Mensaje puede revisarse en el Anexo N° 6.

42 La regionalización tuvo lugar en 1976 tras la definición de una nueva división político-administrativa conformada por 12 regiones más una región metropolitana, la cual reemplazaría a las antiguas provincias. En cuanto a la descentralización, se suele hacer referencia al traspaso de la educación y la salud primaria desde el gobierno central a los municipios en el año 1981 como un hito fundacional del proceso, sin embargo, atendiendo al marco conceptual esbozado en el presente trabajo, más bien corresponde situar dicho hito en la democratización de los municipios (1992) y en la creación de los gobiernos regionales (1993), por el componente político y de distribución territorial del poder que implica.

por un lado, el 5 de diciembre de 2003 Chile firma el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, configurando un nuevo contexto comercial internacional – que expondría a los territorios-regiones a una competencia global –; por otro, a la fecha del Mensaje ya existía una carrera presidencial lanzada por la oposición, con un candidato ya definido dos años antes de las elecciones, lo cual generaba un ambiente característico en el mundo político, plagado de declaraciones cruzadas, búsqueda de acuerdos y realización de actividades proselitistas.

## 7.3. Análisis de la discusión en la Cámara de Diputados

### 7.3.1. Antecedentes: Composición de la Cámara de Diputados durante la discusión parlamentaria de la reforma: períodos 2002-2006 y 2006-2010

En el período que comprende la discusión parlamentaria, el escenario político en Chile se caracteriza por la existencia de dos grandes coaliciones a nivel nacional: la Concertación de Partidos por la Democracia, de ideología progresista, conformada a nivel nacional por el Partido Socialista (PS), el Partido por la Democracia (PPD), el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el Partido Radical Social Demócrata (PRSD); y la Alianza por Chile, de ideología conservadora, conformada a nivel nacional por la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN). Fuera de estas coaliciones se encuentra el Partido Comunista (PC), el Partido Humanista (PH), la Izquierda Cristiana (IC), el Partido Ecologista, el Movimiento Amplio Social (MAS), todos ellos de tendencia de izquierda y sin representación parlamentaria, excepto el último, fundado por un ex - diputado del PS y actual senador. A ellos se agregan el Partido Regionalista de Independientes (PRI) y Chile Primero (CH1), fundados por parlamentarios descolgados de la Concertación, quienes se tratarán en el presente trabajo como independientes<sup>43</sup>.

---

43 En el período comprendido entre 1990 y 2009, la coalición gobernante fue la Concertación. En las elecciones



La Cámara de Diputados está compuesta por 120 parlamentarios elegidos por votación directa de la ciudadanía. La cantidad de parlamentarios está determinada por el número de distritos electorales preestablecidos por la ley, permaneciendo éstos en sus cargos por un período de cuatro años. El siguiente cuadro muestra la composición de la Cámara de Diputados según coalición y partido político de sus miembros en el período de debate de la reforma regional, en el cual se puede apreciar una ligera mayoría de representantes de la Concertación.

### **7.3.2. Diputados que intervienen en la discusión y afiliación política<sup>44</sup>**

De los 120 miembros que conforman la Cámara de Diputados, 42 intervienen en el debate en torno a la reforma regional. De quienes intervienen, se puede constatar que 25 son de la Concertación, 16 son de la Alianza y 1 es del PRI. En cuanto al número de citas significativas extraídas, la mayoría también la registra la Concertación, con el 65% (113 v/s 51). En cuanto a los partidos, los diputados del PPD son los que más citas registran (un total de 43)<sup>45</sup>.

El cuadro anterior resume las citas significativas analizadas, organizadas por categoría analítica y coalición política del hablante.

Se aprecia que el grueso de las citas aluden a la discusión de la Reforma en general, es decir, corresponden a argumentos en torno a la 'idea de reforma' en su conjunto, con sus aspectos positivos o negativos y su carácter más o menos apremiante para el país. En lo específico, de los cuatro puntos, claramente el que concentra la discusión es el relativo a la elección directa del CORE, en torno al cual gira

---

presidenciales de 2009 – realizadas con posterioridad a la aprobación de la reforma estudiada – resultó ganadora la Alianza.

44 En el Anexo N° 7 se puede revisar el cuadro con la clasificación y descripción de todos los hablantes que intervienen en la discusión.

45 En forma individual, quienes más citas significativas registran en la discusión son los diputados De Urresti (PS) y Ojeda (PDC) con 14 citas, seguidos de González, Valenzuela y Leal (todos del PPD) con 12, 11 y 10 citas respectivamente.

la argumentación de los diputados y hace evidente lo central que es dentro de esta reforma. Mucho más atrás, casi dejada de lado, está la discusión sobre los otros tres puntos.

### **7.3.3. Resultados de la votación en la Cámara<sup>46</sup>**

Tras la aprobación inicial de la idea de legislar, la discusión en la Cámara de Diputados se concreta en la aprobación en particular de 3 modificaciones o inserciones nuevas a la Carta Fundamental y el rechazo de otras 4 en relación a lo ingresado por el ejecutivo y a lo propuesto por el propio Congreso en el Senado. Tras el debate en las comisiones mixtas (diputados y senadores), también se obtiene una aprobación y un rechazo.

Interesa aquí analizar el comportamiento de los diputados de la Región Metropolitana de Santiago (RM) en relación a los de regiones, así como la afiliación política de los mismos. Teniendo que en su conjunto el 27% de los diputados representa a la RM y el 73% representa a regiones, dentro de quienes votan en contra de las distintas modificaciones descentralizadoras, en promedio un 38% corresponde a representantes de la RM, los que a su vez equivalen en promedio a un 23% de quienes representan a la región capital. Es decir, sobre el total de diputados, los de Santiago tienden a oponerse a las modificaciones descentralizadoras en mayor medida que los de regiones, aunque en ambos casos los que se oponen son minoría, llegando a poco menos que a ¼ en el caso de los diputados de la RM. Quienes votan en contra son en su mayoría diputados de la UDI, que votan en bloque (7 de los 10 diputados UDI representantes de la RM votan sistemáticamente en contra).

---

46 El Anexo N° 12 presenta una síntesis con los resultados de las distintas votaciones realizadas durante todo el trámite legislativo de la reforma, indicando el trámite, la fecha, la materia que se vota, el resultado de la votación y comentarios acerca del comportamiento de los parlamentarios de la RM de Santiago.

### 7.3.4. Análisis de los enunciados<sup>47</sup>

El presente apartado analiza los argumentos surgidos en el debate sobre la Reforma Regional que tuvo lugar en la Cámara de Diputados entre mayo del 2005 y septiembre del 2009, a lo largo de 6 sesiones de discusión en la sala<sup>48</sup>.

#### 7.3.4.1. Enunciados con mayor densidad en el debate en la Cámara de Diputados

A lo largo de la discusión parlamentaria en la Cámara de Diputados, surgieron discursos recurrentes que se repetían en más de una sesión, o bien que eran compartidos por miembros de las distintas coaliciones políticas, formando un núcleo discursivo de consenso y de densidad significativa. Este núcleo es complementado por los enunciados que son densos dentro de cada coalición política – siendo compartidos o no con su contrario –, todo lo cual ofrece un cuadro del tipo de enunciados que dominaron el debate y que constituye el cuerpo discursivo principal de la discusión política desarrollada por los diputados en torno a la Reforma.

#### 7.3.4.2. Enunciados recurrentes y compartidos por ambas coaliciones políticas

Se observan 4 enunciados que se reiteran en las intervenciones de los diputados, tanto transversalmente en ambas coaliciones políticas, como longitudinalmente en diferentes sesiones del debate. Uno de ellos se sitúa en el eje discursivo de los antecedentes, dos de ellos en el de las aspiraciones y el último en el de los actores clave de la reforma.

##### *a) Necesidad de la reforma: reemplazo del mecanismo de elección del CORE*

Si bien los diputados realizan un diagnóstico acerca de los variados problemas y desventajas del centralismo en Chile, que hacen necesario avanzar

en una reforma descentralizadora, el énfasis de la discusión parlamentaria se sitúa en la necesidad de reemplazar el mecanismo vigente de elección del Consejo Regional, debido a constituir una figura viciada, generadora de prácticas ilegítimas y de corrupción, además de ser un anomalía democrática<sup>49</sup>.

La discusión gira en torno a que el mecanismo indirecto mediante el cual los concejales de cada comuna eligen a los consejeros correspondientes a su territorio, ha significado que se produzcan no sólo acuerdos políticos ‘oscuros’ entre camarillas de concejales para elegir a uno u otro consejero, sino que derechamente se ha observado la compra de votos y el pago de dinero a concejales para que determinados consejeros sean elegidos.

*“...los consejeros regionales se eligen mediante un mecanismo indirecto profundamente viciado y, me atrevería a decir, en muchas ocasiones espurio. Así, por ejemplo, en mi región se ha llegado al extremo de pagar a concejales para que voten en favor de determinados candidatos a consejeros regionales” (Diputado Rossi, julio de 2007)*

*“...terminar con este chiste actual, donde se ponen de acuerdo los partidos y las asambleas de concejales y, a veces, hay compra de votos de una coalición a otra – como ha ocurrido – y nadie se entera de quiénes son los consejeros regionales” (Diputado E. Valenzuela, enero de 2008).*

Junto con ello, la elección indirecta tiene un efecto también en la gestión del CORE una vez conformado, pues genera clientelas provinciales y comunales frente a las cuales los consejeros deben

47 El Anexo N° 3 presenta el resumen de los enunciados surgidos en la discusión sobre la reforma en la Cámara de Diputados, clasificados por eje discursivo, ámbito argumental y coalición política de los hablantes.

48 Se trata de 5 discusiones formales de trámite legislativo en la Cámara, desarrolladas en 6 sesiones.

49 A lo largo del debate, 5 diputados, tanto de la Alianza como de la Concertación y en repetidas sesiones, insisten en este argumento como razón suficiente para llevar a cabo la reforma regional en esta materia.

Cuadro N° 7: Enunciados más recurrentes por coalición política en la Cámara.

Alianza	Concertación
<p>Necesidad de la reforma:</p> <p>Es necesario avanzar en la descentralización en respuesta a la globalización.</p>	<p>Necesidad de la reforma:</p> <p>Mecanismo de elección del CORE viciado, lo que requiere su reemplazo por la elección directa;</p> <p>Centralismo como obstáculo al desarrollo armónico del país;</p> <p>Toma de decisiones centralizada.</p>
<p>Debilidades de la reforma:</p> <p>No avanza realmente en más atribuciones y autonomía para los GORE;</p> <p>El control de las inversiones y del presupuesto regional sigue estando centralizado;</p> <p>La reforma es democratizadora, pero no descentralizadora.</p>	<p>Efectos positivos de la reforma:</p> <p>Mejoramiento de la calidad de las instituciones y de la gestión regional;</p> <p>Accountability regional;</p> <p>Generación de debate regional;</p> <p>Surgimiento de nuevos liderazgos políticos regionales.</p>
<p>Efectos negativos de la reforma:</p> <p>Creación de una clientela provincial, a la que se deberán los consejeros elegidos.</p>	<p>Aspiraciones en materia de descentralización:</p> <p>Que el intendente sea elegido en forma directa;</p> <p>Que se separe la figura del intendente de la del ejecutivo del GORE.</p>
<p>Actores impulsores de la reforma:</p> <p>El CONAREDE y Heinrich von Baer.</p>	<p>Actores impulsores de la reforma:</p> <p>El CONAREDE y Heinrich von Baer.</p>

responder en el proceso de asignación de proyectos de inversión regionales.

*“Normalmente no se elige a los mejores consejeros regionales, muchas veces, grupos de concejales se conciertan para elegir a uno, de modo de recurrir posteriormente a él con la finalidad de conseguir recursos para sus comunas” (Diputado Becker, enero de 2008).*

Al argumento de la corrupción se suma el de la democracia: el mecanismo indirecto constituye una anomalía democrática que ha generado un casi total desconocimiento por parte de la ciudadanía del rol y funciones de los consejeros, además de otorgarles un anonimato que les permite actuar sin responsabilidad política sobre su gestión, careciendo de instan-

cias de *accountability*. Ello es relevante considerando que su labor no es nada menos que decidir sobre los proyectos de inversión regionales y, a través de ellos, propiciar el desarrollo regional.

*“La elección de los consejeros por sufragio universal les da mayor representación popular. Los sacamos del ámbito restringido de elección de los concejales. Un grupo electoral reducido puede dar lugar a manipulaciones que no se condicen con la importancia de los consejeros. Además, les dará mayor notoriedad y la ciudadanía los podrá valorar y co-*

*nocer en sus verdaderas atribuciones” (Diputado Ojeda, mayo de 2005).*

*“...la elección popular del Consejo Regional es un avance positivo, pues, hoy, el cuerpo electoral, un grupo muy pequeño que lo genera, conformado por los concejales de las municipalidades de cada provincia, no es representativo. Es más, ello permitirá una mayor fiscalización, una contraloría social, respecto de quienes deciden cómo se invierten los recursos” (Diputado Navarro, mayo de 2005).*

Por todo ello, la elección del CORE en forma directa mediante sufragio universal es señalada como un cambio necesario y fundamental para profundizar la democracia a nivel regional, hacer más legítimo, responsable e idóneo el rol de los consejeros y fortalecer la *accountability* en relación a su gestión.

#### *b) Aspiraciones: elección del intendente y redefinición de roles*

La principal aspiración en relación a la descentralización planteada por los diputados – que no queda recogida en la reforma, por lo que constituye una debilidad de la misma – es la elección del intendente a través de un mecanismo directo de sufragio universal y, ligado a ello, la separación de la figura del intendente de la del presidente del Gobierno Regional.

Se señala que tanto política como institucionalmente es una situación indeseable. Primero, porque Chile es uno de los pocos países de Latinoamérica que mantiene a la autoridad del nivel de gobierno intermedio bajo designación directa del Presidente de la República y no bajo un mecanismo democrático donde los ciudadanos del territorio sean los soberanos. Segundo, porque el intendente ejerce tres funciones que entran en colisión entre sí, impidiéndole desarrollarlas eficazmente: es representante del Presidente de la República, por lo tanto, de los intereses del nivel central; es ejecutivo del GORE, por lo tanto, conductor de la región; y es presidente del

CORE, por lo tanto, representante de los intereses regionales.

*“...la elección de los consejeros regionales es absolutamente insuficiente si no se contempla la elección de los presidentes de los gobiernos regionales o, en su defecto, de los intendentes” (Diputado González, julio de 2007).*

*“no es posible crear un consejo regional electo democráticamente y tener la figura del intendente regional, pues desde el punto de vista doctrinario o político no resiste una visión que pueda sustentarlo en el tiempo. Es una persona que ejerce tres funciones, como se dice en doctrina, con tres sombreros: es el representante del Presidente de la República en la región -perfecto-, el ejecutivo del gobierno regional y, además, el presidente del consejo regional. Esta situación no existe en ninguno de los países estudiados en la legislación comparada. No puede ser que una persona concentre tres funciones que, en algún momento, entran en colisión” (Diputado De Urresti, julio de 2007).*

Por ello, si bien se valora que se avance con la reforma en separar la figura del intendente de la del presidente del CORE – el cual será elegido por los consejeros – se cuestiona que se mantenga la designación del primero, pues serán autoridades disparejas en poder y que necesariamente entrarán en tensión debido a que sus representados tienen distintos intereses<sup>50</sup>.

Para avanzar realmente en descentralización, se señala como indispensable este cambio, incluso en un contexto unánime de defensa del carácter unitario del Estado. En ningún momento se pone en entredicho al Estado unitario – se considera piso y

---

50 Pese a este aparente consenso de los diputados, se remite a discusiones y negociaciones llevadas a cabo fuera del hemiciclo en las cuales se habría determinado que no existen las condiciones políticas para avanzar en ello.

**Cuadro N° 8: Composición del Senado según coalición y partido político 2006-2010.**

Coalición	Partido político	N° de representantes (2006-2010)
Concertación	PDC	6
	PPD	3
	PS	8
	PRSD	3
Subtotal Concertación		20
Alianza	UDI	9
	RN	8
Subtotal Alianza		17
Independientes	IND	1
Total		38

techo a la descentralización deseada – y, si bien se produce una pequeña divergencia de opiniones en relación a sí la elección del intendente pondría en riesgo o no dicho carácter, cobra más fuerza la posición de que no lo haría.

*c) Actores impulsores de la Reforma: el CONAREDE*

Finalmente, el último enunciado que genera consenso transversal políticamente y es reiterado en más de una sesión es el que identifica al Consejo Nacional para la Regionalización y Descentraliza-

la descentralización en general y de esta reforma regional en particular.

*“Señor Presidente, en primer lugar, deseo saludar al presidente y a los dirigentes de la Conarede presentes en las tribunas, quienes han sido un factor muy importante” (Diputado Leal, enero de 2008).*

*“...antes deseo saludar a don Heinrich von Baer, presidente de la Conarede, presente en la tribuna, quien es uno de los grandes impulsores de esta iniciativa” (Diputado De*

**Cuadro N° 9: Citas significativas en el debate en el Senado**

Categorías	N° y % de citas significativas	
Reforma en general	86	68,3%
Elección directa del CORE e indirecta de su Presidente	26	20,6%
Traspaso de Competencias a los GORE	9	7,1%
Áreas Metropolitanas	2	1,6%
Convenios de Programación	3	2,4%
<b>Total</b>	<b>126</b>	<b>100%</b>
Total Concertación	63	50,0%
Total Alianza	48	38,1%
Total Independientes y otros	15	11,9%

ción (CONAREDE) y a su presidente, Heinrich von Baer, como actores protagónicos en el impulso de

*Urresti, enero de 2008).*

El CONAREDE está formado por los rectores de las universidades regionales del país y por representantes de asociaciones u organizaciones regionales y ha constituido un actor de insistente labor frente al nivel central del Estado para demandar mayores niveles de descentralización, destacando acciones como la firma de compromisos descentralizadores por parte de los candidatos a la presidencia de la República y al Parlamento, la negociación de una agenda concordada de descentralización con el Gobierno y la organización de Encuentros Regionales para el debate de estudios y propuestas en materia regional.

### **Enunciados recurrentes por coalición política**

Los enunciados que más se repiten en la Alianza dicen relación con el contexto y necesidad de la reforma, las debilidades de la misma, sus efectos negativos y los actores impulsores, mientras que los que más se reiteran en la Concertación dicen relación con el contexto y necesidad de la reforma, los efectos positivos de la misma, las aspiraciones en materia de descentralización y los actores impulsores. El siguiente cuadro resume los enunciados más recurrentes en cada coalición.

### **7.3.4.3. Diferencias en los discursos de ambas coaliciones políticas**

A nivel general, la mayoría de los argumentos planteados en la Cámara de Diputados han sido enunciados tanto por miembros de la Alianza como de la Concertación, formando un núcleo de consenso amplio en torno a la reforma. No obstante, existen diferencias relacionadas fundamentalmente con el diagnóstico y con los efectos que provocará la misma.

En primer lugar, a nivel general, la Alianza presenta varios argumentos económico-financieros (asignación y gasto de recursos decididos centralmente, tributación centralizada), mientras que la Concertación casi no los emite, enunciando, como contrapartida, argumentos en el ámbito social (desarrollo desequilibrado y equidad).

En segundo lugar, si bien en ambas coaliciones dedican una parte de sus intervenciones a describir el contexto y necesidad de la reforma, así como también a identificar a los actores impulsores de la misma, la Concertación se vuelca discursivamente sobre los efectos positivos de la reforma y las aspiraciones en materia de descentralización, mientras que la Alianza concentra su discurso en las debilidades y los efectos negativos.

En tercer lugar, dentro del diagnóstico sobre el contexto y necesidad de la reforma realizado por los parlamentarios, existen argumentos diferentes en cada coalición. En la Alianza se pone énfasis en la necesidad de contrarrestar la centralización de las decisiones y los recursos, mientras que en la Concertación se hace hincapié en la necesidad de profundización democrática, de *accountability* y de legitimidad del cuerpo político regional.

Enunciados que surgen con una importancia coyuntural específica

Junto con la diversidad de enunciados recurrentes que se han descrito más arriba, existen algunos argumentos que aparecen de forma coyuntural en no más de dos de las seis sesiones de discusión en la Cá-

mara. Su análisis resulta interesante, pues da cuenta de cómo el contexto general del país y los acontecimientos que rodean a cada una de las sesiones de discusión pueden permear el debate.

En la discusión de la reforma, hay una referencia específica a un hecho político y social de gran significancia: la puesta en marcha del Plan de Transporte Urbano de Santiago “Transantiago” en febrero de 2007<sup>51</sup>. Se hace alusión a él en las discusiones de junio de 2007 y de enero de 2008, período álgido de debate político sobre las medidas requeridas para mitigar las consecuencias negativas de la implementación de dicho plan<sup>52</sup>.

*“...las autoridades nacionales, muchas de las cuales sólo se preocupan de los problemas de la capital, como el ministro de Transportes, señor Cortázar, que sólo se preocupa del Transantiago y para quien las regiones no existen” (Diputado Bobadilla, enero de 2008).*

*“las regiones no deban mendigar los recursos ni que haya que esperar que le vaya mal a un proyecto como el Transantiago para que se compense a las regiones con los fondos que necesitan (...) Una muestra clara es lo que pasó en el caso del Transantiago, cuando nos comprometieron a gastar de determinada manera y no como nosotros queríamos los recursos que se entregaron a regiones (...) Mi región tuvo que acortar su presupuesto, de casi 35 mil millones, pero recuerden que en el Tran-*

51 El Plan de transporte urbano de Santiago, diseñado en el gobierno de Lagos y puesto en marcha en febrero de 2007 bajo el gobierno de Bachelet, constituyó una transformación radical del sistema de transporte de la capital e impactó negativamente en la ciudad, dada la falta de buses, los altos tiempos de espera, la existencia de zonas no cubiertas por los recorridos, entre otros problemas de diseño y de implementación. Sus deficiencias hicieron necesaria la entrega de recursos extraordinarios para mitigar los problemas, situación que se ha extendido en el tiempo y que ha instalado en el debate la necesidad de que el transporte colectivo sea subsidiado por el Estado –como en casi todos los países que cuentan con un transporte de calidad –, aunque ello no se ha concretado. Por algunos analistas es considerada ‘la peor política pública de los últimos años’.

52 Más adelante se volverá sobre este punto.

*santiago se gasta mensualmente mucho más que eso” (Diputado Rojas, enero de 2008).*

## 7.4. Análisis de la discusión en el Senado<sup>53</sup>

### 7.4.1. Antecedentes: Composición del Senado durante la discusión parlamentaria de la reforma: período 2006-2010

En el período analizado, el Senado está compuesto por 38 senadores elegidos por votación directa de la ciudadanía. Los senadores duran ocho años en su cargo y se renueva la mitad alternadamente cada cuatro años, correspondiendo hacerlo en un período a los representantes de las Regiones de número impar y en el siguiente a los de las Regiones de número par y la Región Metropolitana. El siguiente cuadro muestra la composición del Senado según coalición y partido político de sus miembros en el período de debate de la reforma regional, en el cual se puede apreciar una ligera mayoría de representantes de la Concertación.

53 El Anexo N° 4 presenta el resumen de los enunciados surgidos en la discusión sobre la reforma en el Senado, clasificados por eje discursivo, ámbito argumental y coalición política de los hablantes.

**Cuadro N° 10: Enunciados recurrentes por coalición en el Senado.**

Alianza	Concertación
<p>Actores obstaculizadores:</p> <p>Se señala al ejecutivo, encarnado en el Ministro de la Secretaría General de la Presidencia<sup>2</sup>. A juicio de los senadores de la oposición, ha atentado contra el debate de avances más significativos en materia de descentralización, poniendo límite a las propuestas.</p>	<p>Debilidades de la reforma:</p> <p>Los recursos regionales y la definición de los presupuestos de las regiones siguen definiéndose en el nivel central de gobierno, sin haber avanzado en autonomía financiera para los gobiernos regionales;</p> <p>Junto con ello, es recurrente la afirmación de que la reforma es mínima ante las necesidades de las regiones, es decir, que pese a que constituye un avance, representa poco en relación a lo que las regiones aspiran.</p>
	<p>Aspiraciones en materia de descentralización:</p> <p>El enunciado más recurrente, que surge en 3 de las discusiones llevadas a cabo en el Senado, apunta a la existencia de impuestos regionales; que se revise la situación tributaria y pueda definirse un espacio impositivo regional.</p>

#### **7.4.2. Senadores que intervienen en la discusión y afiliación política<sup>54</sup>**

De los 38 miembros que componen el Senado, 25 intervienen en el debate en torno a la reforma regional. De quienes intervienen, se puede constatar que 12 son de la Concertación, 10 son de la Alianza, 1 es del PRI, 1 es del MAS y 1 es independiente.

En cuanto al número de citas significativas, la mayoría también la registra la Concertación, con el 50% (63 v/s 48), mientras que respecto a los partidos, los diputados del PS son los que más citas registran (un total de 38)<sup>55</sup>.

El siguiente cuadro resume las citas significativas analizadas, organizadas por categoría analítica y coalición política del hablante.

<sup>54</sup> En el Anexo N° 8 se puede revisar el cuadro con la clasificación y descripción de todos los hablantes que intervienen en la discusión.

<sup>55</sup> En forma individual, quienes más citas significativas registran en la discusión son el senador Orpis (UDI) con 14 citas y los senadores Núñez (PS) y Muñoz Aburto (PS), ambos con 11 citas.

Se aprecia que, al igual que en la Cámara, el grueso de las citas aluden a la discusión de la Reforma en general, es decir, corresponden a argumentos en torno a la 'idea de reforma'. En el Senado, esta categoría concentra proporcionalmente aún más citas, es decir, el debate gasta parte importante de su desarrollo en lo necesario, importante y significativo o no que es para el país una reforma de estas características. En lo específico, de los cuatro puntos, el que concentra la discusión es el relativo a la elección directa del CORE, en torno al cual gira de manera protagónica la argumentación de los senadores. Más atrás está la discusión sobre el traspaso de competencias y, muy relegados, los otros dos puntos.

#### **7.4.3. Resultados de la votación en el Senado**

Tras la aprobación inicial de la idea de legislar, la discusión en el Senado se concreta en la aprobación en particular de 14 modificaciones o inserciones nuevas a la Carta Fundamental y el rechazo de otras 4 en relación a lo ingresado por el ejecutivo y a lo propuesto por el propio Congreso en la Cámara de Diputados. Tras el debate en las comisiones mix-



tas (diputados y senadores), se obtiene una aprobación<sup>56</sup>.

Interesa aquí analizar el comportamiento de los senadores de la RM en relación a los de regiones, así como la afiliación política de los mismos. Teniendo que en su conjunto el 11% de los senadores representa a la RM y el 89% representa a regiones, dentro de quienes votan en contra de las distintas modificaciones descentralizadoras, en promedio un 22% corresponde a representantes de la RM, los que a su vez equivalen en promedio a un 25% de quienes representan a la región capital. Es decir, sobre el total de senadores, los de Santiago tienden a oponerse a las modificaciones descentralizadoras en mayor medida que los de regiones, aunque en ambos casos los que se oponen son minoría, llegando en concreto a uno de cuatro en el caso de los senadores de la RM. Quienes votan en contra son de distintos partidos y coalición, sin expresar una tendencia clara como ocurría en la Cámara (el voto ‘en bloque’ no se produce).

#### **7.4.4. Análisis de los enunciados**

Esta sección analiza los argumentos surgidos en el debate sobre la Reforma Regional desarrollada en el Senado entre diciembre de 2008 y octubre de 2009, a lo largo de 8 sesiones de discusión en la sala<sup>57</sup>.

##### **7.4.4.1. Enunciados con mayor densidad en el debate en el Senado**

##### **Enunciados recurrentes y compartidos por ambas coaliciones políticas**

Se observan 2 enunciados que se reiteran en las intervenciones de los senadores, tanto transversalmente en ambas coaliciones políticas, como longitudinalmente en diferentes sesiones del debate. Di-

56 El Anexo N° 12 presenta una síntesis con los resultados de las distintas votaciones realizadas durante todo el trámite legislativo de la reforma, indicando el trámite, la fecha, la materia que se vota, el resultado de la votación y comentarios acerca del comportamiento de los parlamentarios de la RM de Santiago.

57 Se trata de 4 discusiones formales de trámite legislativo en el Senado, desarrolladas en 8 sesiones.

chos enunciados se sitúan en el eje discursivo de los antecedentes y en el de las debilidades de la reforma.

##### *a) Contexto: el centralismo y su expresión en los partidos políticos*

En el Senado existe consenso respecto a que una de las expresiones más nítidas del centralismo, es posible observarla en los partidos políticos, que definen a los candidatos de regiones desde Santiago. La estructura y dinámica de funcionamiento de los partidos, da un sello al sistema político en su conjunto y este no es otro que la centralización de las decisiones.

*“Debemos decir las cosas en forma clara y sin tapujos: Chile y los chilenos tenemos una mentalidad centralista, queramos reconocerlo o no. Basta recordar que la base del sistema político que nos rige, el sistema democrático, se basa en los partidos. De ahí nace todo. Las colectividades políticas nombran a los candidatos a Concejales, a Alcaldes, a Diputados, a Senadores y a Presidente de la República. ¿Han visto ustedes, Honorables colegas, algo más centralizado que los partidos políticos? ¿Si las comunas ni siquiera deciden respecto de sus candidatos a concejales y Alcaldes!” (Senador Sabag, agosto de 2009).*

*“...pese a que la totalidad de los sectores políticos aquí representados están convencidos de que Chile debe hacer más por sus Regiones, la mayor prueba de centralismo es la actitud de los partidos, que definen sus candidatos a cargos de elección popular sin considerar un aspecto esencial: que ellos sean en lo posible oriundos de las regiones, que conozcan los problemas de los lugares por los que postularán. En los próximos meses veremos cómo, una vez más, las colectividades partidarias distribuyen a candidatos salidos de Santiago para pelear cupos parlamentarios en regiones del país que a veces ni siquiera conocen” (Senador Larraín, marzo de 2009).*

Es interesante que sea en el Senado en el que se plantee esto, escenario político-partidista por excelencia y entre cuyos miembros se encuentra a los presidentes de los partidos políticos. Que este diagnóstico aflore de forma consensuada y recurrente, asociada a una situación indeseable, indica una relativa apertura discursiva hacia los temas de fondo en el debate sobre descentralización.

#### *b) Debilidad de la reforma: alcance y profundidad limitados*

También hay consenso y es un enunciado recurrente en las sesiones el hecho de que la reforma constituye un avance mínimo, tímido e insuficiente ante los problemas que aquejan a las regiones y que exigen cambios más profundos. Los senadores, si bien valoran la reforma como un paso muy significativo, declaran que es sólo un pequeño paso en la dirección descentralizadora, quedando aspectos pendientes que limitan sus efectos, ante los cuales el desafío es continuar avanzando, pero de forma más decidida.

*“Lo propuesto es un avance, pero tímido; un paso a medias, que no deja molesto ni satisfecho a nadie” (Senador Muñoz, septiembre de 2009).*

*“...iniciativa que, en mi opinión, es muy pobre y no apunta a lo esencial que se requiere en el momento actual para dar a los gobiernos regionales y a la administración regional las competencias y atribuciones que les permitan impulsar el progreso y desarrollo de sus localidades” (Senador Cantero, marzo de 2009).*

### **Enunciados recurrentes por coalición política**

El enunciado que se reitera en más de una sesión por parte de los senadores de la Alianza se sitúa en el eje discursivo de los actores de la descentralización, en este caso, los obstaculizadores. Por su parte, los

enunciados que más se repiten en la Concertación dicen relación con debilidades de la reforma y aspiraciones en materia de descentralización.

#### **7.4.4.2. Diferencias en los discursos de ambas coaliciones políticas**

Al igual que en la Cámara, la mayoría de los argumentos planteados en el Senado han sido enunciados tanto por miembros de la Alianza como de la Concertación, sin embargo, existen diferencias en relación al diagnóstico que se hace para señalar la necesidad de la reforma y en los efectos esperados de la misma.

Respecto del primero, en la Alianza los argumentos más presentes para contextualizar la necesidad de una reforma descentralizadora se relacionan con la concentración de las decisiones, políticas, instrumentos y nombramiento de autoridades regionales, en el nivel central de gobierno. En el marco del centralismo, el Estado se ha desconcentrado y no descentralizado, lo que impone dinámicas político-institucionales específicas que es preciso modificar. Es decir, se hace hincapié en la dinámica institucional.

Por su parte, la Concertación pone el énfasis en la anomalía democrática que representa el nivel regional del gobierno y la distancia con la ciudadanía que ello implica, además de señalar la necesidad de rectificar democráticamente un modelo de regionalización hecho autoritariamente. Es decir, el foco se pone en la profundización de la democracia.

En cuanto a los efectos esperados de la reforma, las diferencias saltan a la vista, pues en la Alianza se señala que la reforma tendrá escasos efectos, incluso se llega a señalar que será inútil, mientras que en la Concertación se plantea que entregará autonomía y fortalecerá la representatividad y responsabilidad política del GORE, así como también robustecerá la identidad política de las regiones.

#### **7.4.5. Enunciados que surgen con una importancia coyuntural específica**

Al hilo de lo revisado en el debate de los diputados, en el Senado también emerge el discurso que

alude al Transantiago, esta vez con un sello económico-financiero determinante: se señala que las pérdidas del plan de transportes de la capital equivalen a los recursos del FNDR<sup>58</sup> de cuatro regiones del país, expresando la inequidad y el centralismo del Estado.

*“Recordemos que solo las pérdidas del Transantiago acumuladas durante los primeros cuatro meses del año 2008 equivalían a la totalidad de los fondos asignados al FNDR de las regiones de Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo” (Senador Prokurica, marzo de 2009).*

*“Pero la verdad es que, mientras Santiago decida sobre los fondos públicos y de repente nos encajone, nos reclame que hay que disponer tantos millones de dólares para financiar su sistema de transporte público y, con cierto rubor, nos diga “También les vamos a dar un raspadito de la olla a las Regiones”, yo diría que eso es, más que un acto generoso, algo que daña la piel y sensibilidad de la gente de las Regiones. Porque, si no existiera lo del Transantiago, faltaría la motivación necesaria para que pudieran llegar recursos a diferentes lugares del país. ¿Y ellos a cuánto ascienden, en proporción a lo que se queda en Santiago? ¡Es el “raspado de la olla”! ¡Constituye algo ínfimo!” (Senador Muñoz Barra, marzo de 2009).*

## 7.5. Análisis global del debate parlamentario

Al revisar de forma unificada los argumentos surgidos en la Cámara de Diputados y en el Senado, el análisis se enriquece y es posible identificar los ejes discursivos con mayor presencia en el debate parlamentario como conjunto, así como los enunciados consensuados y aquellos que no lo son<sup>59</sup>.

58 Fondo Nacional de Desarrollo Regional, constituye la principal fuente presupuestaria de los gobiernos regionales.

59 En el Anexo N°1 se presenta un esquema que sintetiza los principales ejes discursivos según categoría de análisis, acompañado de los elementos de contexto más relevantes durante el debate. El análisis de los enunciados se basa en

### 7.5.1. Diagnóstico en materia de descentralización

El diagnóstico realizado por los parlamentarios instala cuatro grandes núcleos argumentativos: la necesidad de reemplazar el mecanismo de elección del CORE; la concentración en la capital y la toma de decisiones centralizada; la descentralización como respuesta a la globalización; y la necesidad de avanzar en la profundización democrática y el mejoramiento de la gestión regional hacia un mayor desarrollo regional.

a) Necesidad de reemplazo de mecanismo de elección del CORE

Como ya se ha señalado más arriba, la necesidad de reemplazar el mecanismo vigente de elección del CORE es el eje que concentra más densidad discursiva en el debate parlamentario. La mayor parte de la discusión gira en torno a ella y genera un fuerte consenso entre senadores y diputados de ambas coaliciones, quienes vuelven una y otra vez sobre el tema.

Que el actual mecanismo está viciado y que como consecuencia de su carácter indirecto la ciudadanía desconoce a los consejeros, existiendo una distancia muy grande con el órgano regional, es el núcleo argumental de por qué debe modificarse.

b) Concentración en la capital y toma de decisiones centralizada

El diagnóstico realizado por los parlamentarios en torno a la situación actual del país en materia de descentralización es claro: existe una concentración demográfica, económica y política excesiva en Santiago.

Por un lado, la población se concentra en la gran ciudad, las regiones pierden a su población joven y más calificada, que va a la capital en busca de mejo-

300 citas consideradas significativas, dentro del marco total de intervenciones de parlamentarios en el debate sobre la reforma.

res oportunidades. También las empresas instalan sus casas matrices y tributan en Santiago.

*“Desde las regiones miramos con estupor el centralismo, la concentración de talentos, de riqueza y de oportunidades en Santiago. Démosle posibilidades a las regiones, transfirámosle facultades” (Diputado De Urresti, enero de 2008).*

*“Basta mirar Chile, basta ver los distintos requerimientos de las Regiones para darse perfecta cuenta de que estamos ante un centralismo exacerbado que está haciendo daño a todo el país, incluso a la capital. El crecimiento inorgánico de la población y las expectativas diseñadas solo para la gente más joven y los profesionales de Santiago llevan a que muchas de nuestras comunas tengan crecimientos vegetativos que impulsen a sus habitantes a abandonar amplios sectores del territorio nacional” (Senador Pérez Varela, marzo de 2009).*

Por otra parte, el gobierno central controla la toma de decisiones en materia de políticas públicas, define los presupuestos e inversiones regionales y las autoridades nacionales prestan más atención a los problemas de Santiago que a los de regiones.

*“...la dependencia que se tiene del poder central en definitiva va liquidando y mermando la capacidad de desarrollo de las regiones. Es tremendamente brutal decir, por ejemplo, que los lineamientos fundamentales de las viviendas básicas, sus precios, etcétera, se diseñan en el Ministerio de Vivienda, en Santiago. Asimismo, resulta impresionante que, a veces, un puente que se construye en determinada localidad de la Región de Atacama quede malo o no sea adecuado porque fue diseñado en Santiago. Lo hemos visto una y otra vez. El centralismo está ahogando a las regiones; ahoga la innovación, el interés, la competencia; de alguna manera, dificulta el desarrollo*

*armónico” (Diputado Mulet, septiembre de 2009).*

Por último, los partidos políticos concentran la toma de decisiones en el nivel nacional y definen centralizadamente las plantillas de candidatos de todo el país.

c) Descentralización como respuesta a la globalización

Existe consenso también en que la globalización genera un marco mundial que debe ser contestado con procesos de descentralización en el país, tanto porque la competitividad económica es ahora territorial, como porque los ciudadanos requieren de espacios locales dotados de identidad.

*“Cuando el mundo va hacia la globalización, lo que importa es volver a la identidad y a la democracia de cada ciudadano: que él haga valer sus propios derechos, y para eso es necesaria una real descentralización, desconcentración y aportes de dinero” (Diputado Soto, julio de 2007).*

*“Si se observa lo que está ocurriendo en Europa, se advierte que en países muy cercanos a nosotros, como España, Italia y Alemania, la regionalización ha sido el único camino que han encontrado las estructuras político-administrativas para enfrentar la llamada “globalización”, fenómeno de tal magnitud que está rompiendo las identidades nacionales. ¿Y dónde se refugian los ciudadanos? En las identidades regionales o comunales” (Senador Núñez, marzo de 2009).*

d) Democracia, desarrollo y mejora en la gestión regional

La Concertación centra su discurso en la necesidad de mayor participación, democracia y *accountability* regional; en la necesidad de legitimidad y representatividad del CORE y en el surgimiento de

líderes regionales como catalizadores reales de la demandas regionales.

*“...a fin de profundizar la democracia, para que la gente tenga más participación directa no sólo en decidir cómo se gastan los recursos, sino, además, en fiscalizar, por la vía del voto, a los consejeros regionales que los representan en esa instancia” (Diputado Paredes, julio de 2007).*

La Alianza, por su parte, destaca que el centralismo y la estrategia estatal de desconcentración han generado una dependencia excesiva de las regiones respecto del nivel central, observándose inequidades entre Santiago y regiones; inversiones públicas regionales poco pertinentes y autoridades regionales sin poder.

*“El gobierno central ha fortalecido la desconcentración, pero no la descentralización. De manera sistemática, ha creado un paralelismo en los gobiernos regionales y locales. CONADI, Programa Puente, CORFO, FOSIS, INDAP, son solo algunos ejemplos. Tienen agendas paralelas, y en muchos casos, competitivas con las de los gobiernos regionales y comunales. Y esta tendencia se ha ido agudizando con el tiempo” (Senador Orpis, marzo de 2009)<sup>60</sup>.*

*“Aquí tenemos una cultura política tan centralista, que muchas veces en las propias Regiones la gente dice: “Hay que preguntar a Santiago”. “¿Qué dirán en la Capital?”. “Vamos a ver allá”. “Pidámoslo a la autoridad central”. ¡Así no vamos a avanzar!” (Senador Larraín, marzo de 2009).*

Ambas coaliciones creen que el desarrollo armónico y el acceso equitativo a las oportunidades se

han visto limitadas debido al centralismo y por ello, la reforma es necesaria.

*“A mi juicio, la descentralización es una necesidad para un desarrollo armónico y equitativo, en el que todas las regiones tengan un rol según sus respectivas identidades, ya que se requiere un país más justo” (Diputado González, enero de 2008).*

## 7.5.2. Efectos esperados de la reforma

Los efectos esperados de la reforma que mayor densidad de enunciados registran en el debate, tienen relación con el perfeccionamiento de la democracia y la mejora de la gestión regional.

### a) Perfeccionamiento de la democracia

Hay acuerdo en que la reforma significa un perfeccionamiento de la democracia y un avance en el nivel regional en esta materia, sin embargo, las valoraciones de ello no son iguales en ambas coaliciones, destacándose en un caso las virtudes y en otro los vicios de la expansión democrática.

Del lado de la Concertación, se espera de la reforma que los GORE tengan representatividad y mayor fuerza política, así como mayor responsabilidad y haya *accountability*. Que se promueva el debate regional y el surgimiento de liderazgos políticos regionales, así como la revalorización de los espacios locales y el robustecimiento de la identidad regional.

*“Se trata de que exista una conversación sustancial sobre la cosa pública, porque eso es democracia. El país requiere de liderazgos regionales y de un debate sustancial sobre la situación de las regiones” (Diputado Valenzuela, mayo de 2005).*

Por su parte, la Alianza identifica la creación de una nueva elección popular como un espacio propicio para el pago de favores políticos, la intervención electoral, el aumento del poder de los partidos políticos y la asignación de los recursos regionales con

60 CONADI (Corporación nacional de Desarrollo Indígena); CORFO (Corporación de Fomento); FOSIS (Fondo Solidario de Inversión Social) e INDAP (Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario) son todos organismos que tienen asiento regional, pero que dependen del nivel central de gobierno, es decir, son órganos desconcentrados.

criterios políticos, en el marco de clientelas provinciales a las cuales deberán responder los consejeros.

*“...en los términos actuales- no se consigue la regionalización y mucho menos descentralización. Es simplemente más de lo mismo, un traje a la medida para la izquierda de la Concertación, un traje a la medida para la burocracia, para pagar favores políticos y para acomodar a ilustres personeros cesantes de la Concertación en puestos clave para futuras intervenciones electorales” (Diputado Moreira, enero de 2008).*

#### b) Mejora de la gestión regional

En la Concertación se espera de la reforma que mejore la gestión regional y le permita mayor eficacia, aunque también se plantea que las eventuales polémicas que se producirán entre el intendente y el presidente del CORE podrían entorpecer la gestión institucional.

*“...los consejeros regionales elegidos rendirán cuentas ante su electorado, ello contribuirá a mejorar la gestión en cada región, lo que irá en beneficio de todos, y ayudará a que las desigualdades vayan disminuyendo, porque el consejero deberá hacer una buena gestión para beneficiar a los que reciben menos y luchar para que se haga justicia” (Diputado Ceroni, enero de 2008).*

*“...al abordar en general el proyecto señale mis profundas discrepancias con la elección de un presidente del consejo regional. Reitero que me parece una mala idea, que redundará en una polémica permanente entre dicho presidente, que sentirá la legitimidad de su votación, y el intendente, con quien discrepará sistemáticamente” (Senador Muñoz Aburto, agosto 2009).*

Desde la Alianza, se espera como efecto positivo que mejore la gestión regional y que los acuerdos

multinivel tendrán garantías de cumplimiento gracias a la obligatoriedad de los Convenios de Programación.

*“...se mejora la gestión, posibilitando una buena administración regional” (Diputado Hidalgo, mayo de 2005).*

*“...resulta relevante establecer el carácter obligatorio de los convenios de programación. Porque ello dará garantía y seguridad respecto del cumplimiento de los acuerdos que se celebren entre el Gobierno central y las respectivas regiones” (Senador Orpis, septiembre de 2009).*

#### 7.5.3. Debilidades de la reforma

Dentro de las debilidades de la reforma señaladas por los parlamentarios, las más destacadas hacen alusión al alcance y profundidad limitados que ella tiene; a la definición de roles inadecuada; y al tiempo excesivo de espera para su concreción.

##### a). Alcance y profundidad limitados

La reforma constituye un avance, pero representa un pequeño paso solamente en el camino descentralizador y en dar respuesta a las necesidades de las regiones.

Hay acuerdo en que no avanza en autonomía financiera para los GORE y que el que no haya elección del intendente y que el presidente del CORE sea elegido indirectamente, constituyen debilidades que se contraponen con un incremento del poder de los partidos políticos, que definen a sus candidatos de forma centralizada.

*“...el proyecto, a mi juicio, no aborda los temas que realmente preocupan, como que las regiones puedan tener ciertos grados no de autonomía, pero sí de decisión de su inversión; que decidan, de acuerdo con sus propios criterios y necesidades, percibidos por quienes*

*viven en ella, los mecanismos de desarrollo” (Diputado Varela, mayo de 2005).*

*“Porque los que elegirán verdaderamente a los consejeros regionales serán los partidos políticos. ¿O van a sustraer esta facultad a los partidos políticos? ¿Acaso no serán ellos los que presenten las listas para los cupos de los futuros consejeros regionales? ¿Pero si no hay nada más centralista que los partidos políticos?” (Diputado Estay, enero de 2008).*

Asimismo, el traspaso de competencias queda a voluntad del ejecutivo, no se define lo que no se puede traspasar y además no hay claridad acerca del financiamiento de las competencias traspasadas.

*“Establecer un listado de competencias constituye un avance; sin embargo, también es un peligro si no se genera un mecanismo de financiamiento y se explicitan los roles” (Senador Muñoz Aburto, marzo de 2009).*

#### b). Definición de roles inadecuada

Que coexistan las figuras del intendente – como representante del Presidente de la República y como ejecutivo del CORE – con la del Presidente del CORE, generará polémicas y tensiones, pues los intereses de uno y otro diferirán. Además, ambos ejercerán un rol doble, pues el primero deberá defender los intereses del nivel central y a la vez conducir el gobierno regional, mientras que el segundo deberá representar los intereses regionales y a la vez responder a las demandas provinciales de sus electores.

Por otro lado, el CORE tendrá una doble función que pone en riesgo la probidad, pues a la vez que aprobarán los fondos en una lógica de ‘proyecto a proyecto’, también los fiscalizarán.

*“Hay una materia muy importante y que fue planteada por el diputado Carlos Montes, en cuanto a que el consejo regional será el órgano encargado de aprobar los fondos para*

*los proyectos, pero también estará encargado de fiscalizar su cumplimiento. O sea, el CORE tendrá todos los poderes para manejar dichos fondos. Es lo mismo que si la Cámara de Diputados además de analizar el Presupuesto de la Nación, tuviera la facultad para asignar recursos a los diferentes proyectos que se presentan en pro del desarrollo del país. Creo que al consejo regional se le está asignando una doble función que no debiera existir” (Diputado Pascal, septiembre de 2009).*

*“Si perseveramos en la lógica de que los consejeros regionales voten proyecto a proyecto, estaremos estableciendo una línea de riesgo enorme en términos de probidad y resguardo de los recursos fiscales” (Diputado Díaz, septiembre de 2009).*

#### c). Tiempo excesivo para su concreción

La reforma ha demorado mucho en aprobarse – 6 años – y resta aún tiempo en que pueda concretarse, pues debe ser regulada en la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, lo que supone una nueva tramitación legislativa. Los parlamentarios plantean que la dilación de este proceso es perjudicial para el país y que debe acometerse cuanto antes. No obstante, también valoran el que exista ese nuevo espacio de debate en que podrán definirse de manera más específica los cambios realizados en la Constitución.

*“El proyecto apunta tardíamente en la buena dirección, porque recién vamos a corregir en cinco años más esta anomalía tan destacada. Me parece un tiempo fastidiosamente largo para reformas indispensables” (Senador Gazmuri, marzo de 2009).*

#### 7.5.4. Actores clave de la reforma

- a). El principal impulsor de la reforma: CONAREDE

Emerge en reiteradas ocasiones durante el debate la alusión al CONAREDE como un actor protagónico en el proceso de impulso y apoyo a la reforma regional. Su cara visible, H. von Baer es mencionado en repetidas intervenciones de los parlamentarios. Junto con él, desde la Concertación se menciona también a la Subsecretaria Serrano como una fuerte impulsora de la reforma.

b). Obstaculizador: el ejecutivo nacional

Para algunos parlamentarios, el principal obstaculizador de la reforma y de todo proceso descentralizador es el gobierno central. En las sesiones de debate se alude a dos de las figuras representantes de éste como principales frenos: el Ministro de la Secretaría General de Gobierno y el Ministro de Hacienda.

#### **7.5.5. Aspiraciones en materia de descentralización**

Las aspiraciones más destacadas son la elección directa del Intendente; la definición de impuestos regionales y la autonomía financiera; la redefinición de roles de las autoridades regionales; la vinculación de los recursos necesarios al ejercicio de las competencias traspasadas y la elaboración de una nueva Constitución.

a). Elección directa del intendente

La aspiración más sentida del debate parlamentario – de las no recogidas en la reforma – dice relación con la elección directa del intendente. Que el nivel regional de gobierno se democratice en su conjunto es un argumento defendido por diversos parlamentarios y se observa como la medida pendiente por excelencia en esta materia.

*“Aquí no basta con elegir a los consejeros regionales. Todos estamos de acuerdo con que ellos y el intendente deben ser elegidos. Si queremos respetar la democracia, sin duda, deben ser elegidos” (Diputado García, mayo de 2005).*

b). Definición de impuestos regionales y autonomía financiera

En el ámbito fiscal, la revisión de la estructura tributaria y la definición de impuestos regionales también surgen como temas a debatir en el mediano plazo, con miras hacia un menor control presupuestario desde el nivel central.



*“...lo primero que tendríamos que hacer sería fijar impuestos regionales, por cuanto eso le permitiría a uno administrar tales recursos. En caso contrario, no se estaría discutiendo sobre una auténtica afirmación de la identidad regional, sino respecto de cómo compartir el poder de otra forma” (Senador Letelier, marzo de 2009).*

c). Redefinición de roles

Junto con los ya mencionados deseos de que se separe la figura del intendente de la del ejecutivo del GORE, surgen nuevas propuestas en relación a los roles de las autoridades regionales. Se plantea que debe ser el Presidente del CORE quien proponga la Estrategia Regional de Desarrollo y defina los planes de inversión para someterlos a aprobación del CORE. También se plantea que los secretarios regionales ministeriales sean elegidos por el CORE, a partir de una terna presentada por los ministros.

*“Alguien podría pensar por qué no elegir democráticamente al intendente, de manera que sea el gobernante de la región, como corresponde. No hay un paso en esa materia. ¿Por qué, por ejemplo, no entregar atribuciones al CORE para que éste elija a los seremis de una terna?” (Diputado Rojas, septiembre de 2009).*

d). Nueva Constitución y recursos asociados a competencias

Por último, se plantea la formulación de una nueva Constitución Política, que sea en su cuerpo más descentralizadora. Junto con ello, que las competencias traspasadas vayan asociadas a los recursos necesarios para su ejercicio. Finalmente, se señala que los recursos regionales deben asignarse con criterios técnicos y no políticos.

*“O sea, el inmovilismo institucional entra en contradicción creciente con el dinamismo de la sociedad y del mundo. Por tanto, creo*

*que a poco andar tendremos que enfrentar el tema de una nueva Constitución. No me imagino que se pueda resolver bien la cuestión regional si no es en el marco de una reforma general de nuestro sistema institucional” (Senador Gazmuri, marzo de 2009).*

*“Lo que importa es atender al binomio clave que resuelve la regionalización en el sentido correcto, que tiene que ver con una culminación adecuada de entrega de competencias, de atribuciones, de poder y, al mismo tiempo, de recursos para hacer efectivas esas nuevas atribuciones y facultades. Sin ese traspaso efectivo de atribuciones asociadas a recursos que hagan efectiva esas nuevas facultades, la regionalización, la descentralización es un proceso vacío” (Diputado Díaz, julio de 2007).*

## 7.6. Análisis del discurso presidencial de promulgación

El 16 de octubre de 2009, la Presidenta de la República Michelle Bachelet pronuncia en Concepción (Región del Bío-Bío) el discurso de promulgación de la Ley 20.390 relativa a la Reforma Regional<sup>61</sup>.

De su contenido, resulta interesante destacar, por un lado, el planteamiento de que no había incompatibilidad entre las bases del Estado unitario y el esfuerzo de descentralización de sus regiones. Por otro, los argumentos esgrimidos para resaltar la necesidad de la reforma: la construcción del país debe considerar a todos y cada uno de sus habitantes; para lograr crecimiento y justicia social se requiere del desarrollo de las regiones junto con el de la capital; y que para que el Estado sea ágil e innovador, el gobierno nacional debe actuar coordinadamente con los gobiernos regionales y locales.

<sup>61</sup> El resumen del contenido del Discurso de promulgación puede revisarse en el Anexo N° 9.

En el discurso se destaca a la propia Presidenta de la República como una regionalista que ha estado detrás del impulso de esta reforma; junto con el CONAREDE, actor incansable en el planteamiento y apoyo a las iniciativas descentralizadoras.

En cuanto a los efectos esperados de la reforma, se mencionan cuatro: i) perfeccionar la calidad de la democracia y por esa vía, combatir el centralismo y conseguir una mayor integración nacional; ii) la Constitución asegurará mayor representación, mayor poder, mayor identidad a las regiones y mayor liderazgo, porque el presidente del CORE deberá ser un gran promotor de los intereses de la región; iii) el Traspaso de Competencias puede constituirse en un poderoso instrumento de modernización del Estado para favorecer la eficiencia de la ejecución de políticas en el nivel regional y fortalecer el rol normativo del rol nacional; y último, pero más importante que los anteriores, iv) consagra la madurez política de las regiones y configura en ellas un espacio real de ejercicio de la soberanía popular.

Se sostiene que esta es la reforma político-administrativa de mayor envergadura desde que se estableció la elección directa de los alcaldes en 1992 y que el nuevo escenario electoral derivado de ella, hace más injustificable aún la existencia de un sistema binominal en el Parlamento, señalando la importancia de un cambio en dicha normativa<sup>62</sup>.

62 El sistema binominal representa uno de los últimos ‘enclaves autoritarios’, heredados del período de dictadura y pactados en el proceso de transición a la democracia. Tras 20 años de vigencia, sigue siendo una fuente de marginación política que atenta contra el carácter representativo del Congreso Nacional. Se lo define como un sistema de elecciones populares destinado a la formación de un sistema bipartidista en torno a dos grandes partidos políticos o coaliciones. Consiste en que las candidaturas a Senadores o Diputados que presenten los partidos políticos o los pactos electorales, pueden incluir hasta dos candidatos por circunscripción senatorial o distrito según corresponda, y en el caso de las candidaturas independientes, un candidato; concluida la votación se realiza la suma total de votos emitidos en favor de los candidatos de una misma lista o nómina, procediendo a proclamar elegidos Senadores o Diputados a los dos candidatos de una misma lista, cuando esta alcanzare el mayor número de votos y tuviese un total de votos que excediese el doble de los que alcanzase la lista o nómina que le siguiese en número de sufragios. En el caso que ninguna lista obtuviere los dos cargos, elegirá un cargo cada una de las listas o nóminas que obtengan las dos más altas

## 7.7. Contexto político y social de la discusión en el Congreso

El en Anexo N° 3 se presenta una selección de los principales hechos noticiosos ocurridos en los días próximos a cada una de las sesiones de discusión de la reforma, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado.

De la revisión de la actualidad política y social, es posible destacar tres fenómenos que cobran gran protagonismo en el período analizado y que ciertamente permean la discusión política. En primer lugar, la seguidilla de acontecimientos ligados al Transantiago desde su puesta en marcha; en segundo lugar, el despliegue de la campaña presidencial y parlamentaria ante la inminencia de las elecciones; y en tercer lugar, el agravamiento del denominado “conflicto mapuche” en la Región de la Araucanía<sup>63</sup>.

- a). Transantiago: una ‘catástrofe’ en la capital que movilizó a las regiones

La puesta en marcha del Transantiago en febrero de 2007 y sus perjudiciales consecuencias para la mayoría de los habitantes de la capital – usuarios del transporte público – se constituyó en el epicentro de la noticia a nivel nacional. En Santiago hubo aglomeraciones en las calles, atrasos masivos en la llegada a los trabajos y colapso del Metro. Los usuarios protagonizaron protestas e incluso se registraron ataques a los nuevos buses y se produjeron huelgas en las compañías operadoras de transporte, lo que generó un clima social que movilizó a la clase política. Se creó una Comisión Investigadora en la Cámara de Diputados para atribuir responsabilidades y se aprobó un paquete económico de USD\$ 290 millones para mejorar su funcionamiento, a lo que seguiría una discusión acerca de la necesidad de subsidiar

mayorías de votos totales de lista o nómina, correspondiendo a las más altas mayorías en cada caso. (Ver [www.serve.cl](http://www.serve.cl))

63 Como elementos de contexto adicionales, se observa que al inicio del período (2007) la pobreza registra su mínimo histórico y el desempleo se sitúa en los niveles considerados normales, mientras que hacia el final (2009) éste último se incrementa considerablemente como efecto de la crisis económica y el gobierno entrega bonos en dinero a los grupos más pobres, como paliativo a dicha situación.

de manera permanente un plan que fue diseñado para ser rentable a los empresarios del transporte y sustentable por sí mismo.

Pero las consecuencias no sólo se concentraron en Santiago. Para el presente análisis interesa destacar que frente a la asignación de las ayudas económicas extraordinarias para el Plan, parlamentarios representantes de regiones plantearon en el Congreso la necesidad de que éstas recibieran una compensación de recursos equivalente a la que se estaba destinando, en su concepto, a resolver un problema que era exclusivo de la capital, con recursos de todos los chilenos. Así fue como se aprobó la distribución de un monto idéntico entre las regiones, medida que si bien constituyó un ‘logro’, fue cuestionado fuertemente por el hecho de que la modalidad de asignación de los recursos vino definida centralmente.

Este hecho sentó las bases para un debate en torno al centralismo, que generaría un escenario favorable a reformas en ese ámbito.

b). Elecciones presidenciales y parlamentarias: fin de un ciclo e inicio de otro

Las elecciones presidenciales y parlamentarias del año 2009 tenían un sello especial, al cumplirse 20 años de gobierno ininterrumpido de la Concertación después de la recuperación de la democracia. El panorama político era problemático, con hechos inéditos en las últimas dos décadas, tales como la renuncia de algunos diputados y senadores a sus partidos políticos, bien para mantenerse como independientes o para integrarse a otra colectividad; y una sensación indesmentible de agotamiento de la coalición gobernante.

Junto con ello, la posibilidad cierta de una derrota por parte de la Concertación, representaba un escenario en el que la Reforma podía parecer especialmente atractiva, especialmente para los políticos de dicha coalición, al abrir un nuevo nicho electoral en el cual posicionarse.

En este período se multiplicó la agenda de negociaciones y acuerdos políticos y, como suele ocurrir, los temas que tuvieran impacto electoral cobraron mayor presencia. Es de suponer que los parlamentarios de circunscripciones y distritos regionales le tomaron mayor peso al debate descentralizador, de hecho, varios parlamentarios hacen referencia en la discusión a la necesidad de cumplir con los compromisos contraídos en esta materia cuando eran candidatos al cargo que ahora ocupan.

La nueva coyuntura política también puede entenderse como un terreno propicio al surgimiento de ‘nuevos temas’ para poner en agenda, entre los cuales estaría la descentralización.

c). *Conflicto en la Araucanía: diversidad e inequidad en el país*

La ocurrencia de algunos hechos de violencia en la Región de La Araucanía, protagonizados por comuneros mapuche y por fuerzas de la policía, también concentró la agenda noticiosa, aunque en menor grado que los dos fenómenos precedentes. El denominado por los medios de comunicación y por las autoridades ‘conflicto mapuche’, es un fenómeno de largo aliento en la convivencia regional de un territorio caracterizado por presentar los más bajos indicadores económicos y sociales del país y en el cual habitan del orden de 200.000 mapuche, correspondientes al 29,5% de la población regional (CENSO año 2002), siendo la región con mayor población indígena del país. De ellos, el 41% se encuentra bajo la línea de pobreza (UFRO, 2006), situación que contrasta con el promedio nacional que a esa fecha ascendía al 13%.

La escasa pertinencia e irregularidad de las políticas y programas sociales destinados a la población indígena y la deuda histórica del Estado chileno con el pueblo mapuche, no saldada tras la recuperación de la democracia, han puesto en el tapete de forma intermitente la situación indígena y el debate sobre posibles cursos de acción, optándose la mayoría de las veces por un enfoque centrado en el tratamiento

de los hechos de violencia – mediante acciones policiales y de seguridad interior – más que un abordaje a las causas de los mismos.

Los hechos desarrollados en la región de la Araucanía tienen eco en el debate parlamentario analizado, en un sentido específico, cual es el de ejemplo de la actitud pasiva de las autoridades nacionales ante acontecimientos que tienen lugar lejos de la capital, situación que cambia cuando ocurre algo en Santiago, donde éstas se muestran prestas a tomar cartas en el asunto.

*“Otro ejemplo es el conflicto mapuche. Todo Chile lo veía, a través de las noticias como algo que ocurre en la Novena Región, pero tras el atentado ocurrido hace unos días a un ejecutivo en Santiago, pasó a ser un hecho mucho más importante, porque ocurrió en la capital. Así sucede, en general, con todo. Constantemente, las regiones estamos postergadas y recibimos menos recursos” (Diputada Torres, enero de 2008).*

Junto con esta aproximación de los parlamentarios, para efectos del presente trabajo, interesa interpretar este fenómeno como una expresión de la diversidad de realidades, necesidades y problemas de las regiones del país, así como de la inequidad territorial existente en él. El tratamiento de problemáticas como la indígena, mediante la formulación de iniciativas en la capital, hace menos pertinente y eficaz la solución a los problemas y hace visible de modo más nítido la falta de canales de participación para los propios involucrados. Ello también contribuye a configurar un contexto político y social en el que el debate sobre la descentralización merece un lugar.

## 8. ANÁLISIS DE ENTREVISTAS A INVOLUCRADOS Y A EXPERTOS

El presente capítulo da cuenta del análisis de la información primaria recogida en esta investigación, consistente en material cualitativo obtenido a través de entrevistas a informantes clave: actores involucrados directamente en la reforma estudiada y expertos en descentralización y desarrollo territorial.

El análisis busca complementar y arrojar luz sobre los hallazgos obtenidos en el capítulo anterior, de manera de lograr una comprensión más acabada de la reforma regional, principalmente respecto de su significado específico para el avance en el camino de la descentralización y en relación a los factores asociados a su aprobación legislativa en el año 2009<sup>64</sup>.

### 8.1. Diagnóstico sobre el estado de la descentralización en Chile

#### a). Visión de los implicados en la Reforma

De forma unánime se describe a Chile como un país unitario, altamente centralizado y poseedor de una cultura fuertemente centralista. Tiene un nivel de gobierno intermedio (regional) con poca autonomía, escasa representatividad y carencias técnicas que le impiden contrarrestar el peso de la institucionalidad sectorial central.

*“Chile es un país centralista, sigue siéndolo todavía (...) un país con una cultura, con un punto de referencia siempre remitido a la capital” (policy maker 1).*

*“Chile es y sigue siendo un país altamente centralizado (...) El problema es que las atribuciones con que cuentan los gobiernos regionales para efectivamente gobernar la región y liderar sus procesos de desarrollo, son muy*

64 En el Anexo N°2 se presenta un esquema que resume la información obtenida mediante las entrevistas.

escasas. Y me refiero a no sólo a atribuciones administrativas, sino también financieras (gobiernos regionales no disponen de recursos propios) y políticas (autoridades de los gobiernos regionales no son electas). Eso, sumado a una tradición cultural centralista arraigada, se traduce en una excesiva debilidad de los gobiernos regionales, que no cuentan con los argumentos técnicos, los recursos, ni la legitimidad política, para levantar argumentos de desarrollo (estrategias, políticas, etc.) que contrarresten el fuerte peso de la institucionalidad pública sectorial, que a diferencia de la anterior, es sólida, de larga data, con muchos recursos” (policy maker 2).

“Chile, hasta antes de la reforma constitucional es un país unitario altamente centralizado desde el punto de vista fiscal y político, con un nivel local descentralizado territorialmente (el nivel local existe desde la colonia) y un nivel intermedio (meso territorial) que surge de las reformas del año 91 con muy poca autonomía, con su principal autoridad es designada y libremente removida por el Presidente de la República y un cuerpo colegiado “Consejo Regional” con escasa representatividad y pocas atribuciones” (policy maker 3).

#### b). Visión de los expertos en descentralización

Existe consenso en señalar que el país es centralista y presidencialista, destacando que el proceso de descentralización ha sido lento y centrado en lo administrativo, propendiendo a la desconcentración. Además, los pasos que se han dado han sido impulsados desde el gobierno nacional y no siempre como respuesta a demandas de los actores regionales, los que en general han contado con escasos espacios de participación.

“Este estado centralista y presidencialista ha sido “exitoso” en la conducción del país. En este contexto, el proceso de descentralización chileno ha respondido más bien a una oferta

del gobierno nacional que a demandas o a propuestas de los actores regionales” (experto 3).

“En general el proceso de descentralización en Chile ha sido lento, preferentemente centrado en lo administrativo en desmedro de lo político y fiscal, sin participación ciudadana, con un protagonismo eminentemente del ejecutivo (central) y con una interlocución asimétrica con los niveles regionales y municipales en la cual éstos han tenido un rol más referencial que de propuesta (...) en el ámbito fiscal los GORE siguen dependiendo fuertemente de las provisiones nacionales y carecen de ingresos propios. A modo de ejemplo los COREs sólo aprueban alrededor del 15% de los recursos de inversión regional” (experto 1).

“...[el proceso desarrollado los últimos 20 años] se trató de un proceso de descentralización trastocado, puesto que mayormente existió una desconcentración de los recursos y no una descentralización efectiva del poder; se produjo en ausencia de una discusión ciudadana respecto de lo que debiese ser la descentralización, lo que obedecería principalmente a la falta de voluntad política para crear instancias de discusión y al exacerbado rol que tiene la figura de Presidente en la institucionalidad chilena; el proceso de descentralización fue dirigido centralmente, sin mayor participación de las regiones, es decir, de arriba hacia abajo; se aplicó un modelo de desarrollo que genera un alto nivel de concentración de la riqueza, en términos sociales y productivos, lo cual impacta negativamente cualquier política de descentralización; y faltó un proyecto de modernización municipal consensuado entre los actores locales, los partidos políticos y el ejecutivo” (experto 5).

“...en el ámbito regional nos encontramos con gobiernos regionales que obedecen a un modelo desconcentrado y no descentralizado,

*con atribuciones traslapadas, y presupuestos poco claros, en la medida en que no hay atribuciones clara sobre los recursos regionales más allá del FNDR” (experto 4).*

No ha existido voluntad política para impulsar un proceso descentralizador significativo y, de hecho, no existe consenso respecto al modelo de descentralización que habría que seguir para avanzar. En el nivel central de gobierno existe desconfianza respecto de los niveles territoriales y eso se ha traducido en que las atribuciones y los recursos siguen estando centralizados.

*“... [no han existido] las voluntades políticas tanto de parte de los gobiernos, como de los partidos políticos por avanzar en un proceso descentralizador, sin mencionar que no se tiene un modelo de país descentralizado al que aspirar (...) Existían (y continúan existiendo) problemas importantes de gestión que existen tanto en el nivel regional como municipal, que refuerzan la desconfianza constante del nivel central de transferir competencias y poder a los niveles subnacionales” (experto 2).*

## **8.2. Relevancia e implicancias de la Reforma Regional**

### **a). Visión de los actores implicados en la Reforma**

Se considera a la reforma como un avance significativo, por cuanto avanza en dos aspectos centrales de la descentralización: la elección democrática de las autoridades regionales y el aumento de atribuciones mediante el traspaso de competencias a los GORE. Pese a ello, se considera también insuficiente, porque no logra democratizar totalmente el gobierno regional (intendente designado) y mantiene la dependencia financiera del nivel central. Adicionalmente, se señala que la reforma constitucional sólo cristalizará una vez que se regule la ley orgánica

correspondiente, por lo cual a la fecha sólo constituye una promesa de cambio y no una realidad.

*“Yo creo que es fundamental, porque aborda dos de las cosas más importantes, uno es la elección democrática – bueno, es la reforma constitucional que facultará la ley, tiene que aprobarse la ley – pero va a permitir la elección, que es requisito para tener en verdad un gobierno regional, y asociado con ello, más competencias, no se trata de tener autoridades elegidas para que sigan administrando solamente el FNDR; entonces son muy fundamentales” (policy maker 1).*

*“Esta reforma representa un avance significativo, pero aún insuficiente, para revertir la situación antes descrita. Significativo, porque i) abre un espacio para incrementar las atribuciones de los gobiernos regionales en materias de planificación y gestión del desarrollo regional. Si bien no traspasa directamente las atribuciones, genera un mecanismo para que las regiones demanden el traspaso; ii) avanza hacia la democratización de los gobiernos regionales, con la elección directa del consejo regional. Insuficiente, porque no modifica en nada la actual situación de dependencia financiera de los gobiernos regionales y porque resuelve sólo parcialmente la demanda de democratización, en la medida en que la máxima autoridad regional sigue siendo designada por el Presidente de la República. Esta es una demanda especialmente sentida por el mundo regionalista y descentralizador. De hecho, Chile es prácticamente el único país de América Latina que no elige directamente a sus autoridades regionales” (policy maker 2).*

*“La reforma se puede considerar como un gran paso para avanzar en futuras legislaciones sobre la materia, dado que, el solo hecho de reformar la constitución no implica que las reformas se pongan en marcha, lo anterior es a raíz que adicionalmente a las reformas se*

*deben modificar las leyes orgánicas que regulan las materias sobre gobierno y administración regional” (policy maker 3).*

b). Visión de los expertos en descentralización

Predomina la percepción de que es una reforma importante, pero a la cual le faltan elementos para hacerla realmente significativa. Sus dos ejes, el político (democratización) y el institucional (traspaso de competencias) generan opiniones positivas, pero no exentas de reparos.

Por un lado, se plantea que la democratización del nivel territorial es fundamental y que constituye un aporte en *accountability* regional, pero mientras no se defina el mecanismo electoral específico y los espacios de participación y control ciudadano, no se puede estar satisfecho.

*“Primero reconoce que el Estado tiene una conformación agregada de comunidades políticas organizadas, llámese a éstas regiones, comunas y otras formas de agrupación que se requieren para el diseño y ejecución de políticas de desarrollo territorial (...) Segundo elemento es comprender que un sistema político democrático debe tener una expresión de orden territorial” (experto 5).*

*“Se avanza y formalizan competencias en planificación y algo similar ocurre en lo político, pero faltan reformas complementarias importantes tales como las del sistema electoral en que se sustentarán las elecciones de COREs y parlamentarios, leyes de participación, control y revocatoria ciudadana a las autoridades electas y; de mayor transparencia entre otras” (experto 1).*

*“...esta elección genera la posibilidad de que exista una relación más directa entre el Consejero Regional y los ciudadanos de modo de posibilitar la exigencia de una rendición de cuentas” (experto 2).*

Asimismo, se menciona que tener un presidente del CORE coexistiendo con el Intendente puede generar confusiones en los roles y problemas en la conducción.

*“La elección directa de los consejeros regionales perfeccionará la democracia pero el debate que se generará será arduo y va a tensionar a los partidos de la Concertación que hoy están en la oposición. La elección de un presidente del Consejo Regional – distinto del Intendente Regional – hará que el proceso retroceda” (experto 3).*

*“La elección directa de consejeros regionales es un aporte importante en el *accountability* regional, sin embargo, mientras no estén claras sus atribuciones, el rol de estas personas podrá ser bastante confuso” (experto 4).*

En cuanto al traspaso de competencias, se afirma que permitirá un proceso de descentralización más flexible y diferenciado, que otorgará mayores espacios de autonomía a los gobiernos regionales.

*“En un análisis más general, posibilita esta reforma que se genere un proceso de descentralización más flexible y diferenciado, en la medida en que las regiones que posean mejores condiciones y capacidades para administrar una determinada competencia la soliciten y se hagan cargo de ella. Esto potencialmente podría llevar a que algunas regiones posean mayores espacios de orientar autónomamente su desarrollo” (experto 2).*

También se hace alusión a que la verdadera valoración de la reforma corresponderá hacerla una vez que se reglamenten las leyes correspondientes.

*“Es importante considerar, que si bien esta reforma fue aprobada legalmente, en la práctica aún no se ha puesto en marcha. Por lo tanto, su contribución al proceso de descentralización dependerá de su implementación*

*la cual pasa por la aprobación de varias leyes que la reglamentan” (experto 4).*

### 8.3. Factores asociados a la aprobación legislativa de la Reforma

#### a). Visión de los actores implicados en la Reforma

Existen dos factores que destacan como influyentes en la aprobación de la reforma: el Transantiago y la discusión político-electoral previa a la elección presidencial y parlamentaria del 2009.

La concentración de la atención pública sobre los problemas del plan de transportes de Santiago generó una suerte de rebelión regionalista, que preparó el terreno para el debate descentralizador.

*“...un factor que influyó mucho fue la puesta en marcha del Transantiago, el Transantiago terminó hastiando a todas las regiones de Chile, que todo refiriera a la Región Metropolitana; hubo una pequeña rebelión que tenía título regionalista (...) la gente estaba hasta la tusa [coronilla] de ver las noticias a las 9 de la noche y ver que de esas noticias, 35 minutos eran sobre las mochas [peleas] del Transantiago” (policy maker 1).*

Por otro lado, siendo un tema complejo y poco presente en la agenda, la variable que más hace sentido a los parlamentarios en relación con la descentralización es la referida al cálculo electoral, si los cambios traerán beneficios o costos políticos. La inminencia de un nuevo escenario político con las elecciones y los arreglos político-electorales creaban un momento propicio para la discusión, lo que se vio reforzado con la llegada a SUBDERE de un nuevo subsecretario, conocido por su experticia electoral, que puso sobre la mesa los posibles escenarios electorales como estrategia de generación de acuerdos en el parlamento para votar favorablemente el proyecto.

*“...yo creo que este tema le hace sentido a todos – estoy pensando en los parlamentarios*

*– a todos les hace sentido, pero lo que se hace son cálculos políticos, ‘cómo me va a ir a mí y a mi partido’, esto, esta materia de la descentralización, es algo que no le nace a nadie, no es algo en que te juegues la vida (...) porque esto no es urgente ni es de vida o muerte, a Chile le ha ido bien siendo el país centralista que es, entonces por qué cambiar (...) otra cosa es que se trata de una reforma constitucional y un proyecto de ley que tiene implicancias políticas, vienen los cálculos ‘cómo estoy yo en mi región’ – de los parlamentarios – quiénes son las fuerzas políticas que están, cuántos alcaldes, qué va a pasar...” (policy maker 1)*

*“Las reformas descentralizadoras en Chile son largas y difíciles, porque se requieren de largos períodos de negociación para construir acuerdos en torno a este tipo de temas, en parte invisibilizados (poco prioritarios) y que en parte generan rechazo (ceder poder, desconfianza en las capacidades de los gobiernos regionales) (...) Las cartas de la negociación no estuvieron puestas en las implicancias del proyecto para la descentralización, sino en los arreglos políticos –cuotas– resultantes del cálculo de los distintos escenarios electorales con elección directa de Cores. Así se logró la aprobación” (policy maker 2).*

Finalmente, junto con los dos elementos referidos, concurren una serie de aspectos que a través del tiempo irían sumándose para desembocar en la aprobación de la reforma: la existencia de debate académico sobre el desarrollo regional, favorable a la descentralización; la incorporación de la descentralización como un tópico a incentivar por parte de las agencias multilaterales en la concesión de créditos a los gobiernos; y el apoyo de centros de estudio y asociaciones regionales.

*“Existe una opinión a nivel académico y de los investigadores que la descentralización es un proceso que permite mejorar el desarrollo de las regiones. Las diversas instituciones*



*multilaterales a través de diversas asesorías técnicas y prestamos incorporan el tópico descentralización como uno de los elementos relevantes sobre los que se debe avanzar y condicionantes a los créditos (...). Existió un apoyo de varios centros de pensamiento en las propuestas de reformas de la constitución, así como también de la principal organización que aboga por la descentralización CONAREDE” (policy maker 3).*

Junto con ello, el terreno favorable a la reforma sumó como marco el surgimiento de un debate específico en el senado – actor político de primera importancia – que incluso derivó en que dieran un paso más allá del proyecto de ley enviado por el ejecutivo, profundizando en el carácter descentralizador de la reforma.

*“Se envía proyecto de ley y salvo algunas modificaciones de la Cámara de Diputados su mayor discusión se dio en la comisión del Senado, en el cual se le incorporan tres elementos adicionales: la elección del Presidente del Consejo Regional; Definición de la figura de áreas metropolitanas como una nueva unidad intermedia de administración; y convenios de programación obligatorios” (policy maker 3).*

#### b). Visión de los expertos en descentralización

Los expertos entrevistados mencionan como factores asociados el contexto de la globalización y la reestructuración de los territorios como consecuencia de ella; el surgimiento de conflictos territoriales y ambientales, con actores locales que defienden sus posturas (en esta lógica podría inscribirse el conflicto en la Araucanía); y la insistencia de parte de organizaciones como el CONAREDE en la necesidad de avanzar en este tema.

*“En primer lugar, debe mencionarse al proceso de globalización y a su impacto en la reestructuración de los territorios nacionales, al surgimiento de conflictos territoriales y*

*ambientales y al surgimiento de actores que buscan defender sus posiciones en este proceso (...) En segundo lugar, la reforma aprobada se logró por la insistencia durante años sobre el tema de la elección directa de los consejeros regionales. También por la insistencia en este tema de organizaciones como el CONAREDE...” (experto 3)*

También se menciona el carácter insostenible de la situación actual en términos de eficacia de las políticas públicas, en relación a que el Estado centralizado es cada vez menos eficaz en dar solución a los problemas regionales y locales.

*“Unos de los principales factores es que el enfoque central el proyecto de descentralización, originado en la década de los ochenta, define implícitamente a las comunidades regionales y locales como simples clientes de políticas. Por tanto, los territorios locales constituyen mercados de políticas públicas, en donde los recursos se asignan según criterios de oferta y demanda. Este diseño apunta a una administración más bien efectista, que en el largo plazo no observa integralmente los problemas de desarrollo de las regiones y comunas” (experto 5).*

Sin embargo, el elemento que más fuerte aparece es el de la proximidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias, momento álgido de búsqueda de temas para la agenda en campaña, para la negociación de acuerdos políticos y para la realización férrea de cálculos sobre costos y beneficios electorales, todo ello en un marco en que la Concertación parecía despedirse del poder.

*“...y básicamente por la cercanía de un acto electoral en que era previsible una derrota para la Concertación” (experto 3).*

*“...fue relevante el hecho de que pronto se cerraba el proceso legislativo y se aproximaban las elecciones presidenciales y esta era*

*una promesa de campaña del gobierno, por tanto era relevante intentar alcanzar algún acuerdo, tanto para el gobierno como para la oposición, pues son tan pocos los temas que involucran a las regiones que este permitía poner el tema en la agenda por unos días. A partir de la creación de las dos nuevas regiones en Chile, se generaron algunas expectativas de avance en las materias de regionalización y descentralización, por tanto era necesario dar una señal de continuidad en ese sentido, lo que presionó un poco más al gobierno a la aprobación de esta reforma” (experto 2).*

*“Creo que la larga tramitación del proyecto, unido al término de un gobierno y la presión de una nueva elección presidencial ante la cual todo el espectro político estaba interesado en aparecer a favor de la descentralización” (experto 4).*

Es posible interpretar que el cálculo político en un período pre-electoral, si bien resulta en la configuración de un escenario favorable para que el tema de la descentralización esté sobre la mesa de discusión, también limita la profundidad y alcance de ésta, al no construirse como una demanda sustantiva, sino más bien utilitaria y ante la cual no es fácil asegurar su sostenibilidad en el tiempo, en una arena dinámica como la política.

*“...Por otra parte, también creo que hubo un no menor nivel de cinismo político, al saber de antemano que con la reforma constitucional por sí sola no se podía avanzar mucho” (experto 4).*

*“...las propuestas han sido más dependientes del cálculo político que refiere a la conservación del poder, que a visiones y expectativas de desarrollo que a través del estado expresan el sentir de la sociedad y son una oportunidad más para profundizar la democracia...” (experto 1).*

#### **8.4. Consensos y matices en las visiones de los hablantes**

Como se ha visto, las opiniones se estructuran en núcleos comunes de discurso, donde los consensos predominan. Esto es esperable en los involucrados directamente con la reforma y un poco menos entre los expertos, lo que sin duda se relaciona con el lugar que se ocupa en el cuadrante de tendencia política, donde la mayoría comparte la misma posición. No obstante, también es sintomático de una convergencia entre quienes se interesan y se desempeñan en el campo temático de la descentralización y el desarrollo regional. Ya se pudo apreciar en el análisis del debate parlamentario, que entre las distintas coaliciones políticas había más puntos en común sobre la materia que elementos de disenso.

No obstante, es posible encontrar algunas diferencias entre los expertos de centro-derecha y de izquierda, donde el primero pone énfasis en los aspectos institucionales y funcionales, mientras que el segundo en los políticos, específicamente en lo relativo a la democratización territorial.

*“La elección directa de consejeros regionales es un aporte importante en el accountability regional, sin embargo, mientras no estén claras sus atribuciones, el rol de estas personas podrá ser bastante confuso” (experto 4).*

*“Descentralización no es sólo hablar de una política y un aparato orgánico administrativo de un Estado cualquiera. Es hablar de un concepto de sociedad que se funda en la reconstrucción de las comunidades políticamente organizadas, en donde la comuna se recrea como un instrumento para la decisión política soberana de las comunidades regionales y locales” (experto 5).*

## 9. VIII. PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN

El análisis del debate parlamentario en torno a la reforma, la revisión de los hechos noticiosos que acompañaron a dicha discusión y la opinión de actores clave, tanto implicados en la gestación de la misma, como expertos en materia de descentralización y desarrollo regional, permiten comprender de mejor forma el significado de este hito descentralizador, así como la configuración discursiva del tema al interior del Congreso Nacional – y, por extensión, a la clase política – y los factores que propendieron a generar un escenario favorable para su aprobación legislativa.

En relación a las preguntas de investigación planteadas inicialmente, el análisis permite sostener una serie de afirmaciones, que cobran sentido a la luz del marco teórico y de los antecedentes históricos reseñados al inicio de este trabajo.

### 9.1. Principales resultados

#### 9.1.1. Un diagnóstico compartido: el centralismo agobiante en Chile

Existe un importante núcleo de consenso entre los parlamentarios, tanto de la Concertación como de la Alianza, respecto de la situación de la descentralización en Chile y la necesidad de avanzar en reformas que la profundicen. El diagnóstico que realiza el Congreso Nacional es concluyente en cuanto al desequilibrio territorial que implica la concentración demográfica, económica y política en la capital, así como al asociado excesivo centralismo político y cultural del país. Los problemas y situaciones indeseadas que ello conlleva son base transversal para la justificación de cambios conducentes a una mayor descentralización.

A partir de ese núcleo común, es posible distinguir dos tendencias argumentales nítidas en los discursos de cada una de las coaliciones: el de la *eficacia institucional* como eje de los argumentos de la

Alianza; y el de la *profundización democrática* como eje argumental de la Concertación.

Por su parte, tanto los implicados en la reforma, como los expertos entrevistados, concuerdan en que Chile se caracteriza por contar con un Estado unitario altamente centralizado y poseedor de una cultura fuertemente centralista.

También hay consenso en que el proceso de descentralización ha sido lento y centrado en lo administrativo, propendiendo a la desconcentración. Dicho proceso ha sido impulsado desde el gobierno central, no siempre en respuesta a las demandas de los actores territoriales, es decir, en un modelo *top-down*.

#### 9.1.2. 1.2. Preeminencia discursiva de la Concertación en el debate

En términos generales, son los representantes de la Concertación quienes demuestran un mayor despliegue discursivo en el desarrollo de la discusión, observándose en la Cámara de Diputados casi un monopolio del debate de su parte, situación que tiende a equilibrarse en el Senado, donde ambas coaliciones están un poco más equiparadas - aunque con preeminencia de la coalición progresista – en cuanto a citas significativas pronunciadas.

Asimismo, respecto de la votación de las modificaciones contenidas en la reforma, quienes más votaron favorablemente fueron los parlamentarios de la Concertación, oponiéndose principalmente los de la UDI de la Región Metropolitana.

#### 9.1.3. Eje central de la reforma: la elección directa de los miembros del CORE

Pese a los diversos puntos que componen la reforma en estudio, el debate parlamentario se concentra visiblemente, por un lado, en la discusión general sobre la necesidad y pertinencia de la misma y, por el otro, en la confrontación de argumentos en torno a la modificación del mecanismo de elección del Consejo Regional, pasando de uno indirecto en el que intervienen los concejales comunales, a uno

directo donde es la ciudadanía la que se pronuncia mediante el sufragio universal. Este elemento, que hace sostener a algunos parlamentarios de oposición que se trataría de un proyecto ‘esencialmente electoral’, lo que hace es demostrar la relevancia que tiene en el debate de la reforma su efecto democratizador y lo significativo que es el planteamiento de un avance en descentralización política.

Frente a ello, tanto los actores implicados como los expertos creen que la reforma constituye un avance importante, pero insuficiente. Se destaca su efecto democratizador y favorable a la asunción de competencias por parte de los GORE, pero se cuestiona, entre otras cosas, la insuficiencia de lo primero (intendente designado aún) y la dependencia financiera del nivel central, que afecta a lo segundo.

Hay consenso en que la reforma es un hito, pero que debe cristalizar en la legislación mediante modificaciones a la LOCGAR, por lo tanto, su relevancia dependerá directamente del momento y del tenor de estas últimas.

#### *1.4. Objetivos de la descentralización a los que apunta la Reforma*

Detrás de los argumentos desplegados en el debate parlamentario se pueden identificar indicios de los tres objetivos tradicionalmente señalados en el estudio de los procesos descentralizadores.

En primer lugar, resulta clara la preeminencia del *objetivo político*, donde la profundización democrática destaca como el principal propósito de la reforma, hecho sustentado en que el eje de la discusión desarrollada en el Parlamento radica en el cambio de mecanismo de elección de los miembros del Consejo Regional y el grueso de los argumentos desplegados apunta a la necesidad de avanzar en la democratización del nivel regional de gobierno. Pese a ser consensuado, esta línea argumental es defendida con mayor énfasis por parte de los miembros de la Concertación.

En un segundo lugar, está presente el *objetivo institucional*, a través de las referencias a la eficiencia de la gestión pública y en especial a la mejora de la calidad de las instituciones y de la gestión regional. Esta línea argumental, si bien también es compartida, es esgrimida con mayor notoriedad por parte de los parlamentarios de la Alianza.

Finalmente, de un modo marginal y casi invisible, aparece el *objetivo económico*, mediante la alusión a la competitividad territorial en el marco del mercado globalizado, donde se sitúa a la descentralización como indispensable en un contexto en que serían los territorios y no los países los que compiten en el mercado mundial. Esta referencia es compartida por ambas coaliciones.

## **9.2. Conclusiones**

### **9.2.1. Descentralización según la clase política chilena**

La densidad discursiva señalada en torno a la modificación del mecanismo de elección del CORE puede interpretarse como expresión de la relevancia política y democratizadora de la reforma, manifestación de lo necesario que se considera avanzar en el camino de la descentralización política. Reafirman esto mismo las declaraciones de los parlamentarios en torno a lo esencial que es que el intendente o presidente del GORE sea elegido democráticamente. La democratización plena del nivel regional de gobierno es una aspiración contundente que hace pensar en que será un tema recurrente en la discusión política a futuro.

Este deseo por avanzar en descentralización política se da, sin embargo, en un marco muy bien definido e incuestionable, cual es el de la preservación del carácter unitario del Estado. Haciendo referencia a la tradición histórica del país y a la conveniencia institucional de su mantenimiento, se plantea como piso y techo de los procesos descentralizadores.

A la luz del derrotero que ha seguido el proceso descentralizador en Chile, cabe hacer notar que la reforma, pese a sus debilidades, constituye un paso

importante y puede representar un hito con implicancias significativas en cuanto al carácter que aquél ha tenido. Si bien en sí misma puede tener limitaciones, se plantea que pone los cimientos para que en el futuro se transite desde una descentralización impulsada desde el centro (*top-down*) hacia una demandada e impulsada desde los territorios (*bottom-up*)<sup>65</sup>.

El cuestionamiento parlamentario a la estrategia histórica del Estado central de favorecer la desconcentración, manteniendo un nivel de control centralizado de los recursos y las decisiones, evidencia el germen de una demanda política que podría cobrar fuerza a largo plazo como resultado de la reforma. La configuración de una arena política de debate regional y el surgimiento de liderazgos regionales, constituyen un terreno fértil para el levantamiento de propuestas y demandas descentralizadoras, lo cual permite un cierto optimismo, sólo coartado por la existencia de dos grandes obstáculos: la estructura de acción de los partidos políticos y del ejecutivo nacional. Asumiendo como natural que este último busque mantener el poder que tiene, el gran desafío parece estar en modificar la orgánica de las colectividades políticas. Si éstas continúan operando centralizadamente, definiendo desde Santiago a los candidatos regionales y decidiendo en la capital los cursos de acción partidarios de regiones y comunas, se limitará mucho el potencial de la reforma, sin embargo, el propio escenario surgido a partir de ella puede movilizar a los agentes locales en pos de una transformación de las prácticas centralistas, visualizando una oportunidad para demandar el papel protagonista que les corresponde<sup>66</sup>.

65 Otra cuestión es si los territorios a los que se aluden corresponden al nivel local o al recientemente promovido nivel regional. Según Mardones (2006) los alcaldes se erigían en actores con más poder de interlocución con el centro y privilegiar la descentralización local, sin embargo, la aprobación de la reforma regional inclina el respaldo del mundo político hacia el nivel regional y mantiene sin responder las tradicionales demandas de los municipios (más recursos y más autonomía). Una vez conformadas las regiones como actor político, las expectativas de que se avance en descentralización local se podrían ver reducidas.

66 De acuerdo a Langston (2008), la elección democrática de los niveles estatales-regionales en México ha impulsado la

Considerando que las diferencias son menos que los elementos comunes y que, si bien no existe un modelo consensuado de descentralización a seguir en el país, hay bastantes pistas sobre qué figura debiera tener éste, es posible aventurar que la discusión a futuro tendrá como ejes, por un lado, la democratización plena del nivel regional de gobierno (*elección directa de intendente o presidente del GORE*) y por otro, la *autonomía financiera de los GORE* (decisión de la inversión pública regional, ya sea con o sin definición de impuestos regionales).

### **9.2.2. Factores asociados al proceso descentralizador del 2009**

El contexto y las implicancias de la reforma debatida en el Parlamento, permiten aventurar algunas afirmaciones en relación a los factores que asoman como impulsores o bien generadores de un escenario favorable a la concreción de este paso en el camino descentralizador. Es posible visualizar los siguientes:

#### *a) Ciclos políticos, campaña electoral y cambios en la correlación de fuerzas*

Al cumplirse 20 años de gobierno ininterrumpido de la Concertación después de la recuperación de la democracia, el panorama político ofrecía una sensación de agotamiento del bloque gobernante y la necesidad de ‘nuevos aires’, lo que se expresó en diversas deserciones partidarias y emergentes reconfiguraciones políticas, así como en la derrota electoral del gobierno y la llegada al poder de la coalición de centro-derecha, por primera vez de forma democrática en medio siglo.

Como preámbulo a dicho desenlace, la proliferación de negociaciones políticas y la búsqueda y apertura a nuevos temas para poner en la agenda,

descentralización al interior de uno de los partidos políticos más centralizados del mundo - el Partido Revolucionario Institucional (PRI) -, al ir ganando terreno los candidatos con discurso local y regional en el parlamento y deberse más a arreglos políticos con la región que con el centro.

conformó un terreno propicio para el debate descentralizador y para su concreción legislativa.

Es posible afirmar que el principal factor que contribuyó a la aprobación de la reforma, se relaciona con la inminencia de las elecciones presidenciales y parlamentarias y la eventual derrota de la Concertación como coalición gobernante. Ese contexto generó un escenario en el que la apertura de la agenda permitió la discusión descentralizadora y donde los cálculos políticos sobre posibles escenarios electorales empujaron a los parlamentarios a mirar con buenos ojos la reforma, a lo que cabe añadir que coincidiendo con el último tramo de la discusión legislativa fuera nombrado en el cargo de subsecretario de SUBDERE a un reconocido experto electoral. Ante la inminente pérdida del gobierno por parte de la Concertación, granjearse apoyos electorales en el presente en las regiones a través de este proceso, así como apostar a la futura apertura al voto popular de un nuevo espacio político (nicho electoral), pasaron a ser interesantes para los miembros de esta coalición.

#### *b) Políticas en el centro con consecuencias en todo el país*

La implementación con resultados desastrosos de una política acotada territorialmente a la capital, como fue el Transantiago, tuvo consecuencias inesperadas en el terreno regional. El análisis del debate parlamentario permite extraer dos líneas de efectos sobre la discusión descentralizadora. Por un lado, hubo un aspecto económico-financiero, expresado en la discusión sobre la decisión del gasto público, a la luz del cual el presupuesto destinado a subsanar las deficiencias del plan de transportes de Santiago generó molestia y exaltación en los parlamentarios representantes de regiones, que demandaron – con éxito – que dicho gasto fuera compensado con montos equivalentes destinados a regiones. Si bien la forma en la cual estos se distribuyeron fue también objeto de críticas, al mostrar nuevamente una operatoria centralista, se manifestó un reclamo legítimo

acerca del uso y destino de las finanzas públicas nacionales.

Por otro lado, hubo un aspecto político-institucional que también quedó en evidencia, relacionado con la distinta atención prestada por las autoridades nacionales respecto de los problemas que afectan al país. Mientras el Transantiago concentraba las preocupaciones y tiempo del gobierno central, especialmente del Ministro de Transportes, se experimentó la sensación de que los problemas regionales nunca tenían tal grado de atención y que eran puestos en un lugar secundario a ojos de todo el país. Ello puso en evidencia una vez más las consecuencias del centralismo y la necesidad de realizar modificaciones institucionales.

El Transantiago y sus derivaciones prepararon el terreno para un debate con carácter regionalista, puesto el impacto mediático, político y social que las acciones gubernamentales concentradas en Santiago estaban teniendo en el país.

#### *c) Democratización regional pendiente*

La anomalía institucional de contar con autoridades elegidas por la ciudadanía en los niveles nacional y local, pero no en el regional, aparece como un aspecto jurídico necesario de resolver. La existencia de una autoridad designada junto con un cuerpo colegiado conformado de manera indirecta, representa un problema desde el punto de vista de la teoría democrática. A juicio de algún parlamentario, esta situación no tiene sustento lógico y, por lo tanto, constituye también un factor de ‘ajuste de cuentas’ necesario con la democracia.

#### *d) Problemas regionales sin resolver desde el centro*

Como contracara y complemento de los efectos inesperados de las políticas aplicadas en el centro, la existencia de problemas específicos en las regiones y la implementación de medidas inadecuadas o, incluso, la falta de ellas para su resolución, desde la

capital, ponen también en el tapete la necesidad de revisar la institucionalidad pública.

La problemática indígena característica de la región de la Araucanía por largo tiempo, donde las condiciones de pobreza y deterioro social de las comunidades mapuche han carecido de una atención oportuna, pertinente y eficaz y, más bien, se derivan en parte importante de la histórica acción estatal, son una expresión más de la falta de *poder regional*. El abordaje del fenómeno desde la perspectiva de la seguridad interior del Estado y su foco en la violencia no sólo habla de un determinado marco de acción estatal, sino que también sitúan a ese marco en el plano de la toma de decisiones centralizada. Es razonable pensar que en tanto se vea como un problema localizado en un territorio lejos del centro, el tratamiento político-institucional será distinto a un escenario en el que es la propia región la que tiene el poder de acción necesario para abordarlo.

#### *e) Reforma del Estado*

La reforma del Estado es el marco general en el cual se inscriben los procesos descentralizadores, en tanto transformación de la institucionalidad pública para aumentar su eficacia y legitimidad. Un Estado más eficaz y con mayor legitimidad en su acción es una aspiración a la cual ciertamente contribuyen los avances en descentralización.

Siendo un proceso impulsado con irregular fuerza a los largo de las últimas décadas, el debate parlamentario pone en perspectiva a la reforma regional y a la descentralización, planteándolas como procesos incrustados en las bases mismas de la institucionalidad.

*“Se trata de avanzar en forma integral con la globalización, con la transformación del Estado, con la descentralización...” (Diputado Ojeda, enero de 2008).*

*“...el planteamiento formulado por la Comisión de Gobierno, para mi gusto, apunta a*

*la estructura de los Poderes Públicos y no solamente a la organización de las Regiones o a cómo se elige a los consejeros regionales. Va mucho más allá. Se refiere a la estructuración del poder del Gobierno central y a cómo se debe organizar este, en una línea que me parece extremadamente atractiva, pero que apunta -reitero- a las bases de la institucionalidad” (Senador Larraín, diciembre de 2008).*

#### *f) Contexto de globalización*

Como ya se ha visto, la globalización también ha sido un argumento esgrimido como contexto general por el cual la descentralización cobra fuerza como reacción y adaptación. Tanto desde una perspectiva socio-cultural (vuelta a las identidades locales, revalorización de la comunidad), como desde una económica (competitividad territorial en los mercados globales), la globalización es un marco favorable a la descentralización.

\* \* \*

A la luz del presente trabajo, la hermeticidad de la descentralización para el mundo de los actores políticos tiene espacios de apertura cuando convergen ciertos factores. A inicios de la década de los '90, la negociación político-electoral en el contexto de la transición a la democracia fue la que abrió por primera vez ese espacio y, casi 20 años después, sigue estando presente ese eje clave, sólo que complementado esta vez con el papel jugado por los actores regionales. Podemos concluir que la Reforma de 2009 logró concretarse cuando se la presentó en códigos político-electorales y cuando los actores regionales entraron en el debate, en este caso exigiendo recursos, atención política y profundización democrática.

## 10. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abalos, J. (2008). *Descentralización, financiación y servicios públicos. Fortalecimiento de la ciudadanía y la cohesión social*. Madrid: Tirant lo Blanch.

Aguilar Villanueva, L. (1996). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Angell, A. (1999). La Descentralización en Chile. *Instituciones y Desarrollo N° 3*. Barcelona: PNUD/IIC.

Arbós, X. y Vernet i Llobet, J. (1999). Los nuevos federalismos y el constitucionalismo del s. XX. En Aparicio, M. A. (dir.) (1999). *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*. Barcelona: CEDECS Editorial.

Arocena, J. (1989). Descentralización e iniciativa: una discusión necesaria. Cuadernos del CLAEH N°51. 639-83. *RAP, Rio de Janeiro, 41 (4), Jul/Ago*.

Banco Mundial. [en línea]. [consulta 4 diciembre 2010]. Disponible en <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>

Banco Central de Chile. [en línea]. [consulta 4 agosto 2010]. Disponible en <[www.bcentral.cl](http://www.bcentral.cl)>

Biblioteca del Congreso Nacional. [en línea]. [consulta 6 de junio 2010]. Disponible en <[www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2009). *Historia de la Ley N°20.390 Reforma Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Regional, 28 de octubre de 2009*. [consulta: 6 de junio de 2010]. Disponible en <[www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)>

Biglino, P. (2007). *Federalismo de integración y de devolución: el debate sobre la competencia*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales.



Bitonte, M. E. y Dumm, Z. (2007). El discurso parlamentario: ¿diálogo en la torre de Babel?. En Marafioti (comp). *Parlamentos*. Buenos Aires: Biblos.

Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista EURE, septiembre, vol. 30, n° 90. 27-40.*

Boisier, S. *Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad*. Tesis de Doctorado. Universidad de Alcalá. Facultad de Cs. Económicas, 2007.

Centro de Estudios Públicos. [en línea]. [consulta 11 agosto 2010]. Disponible en <www.cep-chile.cl>

Daughters, R. y Haper, L. (2006). Fiscal and Political Decentralization Reforms. En Eduardo Lora (ed.), *The State Reform in Latin America. Washington, D.C: IDB. 213-261.*

De Mattos, C. (1989). Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción. *Nueva Sociedad n° 104 noviembre-diciembre. 118-126.*

De Mattos, C. (1990). La descentralización: ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?. *Estudios Regionales n° 26. 49-70.*

Draibe, Sonia M. (1998). Evaluación de la descentralización de las Políticas Sociales en Brasil: Salud y Educación Fundamental. *Serie Reformas de Política Pública N° 52. Santiago de Chile: CEPAL.*

Faletti, T. (2006). Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico vol. 46 (183). 317-351.*

Fernández, V.R. (2002). Transformación del Estado y procesos de descentralización. La propuesta del Banco Mundial en la década de 1990 y las lógicas-intereses en el capitalismo global. *Problemas del desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía, vol. 33, n° 128. México: IIEc-UNAM, enero-marzo.*

Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina: Teoría y práctica. *Serie Gestión Pública n° 12. Santiago: ILPES-CEPAL.*

Grau, M. y Mateos, A. (2002). *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Madrid: Tirant Lo Blanch.

Instituto Nacional de Estadísticas. [en línea]. [consulta 3 noviembre 2010]. Disponible en <www.ine.cl>

Iñiguez, L. (2003) El lenguaje en las Cs. Sociales: fundamentos, conceptos, modelos en Iñiguez, L. (ed.) (2003). *Análisis del discurso. Manual para las Cs. Sociales*. Barcelona: UOC.

Langston, J. (2008). La competencia electoral y la descentralización partidista en México. *Revista Mexicana de Sociología, Vol. 70, Núm. 3, julio-septiembre. 457-486.* México: Universidad Nacional Autónoma de México.

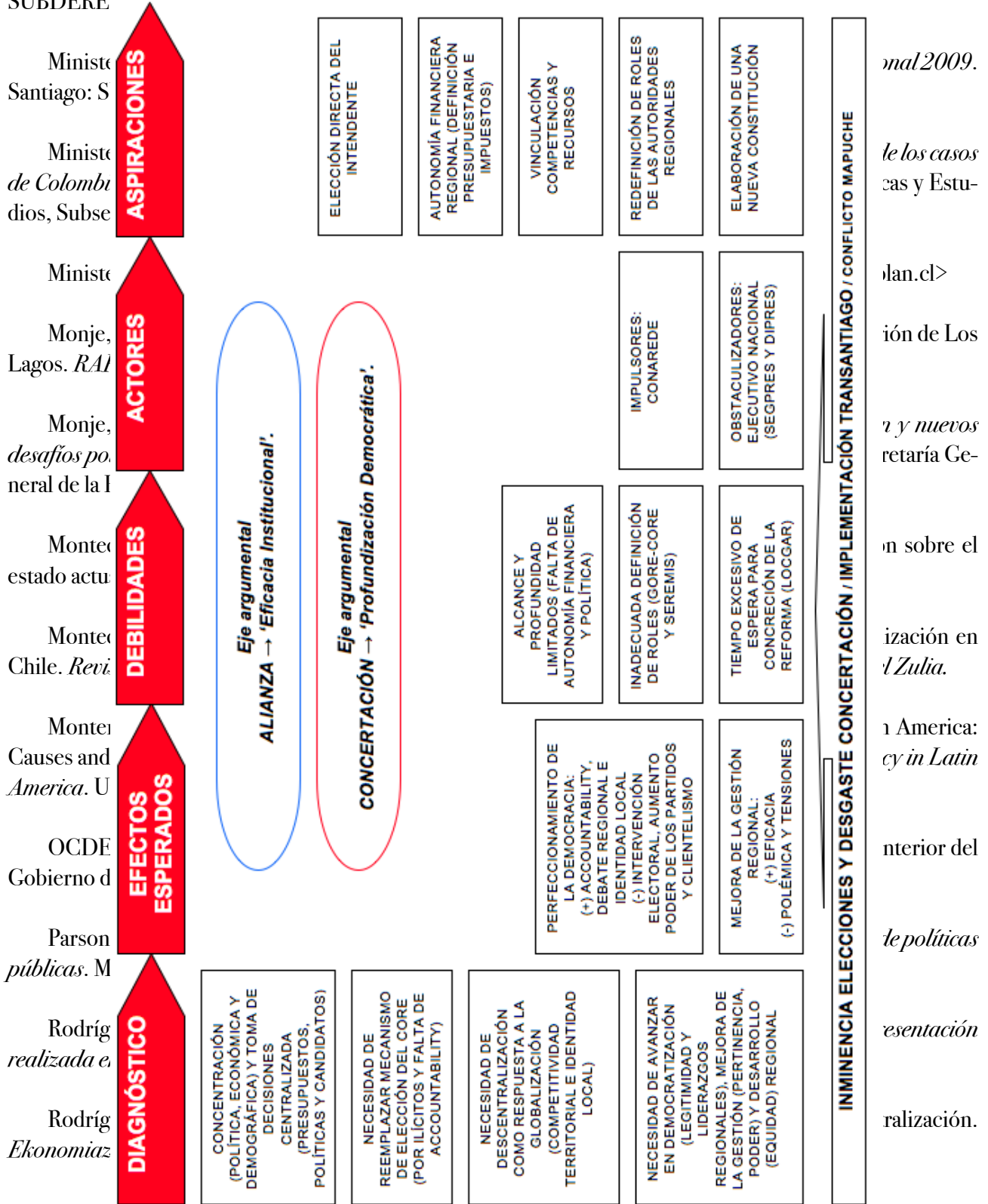
Leyton, C. (2006). *Balance del proceso de descentralización en Chile 1990-2005. Una mirada regional y municipal*. Estudios de caso MGPP. Santiago: U. de Chile.

Lira, L. y Abalos, J. (2005). *Descentralización en Chile: antecedentes, desafíos y el aporte del Programa Más Región*. Santiago: MIDEPLAN-Comisión Europea.

Mardones, R. (2006). Descentralización y transición en Chile. *Revista de Ciencia Política UC / volumen 26 / n° 1. 3-24.*

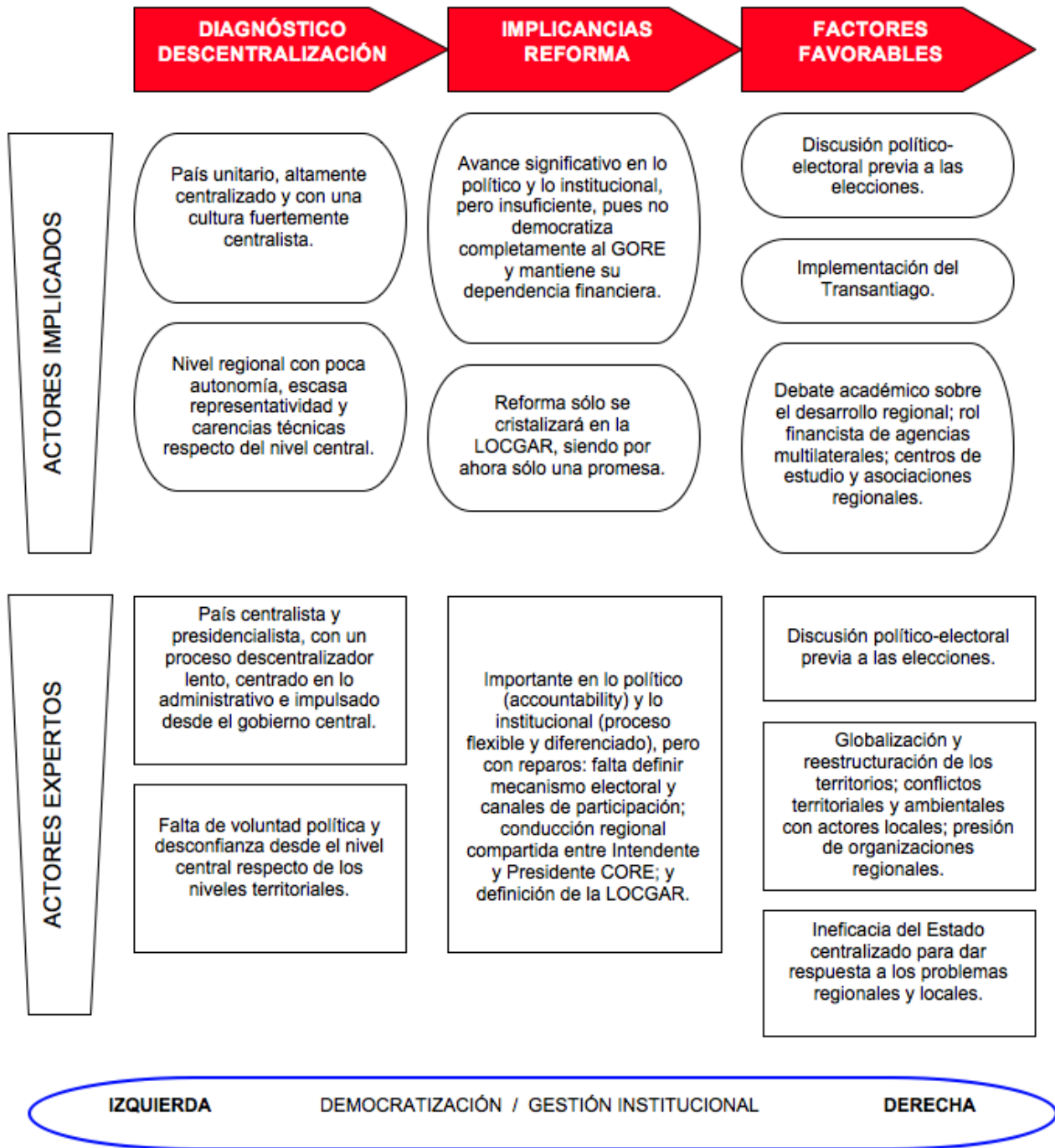
Mardones, R. (2008). Descentralización. Una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1998-2008). *Revista EURE*, vol. XXXIV, N° 102, agosto. 39-60.

Ministerio del Interior (2001). *El Chile descentralizado que queremos. Un proyecto de todos*. Santiago: SUBDERE



Rodríguez-Pose, A. y Ezcurra, R. (2011). Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OCDE countries. *Journal of Economic Geography*.

Sabatier, P. y Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Westview press.



## 11. GLOSARIO DE TÉRMINOS

EJES	ÁMBITO ARGUMENTAL	ALIANZA	CONCERTACIÓN
Antecedentes	Económico-financiero	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impuestos centralizados (1)</li> <li>- Concentración del gasto (2)</li> <li>- Recursos regionales condicionados (Transantiago) (3)</li> </ul>	-
	Político-institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toma de decisiones centralizada (1)</li> <li>- Autoridades nacionales centran atención en problemas del centro (3)</li> <li>- Diseño de políticas públicas centralizado (3)</li> <li>- Propósito del CORE de defender intereses regionales no se cumple (3)</li> <li>- Falta de poder de autoridades regionales (4)</li> <li>- Mecanismo vigente de elección de CORE genera corrupción (4) [5 diputados insisten en ello]</li> <li>- Distancia de la ciudadanía (4) [4 diputados insisten en ello]</li> <li>- Se requiere que las inversiones sean acorde a las necesidades regionales (3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presidencialismo exacerbado (1)</li> <li>- Toma de decisiones centralizada (proyectos regionales visados por el NC, Servicios públicos dependientes del NC, Instrumentos centralizados) (1) (4)</li> <li>- Autoridades nacionales centran atención en problemas del centro (Transantiago) (2)</li> <li>- Centralismo replicado en regiones (capital regional y provincias) (2)</li> <li>- Falta de legitimidad y de responsabilidad política del CORE (2)</li> <li>- Gestión entrabada por pugnas entre CORE y Concejos municipales (2)</li> <li>- Mecanismo de elección de CORE viciado (2) (3) [5 diputados insisten en ello]</li> <li>- Distancia de la ciudadanía (4) [4 diputados insisten en ello]</li> <li>- Necesidad de rectificar una regionalización arbitraria e inconsulta (1)</li> <li>- Necesidad de favorecer surgimiento de liderazgos regionales (1)</li> <li>- Necesidad de COREs capacitados e idóneos (2)</li> <li>- Necesidad de mayor participación y democracia a nivel regional (4)</li> <li>- Necesidad de mayor accountability (4)</li> <li>- Países con administraciones desarrolladas se han descentralizado (5)</li> <li>- Necesidad de gobiernos metropolitanos para resolver problemas de ciudad (5)</li> </ul>
	Histórico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reacción a la globalización (1) (2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reacción a la globalización (2)</li> </ul>
	Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Necesaria para acceso equitativo a oportunidades de progreso (3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Descentralización favorece el auge social, económico y político del país (2)</li> <li>- Centralismo es obstáculo al desarrollo armónico del país (3) (4)</li> <li>- Necesidad de reconocimiento de identidades regionales (4)</li> <li>- Voluntad descentralizadora viene de la sociedad civil organizada (4)</li> </ul>

EJES	ÁMBITO ARGUMENTAL	ALIANZA	CONCERTACIÓN
Efectos	Económico-financiero	- Más recursos para los GORE (1)	-
	Político-institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perfeccionamiento de la democracia (1)</li> <li>- Trato igualitario a las regiones (1)</li> <li>- Mejora en la gestión regional (1)</li> <li>- Asignación política de recursos regionales y creación de una clientela provincial (-) (1) (4)</li> <li>- Aumento del poder de los partidos políticos (centralizados) (-) (3)</li> <li>- Más burocracia y pago de favores políticos (-) (3)</li> <li>- Campañas políticas e intervención electoral (-) (3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Surgimiento de nuevos liderazgos políticos regionales (1) (2) (3)</li> <li>- Profundización de la democracia y aumento de la participación (2)</li> <li>- Consistencia, legitimidad, representatividad y autonomía del GORE (2)</li> <li>- Avance hacia la elección directa del presidente del GORE (2)</li> <li>- Accountability en la gestión regional (2) (4) [4 diputados insisten en ello]</li> <li>- Avance en la transformación del Estado (3)</li> <li>- Mayor transparencia (3)</li> <li>- Mayor claridad sobre roles y funciones de las autoridades (3)</li> <li>- Mejoramiento de la calidad de las instituciones y de la gestión regional (3) (4)</li> <li>- Mayor fuerza política y eficacia de los GORE (4)</li> <li>- Negociación entre intendente y CORE (5)</li> </ul>
	Histórico	-	-
	Social	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Generación de debate regional y discusión sobre propuestas y políticas (1) (2)</li> <li>- Organización social de la demanda por descentralización (2)</li> <li>- Revalorización de los espacios locales (3)</li> </ul>

EJES	ÁMBITO ARGUMENTAL	ALIANZA	CONCERTACIÓN
Debilidades	Económico-financiero	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Control de las inversiones y del presupuesto regional sigue centralizado (1) (3)</li> <li>- No hay más recursos para los GORE (4)</li> </ul>	-
	Político-institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicios públicos regionales siguen dependiendo del NC (1)</li> <li>- No contempla la elección directa del intendente o del presidente del GORE (2)</li> <li>- No avanza en atribuciones y autonomía a los GORE (2) (4)</li> <li>- Es democratizador (electoral), pero no descentralizador (3) (4)</li> <li>- No descentraliza, al dar más poder a los partidos políticos (centralizados) (4)</li> <li>- CORE estará formado por políticos y no por técnicos (4)</li> <li>- No queda clara la función de los municipios en las áreas metropolitanas (5)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se separa la figura del intendente de la del presidente del GORE (1) (2)</li> <li>- No contempla la elección directa del intendente o del presidente del GORE (1) (3)</li> <li>- Doble función del CORE inadecuada: aprobación y fiscalización de los fondos (5)</li> <li>- Persistencia de la aprobación por proyecto, lo que pone en riesgo la probidad (5)</li> </ul>
	Histórico	-	-
	Social	-	-
Aspiraciones	Económico-financiero	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Que haya impuestos regionales (1)</li> <li>- Que los recursos regionales se asignen en base a criterios técnicos y no políticos (3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Que se asigne recursos asociados a las competencias traspasadas a los GORE (2)</li> </ul>
	Político-institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Que se separe la figura del intendente de la del ejecutivo del GORE (1)</li> <li>- Que el intendente sea elegido en forma directa por la ciudadanía (5)</li> <li>- Que el CORE elija a los SEREMIS de una terna (5)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Que el intendente sea elegido en forma directa por la ciudadanía (1) (2) (4)</li> <li>- Que el presidente del GORE proponga la ERD y los planes de inversión (1) (3)</li> <li>- Que se separe la figura del intendente de la del ejecutivo del GORE (2) (3)</li> </ul>
	Histórico	-	-
	Social	-	-

EJES	ÁMBITO ARGUMENTAL	ALIANZA	CONCERTACIÓN
Relevancia	Económico-financiero	-	-
	Político-institucional	-	- Avance hacia un GORE con verdadera dirección política y administrativa (2) - Modifica la forma de ejercer el poder y de hacer política en regiones (3) - Paso gigantesco a favor de la descentralización y la democracia (3)
	Histórico	-	-
	Social	- La reforma es una tremenda oportunidad para las regiones (3)	- Es clave para el desarrollo armónico y sustentable (3)
Actores	Impulsores	- CONAREDE y HVB (1) (3)	- CONAREDE y HVB (1) (2) (4) - Subsecretaria Serrano (4)
	Obstaculizadores	-	-
Cumplimiento de promesas		-	- Cumplir compromiso firmado con CONAREDE (4)

\* Los sombreados en color amarillo corresponden a los enunciados compartidos por ambas coaliciones políticas.

(1) Enunciado en la Discusión General en la Cámara de Diputados (3/5/2005). En el debate intervienen 10 diputados (7 de la Concertación y 3 de la Alianza). Votación: Aprobado (87 a favor; 0 en contra y 1 abstención).

(2) Enunciado en la Discusión Particular en la Cámara de Diputados (10/7/2007). En el debate intervienen 17 diputados (12 de la Concertación y 5 de la Alianza). Por unanimidad el proyecto vuelve a la Comisión de Gobierno.

(3) Enunciado en la Discusión Particular en la Cámara de Diputados (9/1/2008). En el debate intervienen 15 diputados (8 de la Concertación y 7 de la Alianza). Votación queda pendiente.

(4) Enunciado en la Discusión para despachar el proyecto en Cámara de Diputados (17/1/2008). En el debate intervienen 11 diputados (6 de la Concertación, 4 de la Alianza y 1 del PRI). Se vota cada artículo por separado.

(5) Enunciado en la Discusión Única en la Cámara de Diputados (8 y 9/9/2009). En el debate intervienen 10 diputados (6 de la Concertación, 3 de la Alianza y 1 del PRI).

SUBDERE: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior.

EJES	ÁMBITO ARGUMENTAL	ALIANZA	CONCERTACIÓN
Antecedentes	Económico-financiero	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pérdidas del Transantiago equivalen al FNDR de 4 regiones. (2)</li> <li>- Inversión regional controlada centralizadamente. (3)</li> <li>- Empresas se asientan y tributan en Santiago. (3)</li> <li>- Impuestos regionales no atenderían contra el Estado unitario (2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es más caro para las empresas establecerse en regiones que en Santiago. (2)</li> <li>- Inversión regional controlada centralizadamente. (3)</li> <li>- Empresas se asientan y tributan en Santiago. (3)</li> </ul>
	Político-institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se ha fortalecido la desconcentración en desmedro de la descentralización (2)</li> <li>- SEREMIS dependen del NC (2)</li> <li>- Los GORE han canalizado las decisiones y políticas del NC (2)</li> <li>- Existe en las regiones una cultura política centralista, dependiente del NC (2)</li> <li>- Partidos definen a los candidatos de regiones desde Santiago (2) (3)</li> <li>- Instrumentos y políticas regionales diseñadas en el NC (3)</li> <li>- Ninguna autoridad regional lo es efectivamente, salvo el CORE (3)</li> <li>- Es indispensable dar obligatoriedad a lo pactado entre NC y municipios (3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los gobiernos descentralizados son más ágiles, eficientes y con mejor gestión (2)</li> <li>- Debe rectificarse democráticamente una regionalización hecha autoritariamente (2)</li> <li>- No elegir democráticamente al CORE es una anomalía democrática (2)</li> <li>- Distancia y desconocimiento de la ciudadanía (2)</li> <li>- Partidos definen a los candidatos de regiones desde Santiago (2) (3)</li> <li>- Hoy no existen gobiernos, sino que meras administraciones regionales (3)</li> <li>- Tenemos regiones diversas atadas a un estatuto común (3)</li> <li>- Se han observado prácticas ilegítimas en la elección de los CORE (3)</li> <li>- Se requiere una regulación para las áreas metropolitanas, complejas de gobernar (4)</li> <li>- El Estado unitario es un ordenamiento práctico y conveniente (3)</li> <li>- La elección de intendente podría o no afectar al principio unitario (divergencia:) (3)</li> </ul>
	Histórico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha operado una centralización en lo público y en lo privado (2)</li> <li>- En la globalización la competitividad es territorial (2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En Europa la regionalización ha sido la respuesta ante la globalización (2)</li> <li>- Chile no tiene ni cultura ni tradición federal (2)</li> <li>- El Estado unitario nació con la República y nadie lo cuestiona (3)</li> </ul>
	Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hay pérdida de población joven y cualificada en regiones (2)</li> <li>- Concentración excesiva de todo en la capital (3)</li> <li>- IDH inequitativo (alto en RM y bajo en regiones) (3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hay pérdida e población joven y cualificada en regiones (2)</li> <li>- Concentración excesiva de todo en la capital (2)</li> </ul>



EJES	ÁMBITO ARGUMENTAL	ALIANZA	CONCERTACIÓN
Efectos	Económico-financiero	-	-
	Político-institucional	- Reforma es inútil, no hace falta cambiar la Constitución para lograr lo mismo (-) (2) - Convenios de programación darán garantía a los acuerdos multinivel. (3)	- Entregará autonomía al GORE. (2) - Fortalecerá representatividad del GORE. (2) - Robustecerá la identidad política de las regiones. (2) - Accountability de parte de los consejeros. (2) - Generará polémica entre el intendente y el presidente del CORE (-). (3) (MAS): Partidos políticos serán los que definirán a los presidentes del CORE. (3)
	Histórico	-	-
	Social	-	-
Debilidades	Económico-financiero	-	- Los recursos regionales siguen definiéndose en el NC.(2) (3) - No hay una norma clara sobre el financiamiento de las competencias a traspasar (3)
	Político-institucional	- GORE sin atribuciones y recursos reales, lo que generará frustración. (2) - Transferencia de competencias queda a voluntad del ejecutivo y es retroceder. (2) - Reforma es mínima ante las necesidades de las regiones. (2) - Ha sido una reforma que ha demorado mucho y aún queda concretarla en la LOCGAR. (2)	- Ha sido una reforma que ha demorado mucho y aún queda concretarla en la LOCGAR. (2) - Reforma es mínima ante las necesidades de las regiones. (2) (3) - El presidente del CORE tendrá un poder incontrarrestable frente al intendente (al manejar los recursos). (3) - El presidente del CORE responderá a las demandas provinciales, sin tener un mandato regional. (3) - Partidos políticos tendrán más poder, al definir ellos en la práctica a los presidentes del CORE. (3) - No se definen las competencias 'intraspasables'. (3)
	Histórico	-	-
	Social	-	-

EJES	ÁMBITO ARGUMENTAL	ALIANZA	CONCERTACIÓN
Aspiraciones	Económico-financiero	-	- Que haya impuestos regionales. (1) (2) (3)
	Político-institucional	- Que se avance desde el Estado desconcentrado hacia el Estado descentralizado. (2) - Que el intendente sea elegido en forma directa por la ciudadanía. (2) - Que haya competencias y mayor autonomía financiera regional. (2)	- Que se formule una nueva constitución, más descentralizadora. (2) - Que el intendente sea elegido en forma directa por la ciudadanía. (3) - Que haya competencias y mayor autonomía financiera regional. (3)  (MAS): Asamblea Constituyente para una nueva Constitución. (3)
	Histórico	-	-
	Social	-	-
Relevancia	Económico-financiero	-	-
	Político-institucional	- Apunta a la estructura de los poderes públicos, a las bases de la institucionalidad (1) - Implica preguntarse si estamos dispuestos a tener gobiernos regionales reales. (2) - Va a la médula de la descentralización. (3) - Paso histórico en materia de descentralización. (3) - Avanzar luego de 30 años de estancamiento (3).	- Discusión trascendente para la democracia y la estabilidad institucional. (3) - Reconocimiento de que el país se ha urbanizado y que las áreas metropolitanas son complejas. (3)
	Histórico	-	-
	Social	-	- Es clave para el desarrollo de las regiones y de todo el país. (3)
Actores	Impulsores	- CONAREDE y HVB. (2)	- CONAREDE y HVB. (2)
	Obstaculizadores	- El gobierno, a través del Ministro SEGPRES. (1) (3)	- El Ministerio de Hacienda. (2)
Cumplimiento de promesas		- Vota favorable a la reforma para cumplir el compromiso con CONAREDE. (2)	-

\* Los sombreados en color amarillo corresponden a los enunciados compartidos por ambas coaliciones políticas.

(1) Argumento enunciado en la Discusión General en sala Senado (10 de diciembre de 2008). En el debate intervienen 3 senadores (1 de la Concertación, 1 de la Alianza y 1 Independiente).

(2) Argumento enunciado en la Discusión General en sala Senado (3 de marzo de 2009). En el debate intervienen 21 senadores (10 de la Concertación, 9 de la Alianza, 1 del MAS y 1 Independiente). Votan 37 (36 a favor y 1 pareo).

(3) Argumento enunciado en la Discusión Particular de despacho del proyecto en sala Senado: (4, 5 y 11 de agosto y 1 y 2 de septiembre de 2009). En el debate intervienen 18 senadores (9 de la Concertación, 6 de la Alianza, 1 del MAS, 1 del PRI y 1 Independiente). Se vota cada artículo por separado.

(4) Argumento enunciado en la Discusión Informe Comisión Mixta en sala Senado: Aprobado (7 de octubre de 2009). En el debate interviene 1 senador (de la Concertación). En votación se aprueba informe.

Sesión	Fecha	Actualidad noticiosa*
Discusión General DIPUTADOS (3/5/2005)	-	No existe información noticiosa sistematizada disponible. Puede destacarse la cercanía con la realización de las elecciones presidenciales y parlamentarias en diciembre de 2005 y el balotaje en enero de 2006, en que triunfaría Bachelet.
Discusión Particular DIPUTADOS (10/7/2007)	5/6/2007	Se aprueba creación de la Comisión investigadora de la Cámara de Diputados por el Transantiago.
	6/6/2007	Comienza a funcionar el sistema de “pago por pasajero” en el Transantiago. Comienza tramitación en el Congreso de paquete económico de US\$290 millones para el Transantiago (subvención requerida para mejorar su funcionamiento).
	8/6/2007	Entrega de resultados de la encuesta CASEN 2006, que muestra importante baja en la pobreza del país: la cifra de pobreza alcanza su mínimo histórico a nivel nacional: 13,7%.
	12/6/2007	Huelga de conductores de buses SuBus (uno de los operadores del Transantiago).
	13/6/2007	La Cámara de Diputados aprueba financiamiento para el Transantiago.
	14/6/2007	Senadores Ominami y Frei presentan indicaciones a la ley para el Transantiago.
	17/6/2007	Senador Adolfo Zaldívar exige la renuncia de los ministros Velasco (Hacienda) y Bitrán (Obras Públicas) a cambio de su voto a favor a la ley de financiamiento del Transantiago. Senadora Alvear advierte que Zaldívar está obligado a aprobar proyecto del Transantiago.
	19/6/2007	Por 20 votos contra 18 se aprueba la idea de legislar en el Senado para proyecto de financiamiento del Transantiago. En contra votaron los parlamentarios de la Alianza y Zaldívar (ex - DC). A favor, los senadores de la Concertación y Flores (ex - PPD) y Bianchi (independiente).
	20/6/2007	Transantiago funciona pese a huelga de trabajadores de Buses Alsacia y Express. Cerca de la medianoche, el Senado aprueba entrega de fondos al Transantiago en 2 cuotas de US\$145 millones cada una.
	21/6/2007	Congreso aprueba salario mínimo en \$144.000 (€ 200 aprox.)
Discusión Particular DIPUTADOS (9/1/2008) y Discusión para despachar el proyecto DIPUTADOS (17/1/2008)	26/11/2007	La DC suspende militancia de Senador Adolfo Zaldívar y pide expulsión del partido (debido a su voto en contra en ley de financiamiento del Transantiago).
	27/11/2007	Desempleo del período agosto-octubre se sitúa en 7,7%.
	29/11/2007	Sebastián Piñera presenta propuesta para Transantiago <sup>71</sup> .
	3/12/2007	Ministro de transportes René Cortázar presenta 12 nuevos servicios y 25 extensiones de recorridos en el Transantiago.
	13/12/2007	La Presidenta Bachelet rechaza la renuncia de René Cortázar al Ministerio de Transportes.
19/12/2007	Cámara de Diputados aprueba informe de comisión investigadora sobre Transantiago. Ex - presidente Ricardo Lagos pide excusas públicas por el Transantiago.	

71. Sebastián Piñera, militante del Partido Renovación Nacional (Alianza por Chile), será elegido dos años después, Presidente de la República para el período 2010-2014.

Sesión	Fecha	Actualidad noticiosa*
Discusión General SENADO (10/12/2008)	1/12/2008	Ex - presidente Lagos se reúne con la mesa directiva del PPD, para tratar el tema de su eventual candidatura presidencial. Diputado Kast insiste en levantar candidato UDI para competir con Piñera en las elecciones presidenciales.
	2/12/2008	Proyecto de inscripción automática y voto voluntario inicia nueva tramitación en el Senado. Presidenta Bachelet firma proyecto de ley sobre fortalecimiento de la educación pública. Jueces, Fiscalía, Contraloría y Tribunal Constitucional firmaron acuerdo contra la corrupción. Perú ratifica que no destituirá a Donayre (militar peruano que fue grabado mientras hacía comentarios ofensivos contra los chilenos en una fiesta militar) por controversia con Chile. Comisión del Senado aprueba inscripción automática y voto voluntario.
	3/12/2008	Ex – presidente y actual senador Frei presenta plan de reformas constitucionales.
	4/12/2008	Ex - presidente Lagos “se baja” de carrera presidencial, aludiendo que no están dadas las condiciones que el estima necesarias en la Concertación IPC de Noviembre: -0,1% PPD no asegura apoyo a Insulza como candidato presidencial Insulza condiciona su opción presidencial a respaldo unitario PS-PPD
	5/12/2008	Economía crece 2,7% en Octubre, bajo las expectativas Senador Frei pidió a la Concertación concentrarse en ideas y no en procedimientos Hoy pasa a retiro general Donayre, tras cumplir mandato legal Presidentas Bachelet (Chile) y Fernández (Argentina) conmemoran 30 años de mediación papal en conflicto entre Chile y Argentina Diputado Kast (UDI) exige garantías a Piñera para apoyo a candidatura única
	6/12/2008	Asumen nuevos alcaldes en las comunas del país (electos en las recientes elecciones)
	9/12/2008	Intendenta de Magallanes renuncia para ser candidata al Congreso Sala del Senado vota Ley General de Educación: se aprueba idea de legislar Renuncian 4 gobernadores para presentarse a elecciones parlamentarias
	10/12/2008	Ministros Andrade, Harboe y Barrios presentan renuncia a Bachelet para competir en elección parlamentaria Fiscalía económica demanda a cadenas de farmacias por alza concertada de precios Bachelet da inicio a construcción de Museo de la Memoria

Sesión	Fecha	Actualidad noticiosa*
Discusión Única DIPUTADOS	30/7/2009	INE: desempleo llega a 10,7% en trimestre abril-junio.
	3/8/2009	Presidenta de la República da inicio a entrega de bono de invierno: \$40.000 (€ 50 aprox.) al 40% más pobre de la población.
(8-9/9/2009) y	5/8/2009	Cámara de Diputados aprueba interpelación a Ministro Pérez Yoma por violencia en la Araucanía (quema de camiones por parte de comuneros mapuche).
	8/8/2009	RN proclama a Sebastián Piñera como candidato presidencial.
Discusión Particular SENADO	11/8/2009	Senador Zaldívar asegura que no bajará su candidatura presidencial.
	12/8/2009	Senado aprueba nuevo subsidio para financiar el Transantiago. Mapuche muere en enfrentamientos con carabineros en la Araucanía.
(4-5-11/8/2009) y 1-2/9/2009)	13/8/2009	Gobierno enviará delegación a la Araucanía para buscar solución al conflicto mapuche.
	15/8/2009	Fiscal es atacado a pedrazos al visitar escuela incendiada en La Araucanía. Partido Chile Primero proclama a Sebastián Piñera como candidato presidencial.
Discusión Aprobación SENADO	16/8/2009	Diputado Enríquez-Ominami (ex – PS) presenta 65 mil firmas para inscribir candidatura presidencial.
	18/8/2009	Interpelación a ministro del interior Pérez Yoma, por violencia en La Araucanía.
(7/10/2009)	22/8/2009	Partido Demócrata Cristiano y Partido Radical Social Demócrata (Concertación) proclaman a ex – Presidente Eduardo Frei como candidato presidencial. Partido UDI (Alianza) proclama a Sebastián Piñera como candidato presidencial.
	23/8/2009	Coalición de Izquierda “Juntos Podemos” desestima acuerdo con el MAS y ratifica a Jorge Arrate como candidato presidencial.

\*Fuente de la relación de hechos noticiosos: CEP Chile, en las presentaciones de sus estudios de opinión trimestrales (ver [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)). La presente corresponde a una selección de noticias significativas en relación al objeto de análisis, que en algunos casos han sido descritas en mayor detalle para su mejor comprensión.

ANTECEDENTES Y NECESIDAD DE LA REFORMA					
General	FNDR:	Fondo Nacional de Desarrollo Regional	Elección directa CORE e indirecta de su Presidente	Áreas Metropolitanas	
<p>‘Los gobiernos regionales así regulados, ya han enterado diez años de funcionamiento. Este período ha permitido presenciar cómo las regiones se han ido adaptando paulatinamente al nuevo sistema de administración regional, asumiendo un rol protagónico en las decisiones que afectan a su propio desarrollo. Sin perjuicio de lo anterior, este tiempo también ha demostrado la necesidad de introducir ciertas adecuaciones al sistema imperante, como asimismo, de incorporar nuevos avances al proceso de descentralización que se inició en el año 1991.’</p>	<p>ISAR: Inversión Subsectorial Regional</p> <p>TRANSANTIAGO: Plan de Transporte Urbano de Santiago</p> <p>RM: Región Metropolitana</p> <p>PS: Partido Socialista</p> <p>PPD: Partido Por la Democracia</p>	<p>‘Diez años de funcionamiento de las asignaciones Regionales han demostrado la necesidad de provocar un mayor involucramiento de la ciudadanía en el devenir de su región. No obstante para la Urbancía indirecta de los representantes regionales fue, sin duda, un paso importante, no por ello es suficiente para garantizar la plena participación de la ciudadanía regional en la búsqueda del desarrollo de los territorios que la cobijan.’</p>	<p>‘La práctica ha demostrado que la concurrencia de ciertos problemas muy típicos de estos territorios, supera con creces las competencias municipales, obligando a una coordinación entre ellas que normalmente es muy difícil o, incluso, imposible de conseguir. Al mismo tiempo, se advierte que aún para los gobiernos regionales con asiento en estas áreas metropolitanas, la prevención y solución de tal problemática común sobrepasa sus propias capacidades competenciales y financieras. En síntesis, la ausencia de una política y autoridad metropolitanas, ha generado un conjunto de soluciones incompletas o inapropiadas para la eficiente administración de estos ámbitos territoriales.’</p>		
EFECTOS ESPERADOS DE LA REFORMA					
General	PRSD:	Partido Radical Social Demócrata	Elección directa CORE e indirecta de su Presidente	Traspaso de Competencias	Áreas Metropolitanas
<p>‘Los profundos cambios en materia económica, social, demográfica, de infraestructura y geopolítica, que se han venido sucediendo en el país con el desarrollo económico y social, y con la vigencia del esfuerzo descentralizador, han ido destacando al componente geográfico como un elemento sustantivo de este proceso, elemento que en la práctica no ha resultado necesariamente armónico con esta nueva forma de administración. A este respecto, no es irrelevante considerar que la actual división geográfica de nuestro territorio ha estado en marcha del proceso de descentralización, se implementaron en situaciones políticas e institucionales muy distintas. En consecuencia, no es aventurado concluir que tanto los criterios inspiradores como los objetivos de uno y otro proceso fueron también diversos. En tal contexto, esta proposición de reforma constitucional pretende facilitar los mecanismos de construcción institucional, de modo que, en algún momento, permitan provocar el reencuentro armónico entre los criterios y objetivos de ambos procesos: regionalización y descentralización.’</p>	<p>UDI: Unión Demócrata Independiente</p> <p>RN: Renovación Nacional</p> <p>PRI: Partido Regionalista de Independientes</p> <p>MAS: Movimiento Amplio Social</p> <p>CH: Chile Primero</p>	<p>‘El origen ciudadano de estos representantes independiente, más tangible y permanente su responsabilidad política, en orden a hacer realmente efectiva esa participación ciudadana, al constituirse en sus directos mandatarios, además de fortalecer la identidad de actores locales. En suma, la participación de la ciudadanía en la generación directa de sus representantes regionales, imprime mayor fortaleza, legitimidad y autenticidad a la representación, lo cual contribuye a la incorporación de mayores compromisos y responsabilidades en el desafío de ir creando región. Esto, sin duda, constituye una expresión concreta de mayor democracia en el proceso de descentralización.’</p>	<p>‘La administración directa desde la región de determinadas competencias nacionales o sectoriales, puede constituirse en una herramienta formidable de gestión efectiva y acción directa en el área competencial de los gobiernos regionales.’</p>	<p>‘En este contexto, la presente reforma pretende consagrar una disposición que recoja la especificidad en el tratamiento de las áreas metropolitanas, componente hasta ahora inexistente en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional, el cual, además, constituye un ingrediente que no puede estar ausente en el desarrollo de un proceso de descentralización.’</p>	

COALICIÓN POLÍTICA	PARTIDO	DIPUTADOS	Nº de citas por Diputado	Nº de citas por Partido	Nº de citas por Coalición
CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA	PPD	González	12	43	113
		Valenzuela	11		
		Leal	10		
		Soto	5		
		Quintana	3		
		Jaramillo	1		
		Ceroni	1		
	PS	De Urresti	14	37	
		Espinoza	5		
		Rossi	4		
		Navarro*	4		
		Díaz	4		
		Paredes	2		
		Montes**	2		
		Shilling	1		
		Pascal**	1		
	PDC	Ojeda	14	28	
		Silva*	4		
		Fuentealba	4		
		Venegas	2		
		Ascencio	2		
		Walker	1		
		Araya	1		
PRSD	Robles	4	5		
	Pérez	1			

COALICIÓN POLÍTICA	PARTIDO	DIPUTADOS	Nº de citas por Diputado	Nº de citas por Partido	Nº de citas por Coalición
ALIANZA POR CHILE	UDI	Rojas	7	36	51
		Varela*	6		
		Estay	5		
		Torres	4		
		Correa	3		
		Bobadilla	3		
		Ulloa	2		
		Moreira**	2		
		Lobos	2		
		Barros	2		
	RN	Cardemil**	1	15	
		García	6		
		Becker	4		
		Hidalgo*	2		
		Verdugo	1		
PRI***	Mulet		5	5	5
Ejecutivo (PS)		Ministro Viera-Gallo	6	6	6
Total		42	175	175	175

\*Corresponden a diputados en ejercicio en el período 2002-2006, que intervinieron en la primera discusión sobre la Reforma regional desarrollada en la Cámara y que no formaron parte de ella en el período 2006-2010.

\*\*Corresponden a diputados de distritos ubicados en la Región Metropolitana de Santiago.

\*\*\*El Partido Regionalista de los Independientes (PRI) es un partido fundado en 2006 por políticos descolgados de la Concertación, fundamentalmente del PDC, que se postula a sí mismo como un referente del centro político.



## ANEXOS

### Anexo N°1: Círculo argumental debate parlamentario sobre la Reforma Pensional en Chile

COALICIÓN POLÍTICA	PARTIDO	SENADORES	N° de citas por Senador	N° de citas por Partido	N° de citas por Coalición
CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA	PS	Núñez	11	38	63
		Muñoz Aburto	11		
		Gazmuri	10		
		Ominami	2		
		Letelier	2		
		Naranjo	1		
		Escalona	1		
	PRSD	Gómez	5	11	
		Vásquez	3		
		Ávila	3		
PDC	Sabag	7	7		
PPD	Muñoz Barra	7	7		
ALIANZA POR CHILE	UDI	Orpis	14	27	48
		Larraín	8		
		Pérez Varela	3		
		Arancibia	2		
	RN	Cantero	7	21	
		Horvath	5		
		García	4		
		Prokurica	2		
		Espina	2		
		Allamand	1		
INDEPENDIENTE		Bianchi	7	7	7
PRI		Zaldívar	2	2	2
MAS		Navarro	7	7	7
Total		25	79	127	127

## Anexo N°2: Síntesis de opiniones de los entrevistados, por dimensión y tipo de actor.

ANTECEDENTES Y NECESIDAD DE LA REFORMA	
General	
<p>‘Y la verdad que lo que nosotros estamos haciendo al haber promulgado esta reforma constitucional, es decir también que Chile no puede construirse sin considerar a todos y cada uno de sus habitantes, que el desarrollo de las regiones -y no sólo de la capital- es prioritario a la hora de continuar por la senda del crecimiento y de justicia social que hemos emprendido.’</p> <p>‘Combatir el centralismo es, en realidad, una condición del esfuerzo para conseguir una mayor integración nacional, puesto que supone elevar la categoría de las instituciones regionales y dotarlas de legitimidad democrática. Esta es, entonces, una reforma que busca perfeccionar la calidad de nuestra Democracia.’</p> <p>‘Así como necesitamos un Estado fuerte y vigoroso, a la vez, ágil e innovador. Y para eso, el gobierno nacional debe actuar coordinadamente con los gobiernos regionales y locales, para responder eficientemente a las necesidades de la comunidad.’</p>	
EFECTOS ESPERADOS DE LA REFORMA	
General	Traspaso de Competencias
<p>‘Y la verdad que desde hoy la Constitución asegurará mayor representación, mayor poder y mayor identidad a las regiones. Mayor representación, porque los consejeros regionales serán elegidos directamente por los ciudadanos. Mayor poder, porque ejercerán las facultades que les serán transferidas desde el gobierno central en materia de ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural. Mayor liderazgo, porque contarán con un presidente del Consejo, que deberá ser un gran promotor de los intereses de la región. Mayor identidad regional, porque al eliminarse la denominación numérica de las regiones, serán llamadas ahora por el nombre propio que tienen.’</p>	<p>‘La flexibilidad material y temporal que admite desde hoy la Constitución para la radicación de competencias en los distintos niveles de gobierno, puede constituirse en un poderoso instrumento de modernización del Estado para favorecer la eficiencia de la ejecución de políticas en el nivel regional y fortalecer además el rol normativo del nivel nacional.’</p>
RELEVANCIA Y FORTALEZAS DE LA REFORMA	
General	
<p>‘Esta es la reforma político-administrativa de mayor envergadura desde que se estableció la elección directa de los alcaldes en 1992. En los hechos, consagra la madurez política de las regiones y configura en ellas un espacio real de ejercicio de la soberanía popular.’</p>	
ASPIRACIONES Y LIMITANTES EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN	
CONTENIDO DEL DISCURSO*	
General	
<p>‘Cada vez se hace más injustificable la existencia de un sistema binominal en el Parlamento, cuando coexiste con un sistema proporcional en los municipios que garantiza la fiel representación de la diversidad ciudadana y al que seguramente también tenderá el sistema electoral regional.’</p>	

## ACTORES IMPULSORES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

General

‘Como hija de un aviador viajé y viví mucho tiempo en ciudades pequeñas, medianas y grandes, y conocí las regiones muy de cerca y no por la televisión. Entonces, soy y he sido una regionalista y he estado muy detrás del impulso de esta reforma y de otras.’

‘Y además, tengo que decirlo, porque muchos de los más regionalistas de esta región, ya que desde ministra tuve muchas actividades con ellos, y por cierto como candidata, y fui la primera candidata que me comprometí con la Comisión Nacional de Desarrollo Regional a, justamente, tomar un conjunto de medidas que nos permitieran ir dándole mayor peso y mayor valor a las Regiones.’

## CARÁCTER UNITARIO DEL ESTADO

General

‘Y ha quedado demostrado que no había incompatibilidad entre las bases del Estado unitario, por un lado, que es Chile y, por el otro, el esfuerzo de descentralización de sus regiones.’

**ANEXO N° 3: Argumentos y posición política por ámbito y eje discursivo, Cámara de Diputados\*.**

**ANEXO N° 4: Argumentos y posición política por ámbito y eje discursivo, Senado\*.**

**ANEXO N° 5: Actualidad noticiosa política y social del país en las fechas próximas a las sesiones de debate en el Congreso\*.**

**ANEXO N° 6: Resumen contenido del discurso Mensaje Presidencial (2003)**

**ANEXO N°7: Diputados que intervienen en el debate por afiliación política y n° de citas.**

**ANEXO N°8: Senadores que intervienen en el debate por afiliación política y n° de citas.**

**ANEXO N° 9: Resumen Discurso Presidencial de promulgación Ley 20.390 (2009)**

## ANEXO N° 10: Listado de entrevistados a los que se les envió el guión de entrevista.

Nombre	Cargo u ocupación
Claudia Serrano*	Subsecretaria de Desarrollo Regional 2006-2010
Ignacia Fernández*	Jefa División de Políticas y Estudios SUBDERE 2007-2010
Oswaldo Henríquez*	Jefe Departamento de Políticas y Descentralización SUBDERE 2007-2010
Senador Ricardo Nuñez	Presidente de la Comisión de Regionalización del Senado
Diputado German Becker	Presidente Comisión Gobierno Interior Cámara de Diputados
Enrique Von Baer	Presidente CONAREDE
Sergio Boisier	Experto en descentralización, planificación y desarrollo territorial
Luis Lira*	Especialista en Desarrollo Territorial, Consultor CEPAL.
Iván Finot	Especialista en Desarrollo Territorial, Consultor CEPAL.
Egon Montecinos	Especialista en descentralización y desarrollo local, docente U. de Los Lagos
Pablo Monje*	Docente U. Arcis
Cristian Leyton*	Coordinador Sistema Buenas Prácticas en Desarrollo Territorial, SUBDERE.
Ignacio Irrarrázaval*	Coordinador Políticas Públicas Universidad Católica de Chile.
Marcelo Morales*	Especialista en Desarrollo Regional, Consultor Agencia Alemana de Cooperación Técnica - GTZ.
Rodrigo Mardones	Especialista en descentralización, Director Instituto de Ciencia Política U. Católica

\*Actores efectivamente entrevistados.

## ANEXO N° 11: GUIONES DE ENTREVISTA

### GUIÓN DE ENTREVISTA A IMPLICADOS EN LA REFORMA

#### Presentación

La siguiente entrevista es una de las actividades que componen mi investigación pre-doctoral, “**Descentralización en Chile: discurso político en torno a la Reforma Regional del año 2009 y factores asociados a su aprobación legislativa**”. Junto con estas entrevistas a involucrados y a expertos, se realizará una exhaustiva revisión de documentos oficiales relativos a la materia.

El objetivo de la presente es conocer la visión de los actores directamente involucrados en la formulación, negociación, discusión y tramitación de la Reforma constitucional regional. La idea es que **el entrevistado responda a las siguientes 3 preguntas** en forma libre y espontánea, **explayándose todo lo que desee en su reflexión**, pues de esa manera el análisis será más rico y contribuirá más al estudio.

Se garantiza que la información aportada solo será usada con propósitos académicos, esperando contribuir a un mejor conocimiento de los procesos descentralizadores.

Muy agradecido por su colaboración

Juan Fernández Labbé

Doctorando en Sociología

Universidad Complutense de Madrid

[jfernand@uc.cl](mailto:jfernand@uc.cl)

#### Síntesis de la Reforma Constitucional Regional del año 2009

El 28 de octubre de 2009 se publicó en el Diario Oficial la Ley 20.390, que introduce modificaciones en la Constitución en materia de gobierno y administración regional. Destacan los siguientes cambios:

\* Establece la elección de los consejeros regionales por sufragio universal en votación directa de la ciudadanía y la elección, a su vez, por parte de los consejeros, de uno de sus pares como Presidente del Consejo Regional.

\* Establece la figura de la transferencia de competencias desde el nivel central a los gobiernos regionales (a uno o más, en carácter definitivo o temporal) en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.

\* Establece el carácter obligatorio del cumplimiento de Convenios de programación anuales o plurianuales de inversión pública suscritos entre gobiernos regionales, ministerios y/o municipalidades.

\* Establece la figura de la administración de áreas metropolitanas.



## PREGUNTAS

Trámite	Lugar	Fecha	Comentarios	Resultado	Votos a favor	Votos en contra	Abstenciones
Primer trámite, discusión en general	Cámara de Diputados	17/01/2008	Se vota la idea de legislar.  La abstención correspondió a un diputado de la UDI representante de la RM.	Se aprueba	87	0	1
En su opinión, ¿cuál era la situación de Chile en materia de descentralización hasta antes de esta reforma?							
Primer trámite, discusión particular (n°1 del artículo único)	Cámara de Diputados	17/01/2008	De los votos en contra, 7 (44%) corresponden a diputados por la RM (22% de la RM), todos ellos de la UDI.  De las abstenciones, sólo una corresponde a un diputado por la RM, UDI.	Se aprueba	73	16	7
De qué manera esta reforma contribuye a avanzar en la descentralización?							
Primer trámite, discusión particular (a y c n°2 del artículo único)	Cámara de Diputados	17/01/2008	De los votos en contra, 7 (44%) corresponden a diputados por la RM (22% de la RM), todos ellos de la UDI.  De las abstenciones, no hay diputados por la RM.	Se rechaza	70	16	6
En su opinión, ¿qué factores políticos y/o sociales contribuyeron a que se aprobara la reforma regional en el año 2009?, ¿por qué fue posible dar este paso en ese momento y no en otro?							
Primer trámite, discusión particular (b n°2 del artículo único)	Cámara de Diputados	17/01/2008	De los votos en contra, 7 (44%) corresponden a diputados por la RM (22% de la RM), todos ellos de la UDI.  De las abstenciones, no hay diputados por la RM.	Se rechaza	70	16	6
Finalmente, ¿podría sugerir algunos nombres de personas que cree sería relevante entrevistar para profundizar en estos temas?							
Primer trámite, discusión particular (n°3 del artículo único)	Cámara de Diputados	17/01/2008	De los votos en contra, 7 (24%) corresponden a diputados por la RM (22% de la RM), de los cuales 4 son de la UDI, 1 de la DC, 1 del PPD y 1 de RN.	Se rechaza	53	29	11
Primer trámite, discusión particular (n°3-4 del artículo único)	Cámara de Diputados	17/01/2008	En votación que CORE elija a su presidente de entre sus integrantes.  De los votos en contra, 8 (28%) corresponden a diputados por la RM (25% de la RM), de los cuales 7 son de la UDI y 1 DC.  De las abstenciones, no hay diputados por la RM.	Se rechaza	56	29	6
Presentación							
La siguiente entrevista es una de las actividades que componen mi investigación pre-doctoral “Descentralización en Chile: discurso político en torno a la Reforma Regional del año 2009 y factores asociados a su aprobación legislativa”.							
Primer trámite, discusión particular (n°4 bis del artículo único)	Cámara de Diputados	17/01/2008	En votación que el CORE sea elegido por sufragio universal.  De los votos en contra, 8 (47%) corresponden a diputados por la RM (25% de la RM), todos ellos de la UDI.	Se aprueba	73	17	8
El objetivo de la presente es conocer la visión de investigadores, consultores y actores vinculados al estudio y conocimiento de la descentralización. La idea es que el entrevistado responda a las siguientes 3 preguntas:							

Trámite	Lugar	Fecha	Comentarios	Resultado	Votos a favor	Votos en contra	Abstenciones
Primer trámite, discusión en particular (n°4-5 del artículo único)	Cámara de Diputados	17/01/2008	En votación norma que regula el traspaso de competencias a los gobiernos regionales.  De los votos en contra, 7 (44%) corresponden a diputados por la RM (22% de la RM), todos ellos de la UDI.  De las abstenciones, no hay diputados por la RM.	Se aprueba	72	14	6
Segundo trámite, discusión en general	Senado	04/03/2009	Se vota la idea de legislar.	Se aprueba	36	0	0
Segundo trámite, discusión en particular (n°5)	Senado	02/09/2009	De los votos en contra, 1 (33%) corresponde a un senador por la RM (25%), de la DC.	Se aprueba	23	3	-
Segundo trámite, discusión en particular (inc. 1-2-3)	Senado	02/09/2009	El voto en contra y la abstención corresponden a senadores por regiones.	Se aprueba	30	1	1
Segundo trámite, discusión en particular (inc. 5)	Senado	02/09/2009	De los votos en contra, 1 (33%) corresponde a un senador por la RM (25% de la RM), del PPD.	Se aprueba	30	3	0
Segundo trámite, discusión en particular (inc. 6)	Senado	02/09/2009	El voto en contra y las abstenciones corresponden a senadores por regiones.	Se aprueba	27	1	2
Segundo trámite, discusión en particular (inc. 7)	Senado	02/09/2009	El voto en contra y las abstenciones corresponden a senadores por regiones.	Se aprueba	21	1	4
Segundo trámite, discusión en particular (inc. 8a)	Senado	02/09/2009	En votación que el CORE apruebe su proyecto de presupuestos y gastos.  De los votos en contra, 1 (25%) corresponde a un senador por la RM (25% de la RM), de la DC.	Se aprueba	23	4	5
Segundo trámite, discusión en particular (inc. 8b)	Senado	02/09/2009	De los votos en contra, 1 (20%) corresponde a un senador por la RM (25% de la RM), de la DC.  De las abstenciones, corresponden a senadores por regiones.	Se rechaza	19	5	9
Segundo trámite, discusión en particular (inc. 9)	Senado	02/09/2009	En votación que los parlamentarios podrán asistir a las sesiones del CORE, sin derecho a voto.  De los votos en contra y abstenciones, corresponden a senadores por regiones.	Se aprueba	25	3	3

Trámite	Lugar	Fecha	Comentarios	Resultado	Votos a favor	Votos en contra	Abstenciones
Segundo trámite, discusión en particular (n°3)	Senado	02/09/2009	De los votos en contra, 1 (6%) corresponde a un senador por la RM (25% de la RM), del PPD.	Se rechaza	17	16	1
Segundo trámite, discusión en particular (n°7)	Senado	02/09/2009	De los votos en contra, corresponden a senadores por regiones. De las abstenciones, 1 (20%) corresponde a un senador por la RM (25% de la RM), de la UDI.	Se rechaza	17	12	5
Segundo trámite, discusión en particular (n°8)	Senado	02/09/2009	En votación la obligatoriedad de los Convenios de Programación y la incorporación de los municipios a ellos.	Se aprueba	34	0	0
Segundo trámite, discusión en particular (n°9)	Senado	02/09/2009	En votación la supresión de los CESPRO. De los votos en contra y abstenciones, corresponden a senadores por regiones.	Se aprueba	31	3	2
Segundo trámite, discusión en particular (n°10)	Senado	02/09/2009	En votación norma que establece la figura de las áreas metropolitanas. De los votos en contra, 1 (25%) corresponde a un senador por la RM (25% de la RM), de la UDI.	Se aprueba	27	4	3
Segundo trámite, discusión en particular (n°11)	Senado	02/09/2009	En votación requisitos para ocupar cargos electos.	Se aprueba	32	0	0
Segundo trámite, discusión en particular (n°12)	Senado	02/09/2009	De la abstención, corresponde a un senador por regiones.	Se aprueba	23	0	1
Segundo trámite, discusión en particular (n°13)	Senado	02/09/2009	En votación que la primera elección directa de CORE se celebre conjuntamente con la próxima elección de alcaldes y concejales tras la aprobación de la ley. De los votos a favor y las abstenciones, corresponden a senadores por regiones.	Se rechaza	5	23	2

Trámite	Lugar	Fecha	Comentarios	Resultado	Votos a favor	Votos en contra	Abstenciones
Segundo trámite, discusión en particular (114)	Senado	02/09/2009	En votación norma que regula el traspaso de competencias a los gobiernos regionales. De los votos en contra, 1 (9%) corresponde a un senador por la RM (25% de la RM), de la UDI.	Se aprueba	22	11	0
Tercer trámite, Informe Comisión mixta (n°9)	Cámara de Diputados	09/09/2009	En votación los cambios introducidos por el Senado. De los votos en contra, 2 (33%) corresponden a diputados por la RM (6%), ambos de la UDI.	Se aprueba	89	6	1
Tercer trámite, Informe Comisión mixta (n°9a)	Cámara de Diputados	09/09/2009	En votación norma que establece la figura de las áreas metropolitanas. De los votos en contra, 14 (30%) corresponde a diputados por la RM (44% de la RM), 8 de la UDI, 3 DC, 2 RN y 1 PPD. De las abstenciones, 2 (66%) corresponde a diputados de la RM (9% de la RM), 1 PPD y 1 PS.	Se rechaza	42	52	3
Tercer trámite, Informe Comisión mixta (3)	Cámara de Diputados	06/10/2009	En votación informe de la comisión mixta. El voto en contra corresponde a un diputado por la RM, de la UDI.	Se aprueba	94	1	0
Tercer trámite, Informe Comisión mixta	Senado	07/10/2009	En votación informe de la comisión mixta.	Se aprueba	-	-	-

\*Fuente: Elaboración propia en base a Información del Congreso Nacional (Historia de la Ley N°20.390).

tas en forma libre y espontánea, **explayándose todo lo que desee en su reflexión**, pues de esa manera el análisis será más rico y contribuirá más al estudio.

Se garantiza que la información aportada solo será usada con propósitos académicos, esperando contribuir a un mejor conocimiento de los procesos descentralizadores.

Muy agradecido por su colaboración

Juan Fernández Labbé  
Doctorando en Sociología  
Universidad Complutense de Madrid  
[jfernand@uc.cl](mailto:jfernand@uc.cl)

Síntesis de la Reforma Constitucional Regional del año 2009

El 28 de octubre de 2009 se publicó en el Diario Oficial la Ley 20.390, que introduce modificaciones en la Constitución en materia de gobierno y administración regional. Destacan los siguientes cambios:

\* Establece la elección de los consejeros regionales por sufragio universal en votación directa de la ciudadanía y la elección, a su vez, por parte de los consejeros, de uno de sus pares como Presidente del Consejo Regional.

\* Establece la figura de la transferencia de competencias desde el nivel central a los gobiernos regionales (a uno o más, en carácter definitivo o temporal) en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.

\* Establece el carácter obligatorio del cumplimiento de Convenios de programación anuales o plurianuales de inversión pública suscritos entre gobiernos regionales, ministerios y/o municipalidades.

\* Establece la figura de la administración de áreas metropolitanas.

## **PREGUNTAS**

(Se ruega escribir las respuestas en este mismo archivo de Word, guardarlo en su computador y una vez completado, enviarlo al siguiente correo electrónico: [jfernand@uc.cl](mailto:jfernand@uc.cl))

**1. En su opinión, ¿cuál era la situación de Chile en materia de descentralización hasta antes de esta reforma?**

Respuesta:

**2. ¿De qué manera esta reforma contribuye a avanzar en la descentralización?**

Respuesta:

**3. En su opinión, ¿qué factores políticos y/o sociales contribuyeron a que se aprobara la reforma regional en el año 2009?, ¿por qué fue posible dar este paso en ese momento y no en otro?**

Respuesta:

**Finalmente, ¿podría sugerirme 5 nombres de personas que cree sería relevante entrevistar para profundizar en estos temas?**

1)

2)

3)

4)

5)

**ANEXO Nº 12: RESULTADOS VOTACIÓN REFORMA  
CONSTITUCIONAL EN MATERIA REGIONAL (LEY  
20.390)**

\*

La presente investigación ha sido realizada para  
optar al título de *Master en Metodología de la Inves-  
tigación en Ciencias Sociales* en la

Universidad Complutense de Madrid

Año 2011

\*