

## TRABAJO FIN DE MÁSTER



---

# Universidad de Valladolid

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales  
Máster en Desarrollo Económico Regional y Local y Gestión del Territorio.  
Curso 2014-2015

## DESCENTRALIZACIÓN COMO HERRAMIENTA DE DESARROLLO ECONÓMICO EN LA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA, CHILE

**Autora:**

Michelle Mieres Brevis

[michelle.mieres.brevis@gmail.com](mailto:michelle.mieres.brevis@gmail.com)

**Tutora:**

Helena Villarejo Galende

Valladolid, 09 de julio de 2015

# TABLA DE CONTENIDOS

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>5</b>
<b>2. LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO: UNA CARACTERIZACIÓN GENERAL</b> .....	<b>9</b>
2.1. <i>Historia y conceptos asociados a la descentralización</i> .....	10
2.2. <i>La experiencia de descentralización en Estados Unidos y Europa</i> ...	14
2.2.1. <i>Descentralización en Estados Unidos</i> .....	15
2.2.2. <i>Descentralización en Alemania</i> .....	17
2.2.3. <i>Descentralización en España</i> .....	20
2.3. <i>La reciente apuesta por la descentralización en América Latina</i> .....	24
2.3.1. <i>Etapas y experiencias descentralizadoras en América Latina</i> .....	26
A. <i>Argentina</i> .....	26
B. <i>Brasil</i> .....	27
C. <i>Colombia</i> .....	28
D. <i>México</i> .....	29
E. <i>Otros países</i> .....	30
2.3.2. <i>Balance del proceso</i> .....	30
2.4. <i>La descentralización como motor del desarrollo económico</i> .....	32
2.4.1. <i>Precisiones conceptuales: crecimiento y desarrollo económico</i> ...	32
2.4.2. <i>La descentralización y el desarrollo local</i> .....	34
2.4.3. <i>Propuestas para un mayor desarrollo local</i> .....	37
<b>3. PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE</b> .....	<b>39</b>
3.1. <i>Tradicional centralismo chileno y primeros pasos hacia la descentralización</i> .....	39
3.2. <i>Desarrollo y crecimiento económico en Chile</i> .....	45
3.3. <i>Proyecto de reforma para la descentralización, año 2014</i> .....	49
3.3.1. <i>Preparación del Informe y detección de las principales debilidades del Chile centralizado</i> .....	51
3.3.2. <i>Propuestas concretas presentadas por el Informe de descentralización</i> .....	54
3.4. <i>La distribución de competencias y avance en materia de reforma</i> ...	57
3.4.1. <i>Las competencias y su distribución en el Gobierno regional</i> .....	57
3.4.2. <i>Evolución y situación actual de la reforma de descentralización chilena</i> .....	60
<b>4. PROPUESTA PARA EL PROCESO DESCENTRALIZADOR EN LA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA</b> .....	<b>63</b>
4.1. <i>Caracterización de la región de La Araucanía</i> .....	63

4.1.1. Contextualización de la Región y percepción de la población respecto a la descentralización.....	63
4.1.2. Análisis Económico .....	65
4.1.3. Análisis Socio- Demográfico .....	71
A. Dinámica poblacional de La Araucanía .....	71
B. Volumen y características estructurales de La Araucanía.....	73
C. Otros atributos socio-demográficos .....	76
4.2. Cuadro de Desarrollo de propuestas para La Araucanía.....	79
4.2.1. Balance del análisis a la región de La Araucanía.....	79
4.2.2. Propuestas para el proceso descentralizador en La Araucanía ...	81
A. Propuestas de descentralización política.....	82
B. Propuestas de descentralización fiscal.....	84
C. Propuestas de descentralización administrativa.....	86
D. Otras propuestas transversales .....	89
<b>5. CONCLUSIONES.....</b>	<b>92</b>
<b>6. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>97</b>
<b>7. ANEXOS.....</b>	<b>106</b>

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 4-1 Actividad económica como % del PIB regional año 2013.....	66
Gráfico 4-2 Contribución regional del PIB nacional, año 2013 .....	67
Gráfico 4-3 Desviaciones ingresos medios y PIB pc, 2013.....	68
Gráfico 4-4 Tasa de desocupación por regiones, nov. 2013- enero 2014. ....	69
Gráfico 4-5 IED respecto del total, por regiones, año 2012 .....	71
Gráfico 4-6 Relación TBN y TBM en La Araucanía.....	72
Gráfico 4-7 Población chilena por región, año 2013 .....	74
Gráfico 4-8 Tasa de Crecimiento Anual Acumulada de la Población, 1990-2020 .....	74
Gráfico 4-9 Pirámide poblacional región de La Araucanía 2002-2020 .....	75
Gráfico 4-10 Población por zona y regiones al año 2011.....	76
Gráfico 4-11 Población de La Araucanía perteneciente a Etnias .....	77

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 2-1 Estructura política de los Estados en América Latina .....	25
Tabla 4-1 Índices de pobreza, por regiones, año 2011. ....	68

## 1. INTRODUCCIÓN

La República de Chile está organizada como un Estado unitario y centralizado, definido como tal desde la Constitución de 1833. En la actualidad, es el más centralista de los países miembros de la OCDE, situación que ha provocado una serie de problemas de carácter económico y social. Chile es un país que económicamente ha evolucionado positivamente en las últimas cuatro décadas y ha sido capaz de superar numerosas crisis nacionales e internacionales, ha sido reconocido a nivel latinoamericano y posee potencial para estar, en un futuro cercano, entre el grupo de los países desarrollados, sin embargo, el principal problema del país se encuentra a un nivel microeconómico. Chile tiene un elevado nivel de desigualdad intra e interregional, los ingresos del 10% de la población más rica del país es veintisiete veces mayor al 10% más pobre, resultado abismante comparado con los países de la OCDE, donde el promedio es que, el 10% más rico gane nueve veces lo que gana el decil más pobre de la población (según un estudio de la OCDE del año 2011<sup>1</sup>). Pero no solo existe una concentración económica, sino también política, poblacional, de los recursos, del sector industrial, etc.

Como consecuencia de lo anterior, el país se encuentra en una época de constantes protestas sociales de diversa índole y es cada vez más frecuente que las regiones se manifiesten en contra de un Gobierno central, que no es capaz de reconocer y por ende satisfacer las necesidades de un territorio tan heterogéneo como Chile. Ante este problema nacional, los distintos Gobiernos, sobre todo desde el año 1999, han realizado esfuerzos por lograr un Chile más justo, equitativo y que proporcione una mejor calidad de vida a toda la ciudadanía. La herramienta, que han concluido, esencial para ello, es la *descentralización*. Dicha descentralización es definida por Borja (1987: 18) como: *“un proceso de carácter global que supone por una parte el reconocimiento de la existencia de un sujeto –una sociedad o colectividad de base territorial- capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político administrativa, y por otra parte la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos,*

---

<sup>1</sup> Ver: <http://www.emol.com/noticias/economia/2011/12/05/515741/inequidad-aumenta-en-casi-todos-los-paises-de-la-ocde-y-chile-es-el-pais-mas-desigual.html> [Consulta: 08/07/2015]. El vínculo hacia el informe de la OCDE, actualmente se encuentra roto.

*materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente*". En palabras de Prats (2009), *"Chile será descentralizado, o no será desarrollado"*.

Desde la transición a la democracia en Chile a la actualidad, los discursos políticos y las distintas campañas presidenciales han destacado el valor de la descentralización como "la" alternativa para el desarrollo económico local en los distintos territorios del país, sin embargo, estas palabra a lo largo de los años, independiente de la bandera política que dirija la nación, no se ha traducido en hechos concretos y mucho menos se han cumplido las promesas hechas al pueblo chileno, el cual mantiene la esperanza de ser partícipe activo en el proceso de cambio hacia una mejor calidad de vida.

El desarrollo económico local se define como un proceso de: *"crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región"* (Vásquez, 1988, citado por CEPAL, 2000: 5). Así como este desarrollo es una innovadora forma de contribuir al desarrollo económico nacional, es la descentralización un proceso que abre la oportunidad a nuevas iniciativas de desarrollo local. En el año 2000, la CEPAL señala que para que exista desarrollo local, se parte de la premisa de que las localidades tienen una serie de recursos de diversa índole y economías de escala que aún no han sido explotadas y que constituyen su potencial. En Chile existen estos recursos, humanos, sociales, financieros, naturales, etc., sin embargo, el actual sistema centralizado, no ha permitido explotarlos de forma eficiente, considerando el capital social, los recursos y las capacidades propias de los territorios, que cómo ya se mencionó, son heterogéneos a lo largo del país.

El actual gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, como iniciativa para consolidar las ideas descentralizadoras, que desde hace años rondan la política chilena, encargó a un grupo de profesionales, de las distintas regiones del país, el desarrollo de un compilado de propuestas realistas y responsables para llevar a cabo el proceso descentralizador en toda la nación y convertir a Chile en un Estado descentralizado y política, económica y socialmente igualitario. A este grupo humano se le denominó Comisión asesora presidencial para la descentralización y desarrollo económico.

Este trabajo se centra en una de las quince regiones del país, La Araucanía, la cual debido a sus condiciones y características particulares, así como sus deficientes indicadores socio-económicos, es una buena candidata para el proceso descentralizador y para el análisis y posterior propuesta, de cómo debiera ser el camino a seguir, para propiciar el desarrollo económico en este territorio, que tanto lo necesita.

De acuerdo con lo anterior, se ha planteado en siguiente objetivo general:

- Identificar cómo el proceso de descentralización a desarrollar en Chile influirá en el desarrollo económico de la Región de La Araucanía.

Para ello, los objetivos específicos propuestos son cinco:

- Estudiar la descentralización y algunas experiencias en países desarrollados y en Latinoamérica.
- Profundizar en la relación que existe entre el proceso de descentralización y el desarrollo económico.
- Caracterizar el proceso de descentralización que se planea desarrollar en Chile por parte del actual Gobierno, analizando los pasos que hasta ahora se han dado y los que están previsto para un corto/medio plazo.
- Analizar si el proceso de descentralización tal como lo plantea el Gobierno chileno es o no un facilitador y/o catalizador para abordar las complejidades y particularidades de la Región de La Araucanía.
- Proponer la hoja de ruta a seguir para asegurar una transición exitosa hacia la descentralización en La Araucanía.

En definitiva, la pregunta que busca responder este trabajo es: ¿De qué manera el proceso de descentralización que se va a acometer en Chile, servirá de instrumento de potenciación del desarrollo económico en la Región de La Araucanía?

La metodología para el desarrollo de esta investigación es del tipo explicativo, descriptivo y exploratorio. Explicativo en el sentido que, en base a la teoría, se harán inferencias, descubrimientos y afirmaciones, para explicar la realidad del país. Es también una investigación descriptiva, ya que busca describir situaciones, pasadas y actuales, así como analizar los principales indicadores sociales, económicos y

demográficos, que permiten caracterizar la región de La Araucanía. Asimismo, es una investigación de carácter exploratorio ya que busca ofrecer una visión general acerca de una realidad, en relación a un tema que ha sido poco analizado. Si bien la descentralización y el desarrollo económico han sido fuertemente abarcados en la literatura, se han estudiado principalmente de forma separada, ciertamente la novedad en este estudio, está en considerar los dos conceptos conjuntamente, de manera tal de poder realizar un estrategia enfocada a un territorio específico de Chile.

La información recopilada para el desarrollo de este trabajo, se ha obtenido de fuentes secundarias, desde distintas bases de datos institucionales, de la Universidad de Valladolid y la Universidad de La Frontera, así como estudios obtenidos libremente desde Google académico. El Informe de descentralización de Chile analizado está disponible de forma gratuita para todo público en la web, y los datos estadísticos nacionales se obtienen del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, el Banco Nacional, el Ministerio de Desarrollo Social, el Departamento de Estadísticas e Información de Salud, entre otras.

El trabajo consta de cuatro capítulos principales. El primero de ellos permite tener una idea amplia del concepto de descentralización y desarrollo económico. Se comienza con un repaso por la historia y nacimiento del concepto de descentralización y las definiciones otorgadas por distintos autores, clásicos y modernos. A continuación, se comentan las experiencias descentralizadoras de Estados Unidos y dos países miembros de la Unión Europea, Alemania y España. Este último de gran relevancia, debido a que Chile busca desarrollar un modelo descentralizador siguiendo algunos de los pasos e iniciativas de este país. De igual forma, en este capítulo se presentan las recientes apuestas por la descentralización de países vecinos en Latinoamérica y se cierra con un balance general que considera las opiniones de varios autores, sobre los resultados obtenidos de las experiencias de estos países, cuáles fueron los principales errores cometidos y cuál es la percepción para el futuro latinoamericano. Se finaliza el capítulo con la relación entre la descentralización y el desarrollo económico, concluyendo que la primera es motor de un tipo específico de desarrollo, el local.

El siguiente capítulo habla acerca del proceso de descentralización en Chile. Para ello fue necesario recorrer el pasado y entender cómo nace la tradición centralista



del país. Asimismo, se contextualiza al lector en el territorio chileno, presentando los principales avances en materia de desarrollo y crecimiento económico en el último tiempo. El siguiente apartado de este capítulo presenta el proyecto de reforma al que aspira el país, es decir describe el Informe de descentralización preparado por la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, en octubre de 2014. De igual forma se evalúan las principales iniciativas, el reparto de competencias propuestas y el avance del proceso hasta la actualidad.

Un tercer capítulo presenta la propuesta de la hoja de ruta a seguir por la Región de La Araucanía, para tener una exitosa transición hacia la descentralización. Para ello, es importante conocer los principales indicadores sociales, económicos y demográficos de la región y realizar un balance general de la situación en la que se encuentra La Araucanía y el capital social que posee para llevar a cabo este anhelado proceso. La propuesta de este trabajo señala la secuencia que debe seguir el proceso descentralizador, para tener éxito, así como plazos e iniciativas en el ámbito político, económico-fiscal y administrativo.

Para finalizar, el trabajo entrega las principales conclusiones del estudio, dando a conocer la relevancia del proceso descentralizador en La Araucanía, como una herramienta para el desarrollo de este territorio, económico y socialmente rezagado. Y señalando los principales hechos que llevan a formular una propuesta como la planteada en el capítulo anterior, que incentiva a la región a realizar un paulatino proceso de descentralización y traspaso de competencias, partiendo del ámbito político, continuando con el fiscal, para finalizar con el administrativo.

## **2. LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO: UNA CARACTERIZACIÓN GENERAL**

En este capítulo se busca dar al lector una mirada objetiva respecto al concepto de descentralización y a la familia de términos y definiciones que con ella se asocian, para ello se hace necesario retroceder poco más de un siglo atrás y entender cómo y dónde nace el concepto de descentralización. En los apartados siguientes se darán a conocer distintas experiencias tanto de Estados Unidos y naciones

europas, como de países vecinos a Chile, cuyas realidades se asemejan más a la nacional.

## 2.1. HISTORIA Y CONCEPTOS ASOCIADOS A LA DESCENTRALIZACIÓN

El concepto de descentralización nace como una propuesta para lograr un mayor nivel de democracia y participación local de las distintas instancias regionales, que buscan empoderamiento para atender de manera más eficiente los asuntos propios de su territorio. En este contexto se reconocen las diferencias entre las regiones de un mismo país y, por ende, que las políticas y estrategias de desarrollo deben ser diversificadas y concernientes a cada una de ellas.

Para el correcto entendimiento del término descentralización resulta imprescindible analizar dónde y por qué nace este concepto. En primer lugar, la historia nos dice que el término “centralización” comienza a utilizarse en Francia a partir de 1794 (en la época posterior a la revolución francesa, como una forma de crear una nueva estructura política administrativa que unificará al Estado y los intereses de la Nación (Schmidt, 2007: 22). Sin embargo, la palabra descentralización no aparece sino hasta 1820<sup>2</sup>. Alexis de Tocqueville, defensor de la descentralización, ya escribía a mediados del siglo XIX que *“la descentralización tiene, no sólo un valor administrativo, sino también una dimensión cívica, ya que aumenta las oportunidades de los ciudadanos de interesarse en los asuntos públicos, acostumbrándose a usar esta libertad. Y de la acumulación de esta local, activa y quisquillosa libertad, nace el contrapeso más eficaz contra las pretensiones del gobierno central, incluso si se apoya en una voluntad colectiva impersonal”*<sup>3</sup>. Es claro que esta afirmación está basada en un contexto histórico, donde en Francia entre los siglos XIX y XX, están latentes las ideas de libertad y descentralización por

---

<sup>2</sup> En inglés, el término comenzó a usarse en el primer tercio del siglo XIX. (Levick, 2007: 81).

<sup>3</sup> Traducción propia del texto tomado del Center for International Earth Science Information Network (CIESIN) de la Columbia University, en la entrada: A History of Decentralization, disponible online en: [http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/history\\_fao.html](http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/history_fao.html) [consulta: 06/03/2015].

activistas anti-estatales, denominados por ellos mismos como “anarquistas, libertarios e incluso descentralistas”<sup>4</sup>.

Las políticas de descentralización nacen como una forma de apoyar las iniciativas de desarrollo rural en los territorios, y que si bien la centralización responde a las necesidades de una unidad nacional, la descentralización responde a las necesidades de diversidad de los territorios. Ya a partir de la década de 1980, se toma conciencia de la importancia de poner en marcha un sistema que permita una mayor colaboración entre las unidades nacionales, regionales y locales, para la toma de decisiones, considerando lo dañino que puede ser un exceso de centralización y la falta de autonomía de las unidades menores de Gobierno<sup>5</sup>.

Antes de extendernos con este concepto y conocer las distintas experiencias nacionales, se hace necesario hablar de las definiciones dadas por distintos autores y la diferencia con otros términos con los cuales comúnmente se relaciona e incluso confunde, como son la desconcentración, delegación y devolución.

La descentralización es definida por Borja (1987: 18), como *“un proceso de carácter global que supone por una parte el reconocimiento de la existencia de un sujeto – una sociedad o colectividad de base territorial- capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político administrativa, y por otra parte la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente”*.

Por su lado, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, por sus siglas en inglés, *United Nations Development Programme*), define la descentralización o, como prefiere llamarla, la descentralización de la gobernanza (*decentralizing governance*), como una reorganización o reestructuración de la autoridad, de modo que haya un sistema de co-responsabilidad entre la administración central y los Gobiernos locales y regionales, de acuerdo al principio

---

<sup>4</sup> Véase la voz “Decentralization” en inglés en Wikipedia.

<sup>5</sup> Véase Bonnal, J. (n.d.). A History of Decentralization. The Online Sourcebook on Decentralization and Local Development. Disponible online en: [http://www.ciesin.org/decentralization/Entryway/english\\_contents.html](http://www.ciesin.org/decentralization/Entryway/english_contents.html) [Consulta: 01/03/2015].

de subsidiariedad<sup>6</sup>. Lo anterior, para mejorar la calidad y efectividad general del sistema de gobernanza, mientras aumentan las capacidades y autoridades de los sub-niveles de gobierno. Según el UNDP (1999), la descentralización busca entregar elementos fundamentales para un buen Gobierno, y para que las personas tengan mayor participación en la toma de decisiones del sistema económico, social y político.

Henríquez (2012: 2), jefe del Departamento de Política y Descentralización de la Subsecretaría de Desarrollo Regional de Chile, define en términos generales a la descentralización como *“la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central a una entidad distinta que posea patrimonio propio, personalidad jurídica distinta de la del nivel central y un grado de autonomía”*. Este mismo autor hace énfasis en que, a diferencia de la definición anterior, el concepto de desconcentración, se refiere a la redistribución del *“poder de decisión y responsabilidades financieras y administración entre varios niveles del gobierno central a través de su línea jerárquica”*, es decir que en este caso la relación es entre entidades con la misma personalidad jurídica (concordando con la definición de Ariño, 1988). Por su parte, Bonnal (n.d.), simplifica las diferencias entre estos conceptos diciendo que, mientras la desconcentración es la transferencia de poder desde el Gobierno central a sus propios agentes locales, la descentralización transfiere poder a los órganos o personas elegidas por la población, es decir en este proceso es necesaria la gestión y participación de los ciudadanos y responsables en los temas que más les atañen.

La UNDP (1999), considera a la desconcentración, delegación y devolución como tres tipos de descentralización. Por su parte Cox (2003: 2), señala que *“en todo proceso de descentralización están presentes estas tres formas de transferencia de funciones”* las cuales están en distintos niveles de acuerdo al grado de responsabilidades, competencias y poderes que se le entreguen a los Gobiernos locales.

Asimismo, la UNDP (1999) define la *delegación* como una transferencia de responsabilidades, decisiones gubernamentales hacia las unidades de nivel inferior

---

<sup>6</sup> El cual dice que la gestión de los servicios locales debiese dejarse en manos de los gobiernos locales, siempre que no afecte el nivel de costes, porque son estos quienes conocen mejor las necesidades de la población del lugar (Ver Bosch & Solé-Ollé, 2012). En palabras simple, todo aquello que pueda ser hecho por un gobierno próximo no debería hacerlo otro más lejano.

semi-autónomas, manteniendo la administración central un control indirecto sobre estos entes. Lo más típico son las transferencias a empresas estatales y corporaciones de desarrollo urbano o regional. De igual modo, este programa y Cox (2003) reconocen a la *devolución* como la forma más avanzada de descentralización, también consiste en transferencia de responsabilidades, funciones y recursos a las unidades de niveles inferiores de decisión, como el provincial, de distrito o autoridades locales legalmente organizadas, pero separado de los órganos del Gobierno (autónomos), para ello es necesario *“reforzar las competencias a nivel local a fin de que puedan asumir estas nuevas responsabilidades y generar confianzas entre los actores a fin de poder establecer alianzas horizontales que permitan efectuar acciones conjuntas colectivas a nivel local tras un objetivo común”* (Cox, 2003).

La descentralización puede entenderse desde tres enfoques, como descentralización administrativa, política y fiscal. La UNDP define la *descentralización administrativa*, como la transferencia de responsabilidades de parte del Gobierno central hacia agencias del Estado, niveles inferiores de Gobierno, corporaciones públicas semi-autónomas, Gobiernos regionales o locales, etc., para que estos planeen, gestionen, aumenten y asignen los recursos puestos a su disposición. Henríquez (2012), parafraseando a Falletti (2005), asocia este concepto específicamente a la transferencia de la administración y prestación de servicios sociales y económicos (salud, educación, fomento al turismo, agricultura, etc.) a Gobiernos subnacionales.

Por su lado, la descentralización fiscal (o de administración financiera), es un proceso en el cual se transfieren competencias fiscales, es decir de ingresos y gastos públicos desde un nivel superior a otro inferior (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1993). En Chile, este concepto hace referencias a políticas cuyos objetivos son *“aumentar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales”*. Esto puede ser mediante la creación de nuevos impuestos o las transferencias del poder de decisión en materia financiera desde el Gobierno central (Henríquez, 2012: 3), es decir la transferencia no solo del poder de recaudación de impuestos, sino también del poder para decidir en qué utilizar esa recaudación (gestión del impuesto). Por su parte, la UNDP (1993), señala que un genuino soporte al proceso de descentralización, requiere que la

gestión del sistema de descentralización financiera incluye: una asignación transparente de los recursos; poder predecir los ingresos o importes disponibles de los Gobiernos locales y autonomía local para la utilización de los recursos (como se mencionó en el caso de los impuestos).

En tercer lugar, encontramos la descentralización política, también conocida como descentralización democrática, ya que lo que busca es reducir el monopolio político presente en muchas naciones del mundo. Ariño (1988: 7-8), cita a Manuel Colmeiro (un ilustre pensador y economista español del siglo XIX), que defendía que la centralización o descentralización política hacen referencia a un Estado unitario o federal respectivamente. Y nos recuerda también que Hauriou (un administrativista francés) ya en 1892, señalaba que solo existe la descentralización (y por ende centralización) administrativa, ya que *“la pretendida descentralización política obedece a una confusión de planos, pues contempla al Estado en su Unidad es decir, hace referencia a la idea de la unidad del Estado, oponiéndole a ella el federalismo”*. Sin embargo, la literatura actual reconoce a este tipo de descentralización, entendiéndose como un traspaso del *“poder político, autoridad y recursos a los niveles regionales o subnacionales de gobierno, representativos de y responsables frente a la población local por la cual han sido apoderados”* (Ciudades y Gobiernos locales unidos, Comisión de Descentralización y Autonomía Local Glosario, n.d.). Para Henríquez (2012: 3), citando a Falletti (2005), este tipo de descentralización, hace referencia a *“modificaciones constitucionales y reformas electorales que permiten abrir nuevos espacios para la representación en los gobiernos subnacionales de organizaciones políticas, lo que implica delegar la autoridad política”*.

## **2.2. LA EXPERIENCIA DE DESCENTRALIZACIÓN EN ESTADOS UNIDOS Y EUROPA**

En este apartado se expondrán experiencias de descentralización de países desarrollados. Se exponen las principales características del federalismo de Estados Unidos, el cual reviste de importancia por su multiculturalidad y su carácter multiétnico (Pisarello, 2003), además de ser el país que influenció a Europa con un

modelo de descentralización muy contrario a lo que sucedía en estos países antes de la segunda guerra mundial. Asimismo, se estudia países europeos como Alemania, con entornos federales relativamente homogéneos y España, con un modelo plurinacional de base territorial.

### 2.2.1. Descentralización en Estados Unidos

La configuración de Estados Unidos en Estados federales se debió a movimientos centrípetos, ya que el Estado federal se generó a partir de Estados independientes que se federaron (Pedraja & Suárez, 2015).

Estados Unidos de América, es un Estado Federal, establecido de esta manera a través de la Constitución de 1787, la cual en su artículo 1, sección 8, lista las competencias correspondientes al Congreso Nacional, asimismo, en la enmienda número diez señala que *“los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservados respectivamente a los Estados o al pueblo”*<sup>7</sup>. La autora Eva Sáenz (2003), en su libro *Estado Social y Descentralización Política*, señala que al nacer la Constitución en un momento de auge del liberalismo económico era lógico que dentro de las competencias propias del Estado Federal no se incluyeran aquellas de ámbito social, las que quedaron relegadas a los Estados. Sin embargo con el paso de los años el Estado federal debió tomar ciertas responsabilidades sociales, sobre todo considerando épocas difíciles y crisis económicas, como la ocurrida en 1929, donde se hizo necesaria la intervención a nivel central en ayuda de los Estados afectados por el desempleo y la pobreza. Menciona también la autora que fue en materia educacional donde nacen las primeras ayudas federales a las tareas estatales.

Cada uno de los 50 Estados tiene su propia Constitución, sin embargo todas ellas están supeditadas bajo la Constitución Nacional, por ende los Estados tienen esta libertad, sin embargo, su normativa no puede entrar en conflicto con la ley Suprema (Vesga, 2012). Además de los 50 Estados y un distrito federal, EEUU se divide en condados (ámbito local), existiendo también ciudades, municipalidades y distritos al

---

<sup>7</sup> Extraído de: George Town University.

interior de un Estado. Asimismo, cada Estado está facultado para desarrollar los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial. Sin embargo, como señala Vesga (2012), el Congreso es quien tiene todo el poder para promulgar reglas y normativa relacionada con el territorio, es por tanto que los niveles inferiores ven restringidas sus competencias, por ejemplo, no pueden constituir ciudades, pueblos o condados; tienen prohibido cambiar sus constituciones y no pueden regular la estructura de su Gobierno local.

En cuanto a la financiación, el profesor Robert Agranoff (n.d: 18) señala que los Estados tienen igual tipo de competencias fiscales que las propias del Gobierno federal, lo cual provoca que en ocasiones se sobrepongan, ejemplo de esto es el impuesto a la renta. Los Estados *“tienen constitucionalmente prohibido crear impuestos sobre bienes de importación o exportación, imponer aranceles a otros Estados o sobre navíos”*. Asimismo, el autor comenta que los Estados no están autorizados a emitir deuda, aunque si pueden contratarla a través del mercado privado, cuando la razón es para el desarrollo de proyectos prioritarios, del mismo modo pueden adquirir deuda de otros países, sin necesidad de autorización federal. Es importante destacar el grado de autonomía financiera de los Estados, ya que las transferencias recibidas son entre un 25 y un 40% de los ingresos totales del territorio (dependiendo de la riqueza de cada Estado), lo demás es autofinanciado con impuestos principalmente sobre la renta y las ventas<sup>8</sup>.

Al igual que se observará en el caso Alemán y Español, los Estados (*Länder*, Comunidades Autónomas, respectivamente), no están en equilibrio en cuanto a riquezas, lo que para en caso Norteamericano impide que los Estados entren en consenso acerca de sus intereses, es por lo anterior que se habla cada vez más de un “federalismo competitivo”<sup>9</sup> entre los Estados de EEUU (Sáenz, 2003).

Una opinión en que autores aquí citados (Agranoff, n.d.; Sáenz, 2003; Sáenz, 2014) coinciden, es que por la forma en que está estructurada la Constitución, se dejan a libre interpretación algunos temas, como es el caso del nivel de intervención del Estado Federal para con los Estados, por lo cual va a depender de la ideología

---

<sup>8</sup> Agranoff, R. (n.d.). Estudio comparado sobre los techos competenciales. Estados Unidos de América.

<sup>9</sup> En definición de la Liberty Foundation of America, el “federalismo competitivo”, es el poder de aprovechamiento de nuestro sistema de soberanía tripartita que permite a los Estados competir entre sí a en una amplia gama de cuestiones para ofrecer a los ciudadanos los mejores productos y servicios al menor costo.



política y los intereses de quienes se encuentren en el poder en ese momento. La autora Eva Sáenz (2003) destaca en este punto la intervención federal en el ámbito social, donde lo que entienden los demócratas por *“bienestar general”*, no es igualmente interpretado por los republicanos. Lo anterior puede llegar a provocar cambios importantes en el nivel de subsidiariedad de un Gobierno a otro, así como el público objetivo al que van destinadas las ayudas.

Asimismo, la autora en un posterior libro, *Desmontando mitos sobre el Estado Autonomico* (2014: 33), señala que *“el uso más o menos extensivo de los títulos competenciales por parte de la Federación ha estado en gran medida marcado por el signo político del gobierno federal de turno”* en general los Republicanos buscan entregar más poder a los Estados, mientras que los Demócratas tienden a inclinarse por un mayor poder central.

Para finalizar este apartado, del libro mencionado anteriormente se destaca un subcapítulo que hace alusión al *“desequilibrio territorial de poder como rasgo natural del federalismo de Estados Unidos”* (Sáenz, 2014: 35), como se mencionó en el párrafo anterior, el que se quiera o no que el Estado Federal tenga mayores competencias dependerá de la bandera política que se lleve, y es esto precisamente lo que no ha permitido que existan mecanismos jurídicos concretos y eficaces que garanticen las competencias de los Estados y que terminen con las disputas competenciales por la expansión del poder central.

### **2.2.2. Descentralización en Alemania**

Alemania se convirtió en un Estado confederado después de la segunda guerra mundial, asimismo se crearon nuevos Estados a petición de los países aliados. Los Estados y municipios ya funcionaban desde antes, sin embargo por estos tiempos se buscaba *“empezar con el abastecimiento de la población, junto con la reconstrucción de las ciudades en forma descentralizada”* (Fuchs, 2001: 2).

Fuchs (2001), también nos explica las tres principales razones por las cuales Alemania se convierte en un Estado descentralizado, en primer lugar, las raíces históricas; segundo el abuso del poder centralizado durante el período nazi hizo que

fuese necesario construir un modelo capaz de hacer contrapeso al Gobierno central a través de sus competencias y, en tercer lugar, se habla de las experiencias con sistemas federales aprendidas en Estados Unidos y Suiza, por los refugiados alemanes.

La federación alemana se aprobó en el año 1949 y su nombre formal es *Bundesrepublik Deutschland* y desde aquí el poder ha estado descentralizado. Los niveles político administrativo son tres, a nivel nacional está la confederación (*Bund*), bajo ella están los Estados (*Länder*) y en un tercer nivel los municipios (parte de los Estados, pero con autonomía política). Actualmente el país está formado por 16 Estados (*Länder*), los cuales tienen todos el mismo estatus, pero sus influencias en la legislación son distintas de acuerdo con la cantidad de votos en el consejo Federal (Senado), lo cual depende de la cantidad de población de cada *Länder*. *“Cada Estado tiene su propio parlamento electo democráticamente electo, un gobierno estatal propio, Constitución de Estado confederado y finanzas propias”*. (Fuchs, 2001; Kluth & Franz, n.d.).

En Alemania, se hacen distinciones entre las competencias, de acuerdo con Fuchs (2001) estas son: de legislación exclusiva, legislación de competencias y legislación básica. Respecto a las primeras, el Estado federal abarca ámbitos como son nacionalidad, política exterior, sistema monetario, residencia e inmigración entre otros; respecto a la legislación de competencias, esta hace referencia a que los Estados tienen autonomía legislativa siempre que las competencias legislativas en la materia no hayan sido usadas ya por el Estado federal, sin embargo como una forma de mantener el equilibrio en los Estados, el *Bund* ha asumido ampliamente este tipo de atributo. Finalmente la legislación básica es derecho del Estado federal en algunos campos, como son el Estado jurídico de los funcionarios públicos de todos los niveles, para que de esta manera todos ellos tengan una misma base salarial, así como derechos y obligaciones.

El mismo autor nos explica el sistema de ingresos tributarios, de los cuales una parte pertenece en forma exclusiva a cada uno de los niveles. Por ejemplo, impuestos exclusivos para las arcas federales son los aduaneros, sobre el tabaco, petróleo, entre otros. Mientras que exclusivos de los Estados son impuestos sobre las herencias y los vehículos. Otros tributos comunes como el impuesto a la renta o el impuesto al valor añadido, se reparten entre los tres niveles administrativos. En

caso que los Estados no generen los ingresos necesarios para cumplir con sus obligaciones para con la población, el *Bund* otorga las llamadas “transferencias federales complementarias” en una cuantía que les permita llegar al promedio de los demás Estados.

El modelo alemán de descentralización sirvió de modelo para otros países de Europa, entre ellos España, sin embargo no dejó de tener sus inconvenientes. En el año 2006 “Alemania acomete la mayor reforma de su modelo federal en más de medio siglo”<sup>10</sup>. Lo que pretendió la reforma era terminar con los conflictos entre el *Bund* y los *Länder* (que por ese año eran 10), el plan contemplaba reestructurar las competencias y traspasar más a los *Länder* para una mejor gobernabilidad, sobre todo en materia de educación y medio ambiente, por lo cual asumen mayores responsabilidades. El principal problema que se suscitaba era “un persistente bloqueo del legislativo” ya que prácticamente el 70% de las leyes que venían de los *Länder* debían pasar por la cámara alta antes de ser aprobadas. Con la reforma se pretendió bajar este porcentaje a un 35, 40%.

Finalmente recalcar, “la distribución de la recaudación fiscal entre el Estado federal con los Estados, por un lado, y de los Estados entre sí por el otro lado, es un punto permanente de controversia política” (Fuchs, 2001: 11), por un lado los Estados más favorecidos ven excesivo el aporte del Estados a los *Länder* menos ricos y estos a su vez tienen “sentimientos encontrados”, como menciona la autora, ya que ellos dependen en gran medida de las transferencias estatales. Estos son claros problemas a los que se enfrenta un Estado que busca la igualdad y la solidaridad entre sus Estados.

En el último tiempo ha estado en boga en el país “un heterogéneo colectivo que promociona cada vez con más fuerza una idea un tanto revolucionaria que, sin ser nueva, está ganando adeptos y repercusión en los últimos meses”, esta idea es la posibilidad de reducir el actual número de *Länder* de 16 a 6 (en caso extremo). La razón es que muchos de estos territorios no son capaces de sobrevivir económicamente por si solos, además de las grandes desigualdades en temas socio-económicos, como el desempleo, que se acrecientan cada vez más. Los cuatro *Länder* que actualmente cuentan con los mayores recursos, consideran

---

<sup>10</sup> Como comentan los titulares del diario el País en marzo de este año.

insostenible la situación de tener cada año que aumentar las transferencias para ayudar a los demás Estados. Aquellos que promueven esta reorganización administrativa proponen como año objetivo el 2019, debido a que es el año en que se acaba el plazo de validez del actual mecanismo de financiación federal y por ende ven necesario encontrar un sustituto. Este cambio podría significar una mayor reducción de costos fijos, una mayor capacidad para el desarrollo de las funciones y la posibilidad de mejorar la competitividad ante el resto del mundo<sup>11</sup>.

### **2.2.3. Descentralización en España**

El caso de descentralismo español se remonta al año 1978. El país luego del término del franquismo estaba decidido a un cambio en su estructura política y administrativa. En aquellos tiempos se identificaba el concepto de autoritarismo con Estado unitario y descentralización con libertad (Solozábal, 1982). La Constitución de 1978 reconoce plenamente a las Comunidades Autónomas (CCAA), en su artículo segundo menciona que esta se fundamenta en *"la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran"*. Y establece que las Cortes Generales (que representan al pueblo español y ejercen la potestad legislativa del Estado) están compuestas por dos Cámaras, la de Diputados, la cual se desarrolla como órgano político y legislativo y la de Senadores, cuya función es la representación territorial o de las CCAA.

La Constitución declara al Estado español como *"unitario, pero altamente descentralizado y caracterizado por la autonomía – de organización y normación – de sus partes integrantes"* (Solozábal, 1982: 60). Actualmente España cuenta con diecisiete CCAA además de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, estos territorios son muy distintos en cuanto a su origen, historia, orografía, actividades económicas y productivas, demografía, capital público, etc., por ende se hacía muy difícil organizarlos homogéneamente, respetando el principio de equidad y a la vez

---

<sup>11</sup> Ver diario El Confidencial del día 01/06/2015. Disponible online en: [http://www.elconfidencial.com/mundo/2015-06-01/de-16-a-6-lander-alemania-rumia-una-reforma-radical-de-su-estructura-regional\\_855302/](http://www.elconfidencial.com/mundo/2015-06-01/de-16-a-6-lander-alemania-rumia-una-reforma-radical-de-su-estructura-regional_855302/)

respetando el deseo de autogobierno y desarrollo económico y cultural de las CCAA (Pedraja & Suárez, 2015).

El título VIII de la Constitución hace referencia a la organización territorial en España, y en el art. 137 señala que *“el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”*. El poder político en España se distribuye verticalmente, siendo el ente principal el Estado, seguido de las CCAA las cuales poseen autonomía política y luego las provincias y municipios, denominados entes locales, los cuales están dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito y una cierta libertad política si se considera la elección democrática de sus gobernantes (Flores, 2004). La Constitución española (CE) se rige por una serie de principios, que orientan la organización del territorio y el poder que allí se ejerce y Flores (2004), nos los recuerda:

- *Principio de unidad del Estado*: es la unidad política, económica, jurídica y social del Estado, en caso de división ya no se hablaría de Estado.
- *Principio de autonomía*: el nivel de autogobierno de las CCAA no es ilimitado (pues entonces estaríamos hablando de soberanía), el problema radica principalmente en conocer su alcance, el cual a priori se puede decir que será de acuerdo con lo enmarcado en la Constitución.
- *Principio de solidaridad*: debe existir un equilibrio económico presente entre los distintos territorios, sin que las diferencias en las CCAA signifiquen privilegios sociales o económicos para ningún ciudadano por sobre otro.
- *Principio de igualdad*: este principio se basa en la igualdad de subordinación bajo la Constitución española, la igualdad de derecho de representatividad de cada CCAA ante el Senado y la igualdad en derechos y obligaciones de la población para con la ley.
- *La unicidad del orden económico y del mercado*: se basa en que *“ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y el establecimiento de personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español”*. (art. 139.2. CE).

Respecto a las Comunidades Autónomas, cada una de ellas se rige por estatutos, los cuales son normas jurídicas que delimitan fundamentalmente el territorio, las líneas de organización y las competencias. Los estatutos son autonómicos, sin embargo están subordinados a la Constitución y son aprobados a través de ley orgánica. Otro punto importante a destacar es la autonomía financiera, la cual supone que las CCAA pueden disponer de los recursos que poseen con el fin de cumplir con las competencias que se les han asignado. Esta autonomía hace referencia a *“la autonomía tributaria, relativa a la disposición de ingresos, y la autonomía presupuestaria, que se refiere a la disposición en relación con el gasto”* (Flores, 2004: 432). En este punto, destaca el autor, es importante la coordinación con Hacienda estatal y el principio de solidaridad entre los territorios.

Resulta de interés para este estudio la división competencial del Estado español, encontrando competencias exclusivas y compartidas<sup>12</sup> (al igual como se vio en el caso alemán). De acuerdo con la CE, respecto a las primeras, el Estado se reserva competencias tales como: las relaciones internacionales, la administración de justicia, fuerzas armadas y defensa, entre otras. Por su lado le compete exclusivamente a las CCAA: la organización de sus instituciones de autogobierno, la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, las obras públicas, etc. Finalmente, existen gran cantidad de competencias compartidas entre el Estado y las CCAA, principalmente en materia de salud y educación. Asimismo, cuando la "facultad" o la "materia" no ha sido mencionada expresamente como exclusiva del Estado, entonces podrá ser asumida por las Comunidades Autónomas, si así lo establecen sus propios estatutos (esto puede llevar a duplicidad de competencias).

Pedraja & Suárez (2015), en su trabajo *“La arquitectura del sistema descentralizado en España: comunidades autónomas y corporaciones locales”*, hacen un análisis del proceso descentralizador, desde la Constitución de 1978 a la actualidad. Como crítica mencionan que la creación de las CCAA se realizó sobre bases asimétricas, ya que los tiempos para comenzar con la autogestión fueron diferentes para las Comunidades denominadas históricas (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Navarra), las cuales comenzaron a ejercer sus competencias desde el inicio,

---

<sup>12</sup> Competencias exclusivas, son aquéllas en las que un ente aglutina todas las facultades posibles sobre una misma materia. Competencias compartidas, cuando determinadas facultades corresponden a un ente y las restantes a otro. Aunque en estos casos podría también señalarse que lo compartido es la materia. Ver: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=149&tipo=2>

respecto a las demás, que hicieron de una forma más paulatina en el tiempo. Por otro lado, hablan de los regímenes especiales de la Constitución en materia de financiación, haciendo énfasis en el régimen foral, que afecta al País Vasco y Navarra por un lado y al régimen económico y fiscal de Canarias, lo que para los autores era un ejemplo de situaciones de privilegio para algunos *“de manera que no todos los españoles participan del mismo modo en el respeto a los principios de solidaridad”*. Se menciona que con el paso del tiempo las asimetrías competenciales han ido desapareciendo, mientras que las del modelo de financiación común y foral las podemos seguir observando.

Como parte de la financiación, la Constitución no solo permitía que las CCAA autogestionaran el gasto sino también les permitía generar sus propios recursos a través del establecimiento de tributos (sujetos a restricciones), lamentablemente este tipo de iniciativas ha provocado tensiones entre el Estado central y las CCAA y entre ellas mismas. También estos autores critican que los presidentes de las Diputaciones (provincias) no son elegidos por los ciudadanos, ya que son designados de acuerdo con los resultados de las elecciones municipales, por lo cual difícilmente estos pueden responder por su gestión ante la ciudadanía de forma directa, contrario a lo que sucede a nivel municipal, donde se privilegia la transparencia. De igual forma Flores (2004), crítica: que en el modelo actual no existe una cláusula de cierre que otorgue claridad sobre el fin del proceso y el número de CCAA, ya que considera demasiadas diecisiete administraciones diferentes, con sus defectos, repeticiones y presupuestos.

Como factores a destacar Pedraja & Suárez (2015) mencionan el avance en materia de descentralización del gasto, autonomía tributaria y solidaridad entre los territorios. Solozábal (2004: 13), por su parte destaca la resolución jurídica de los conflictos territoriales de carácter nacionalista, consiguiendo que estos *“no se presenten de manera esencialista, como una colisión entre identidades o lealtades, sino como disputas competenciales”*, los cuales pueden ser resueltos a través de los tribunales. Finalmente, Flores (2004: 437), defiende el proceso y hace un balance más bien positivo de este, y afirma que *“el proceso descentralizador del Estado español es un modelo todavía abierto, de tendencias asimétricas, necesitado de una*

*buena dosis de voluntad constitucional de entendimiento por parte de los distintos actores políticos”.*

### **2.3. LA RECIENTE APUESTA POR LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA**

Los procesos de descentralización en América Latina comienzan a desarrollarse a finales de los años 70, principios de los 80. Las razones son variadas pero se repiten en gran cantidad de estos países, ya sean grandes como Argentina, Colombia o México, o bien países pequeños como Ecuador, Nicaragua o el Salvador. Entre las principales razones encontramos: la necesidad de volver a la democracia, o como Carrión (2003) la denomina, la *redemocratización* (ejemplos son Paraguay y Brasil); la búsqueda de una mayor participación de la población en los distintos niveles administrativos; la necesidad de alcanzar mayores niveles de desarrollo económico y de una mayor eficiencia administrativa; así como evitar los excesivos casos de corrupción, característicos de la región.

Autores como Montecinos (2005a: 82), referenciando a Fernández (2002), mencionan como se incorpora la descentralización *“dentro de un nuevo dispositivo de intervención estatal desarrollado por el Banco Mundial a partir de la crisis de la deuda”*, el autor intenta señalar como supuesto de causas políticas de la descentralización, a la crisis de la deuda y el proceso de ajuste estructural de Latinoamérica. Asimismo, el autor parafrasea a Rojas (1999) y señala otras causas como los procesos de pacificación interna (Nicaragua, Guatemala y Colombia); la multiplicación de centros de poder (Venezuela); reorganización de la sociedad civil (Bolivia) y finaliza con los casos de Chile y Argentina, donde las principales motivaciones para descentralizar se relacionan con un mejor uso del gasto público y el fortalecimiento de la gestión del Estado.

Lo que no se puede dudar, es que la temática de la descentralización está incorporada dentro de los primeros lugares en las agendas presidenciales y de discusión en Latinoamérica (igual como sucede en Asia, África y Europa), sin importar el tamaño del país o del continente, los partidos políticos o la clase de movimientos sociales que se susciten al interior del país (Carrión, 2003).



Antes de detallar y ejemplificar los procesos descentralizadores en algunos países de América Latina, cabe destacar que como señala el economista Jacint Jordana (2001), existen tres tipos de países de acuerdo con la estructura política de sus Estados. En esta clasificación encontramos los tradicionales Estados Unitarios y Federales y se adiciona un tercer grupo denominado Estados Unitarios Regionales. Según la definición del catedrático, los *Estados Unitarios* son aquellos que tienen una única estructura de poder en el territorio; en el *Federal* existen dos niveles de instituciones, aquellas que corresponden a la federación por un lado, y por el otro las de los Estados miembros; y en tercer lugar el *Estado Unitario Regionalizado*, es donde existen varias instituciones políticas de nivel intermedio con legitimidad democrática, su principal diferencia con un Estado Federal, es que aquí la normativa es fijada por la administración central y por lo tanto pueden ser modificadas sin mayor dificultad.

La **Tabla 2-1** muestra a los países de América Latina divididos según esta clasificación, además de otros datos que demuestran el nivel democrático de cada país. Se puede observar claramente como los países con Estados Federales y Unitarios Regionales tienen un mayor nivel democrático, al ver la forma en que es elegida la autoridad intermedia, así como la capacidad del centro para revocar las decisiones locales.

**Tabla 2-1 Estructura política de los Estados en América Latina**

	Año de la transición a la democracia	Selección del Ejecutivo		Capacidad del centro para revocar a las autoridades locales
		Intermedio	Local	
<b>UNITARIOS</b>				
Bolivia	1985	Nombrado	Elegido (1987)	No
Chile	1990	Nombrado	Elegido (1992)	No
Costa Rica	1948	Nombrado	Elegido (1970)	Sí
Rep. Dominicana	1966	Nombrado	Elegido	Sí
El Salvador	1982-84	Nombrado	Elegido (1984)	Sí
Guatemala	1985	Nombrado	Elegido (1985)	Sí
Honduras	1982-84	Nombrado	Elegido (1981)	No
Nicaragua	1986-90	Nombrado	Elegido (1990)	NO
Panamá	1990-94	Nombrado	Elegido (1994)	Si
Perú	1980	Nombrado	Elegido (1981)	No
<b>UNIT. REGIONAL</b>				
Colombia	1958	Elegido (1992)	Elegido (1988)	No
Ecuador	1978	Elegido	Elegido (1983)	Si
Paraguay	1991	Elegido (1994)	Elegido (1991)	Si
Uruguay	1984	Elegido (1984)	----	
<b>FEDERAL</b>				
Argentina	1983	Elegido (1983)	Elegido (1983)	No
Brasil	1985	Elegido (1982)	Elegido (1985)	No
México	1917/00	Elegido (1917)	Elegido (1985)	No
Venezuela	1961	Elegido (1989)	Elegido (1989)	No

Fuente: Willis et al. (1999) y BID (1997), [cfr. Jordana (2001)].

### 2.3.1. Etapas y experiencias descentralizadoras en América Latina

Carrión (2003) reconoce tres etapas en los procesos de descentralización de los países de Latinoamérica. La *primera* de ellas, se caracteriza por el fortalecimiento del nivel local, a través del traspaso de competencias y recursos, se marca esta etapa por un mayor nivel de participación y representación a nivel nacional. Los efectos negativos en esta etapa se relacionan con la pérdida de relevancia de las instancias intermedias de Gobierno, se debilita la riqueza y la visión de lo nacional, se desorganiza la estructura nacional, entre otras.

En la *segunda* etapa, toman relevancia los niveles intermedios, ya sean llamados provincias, regiones, departamentos, etc., restableciéndose como nexos entre lo local y lo nacional. A la vez se potencia la unidad del Estado en su conjunto.

La *tercera* etapa descrita por el autor, es la que se ha podido observar en el último tiempo, que es la del “*reflujo del proceso*”, en donde este se ha visto estancado o ralentizado por diversas causas. Se da el ejemplo de Venezuela, por los cambios en su reforma política; Colombia, por los conflictos militares; Ecuador por la crisis económica, entre otros.

Sin embargo, en la actualidad, podemos observar que los procesos descentralizadores están nuevamente tomando fuerza, dejando atrás algunos de los episodios críticos mencionados.

A continuación, se ejemplificarán algunos casos concretos de países Latinoamericanos y sus experiencias en descentralización<sup>13</sup>:

#### A. Argentina

La primera etapa de descentralización se suscitó entre 1978 y 1994, iniciado por el régimen militar. El objetivo fue liberar de cierto peso al Gobierno militar, que era el que dirigía el país, entregándoselo a las provincias.

---

<sup>13</sup> Ejemplos extraídos de: Arévalo & Angarita (2012); Carrión, (2003); Jordana, (2001); Rosales, (2009).

La descentralización comenzó por el ámbito administrativo, luego fiscal y finalmente político. Se descentraliza como primera medida la educación básica, lamentablemente esta iniciativa no fue acompañada de mayores recursos. En 1988 comienza un proceso de reforma fiscal, como forma de subsanar la crisis fiscal que se provocó en las provincias debido a la anterior descentralización administrativa. Aquí aumentan las transferencias a los niveles subnacionales.

En 1992 se entrega a las provincias nuevas competencias administrativas, responsabilizándolas por la educación secundaria, nuevamente se comete el error de no traspasar competencias en conjunto con recursos. En un estudio de Jordana (2001), se observó que Argentina (junto con Brasil, y Colombia) en el período de 1995, eran los países con mayores niveles de gastos a nivel subcentral, con un nivel de gasto descentralizado superior al de los países con Estados Unitarios.

En 1994 se elige democráticamente al Alcalde. Argentina, al llevar esta específica secuencia en el proceso de descentralización, los niveles locales no tenían poder de negociación (a diferencia de Colombia, como se verá en el apartado *C (infra)*). Además, durante este proceso, en el país se privilegiaron los intereses nacionales por sobre los regionales.

## *B. Brasil*

En Brasil se siguió una secuencia descentralizadora cuyo primer paso fue una descentralización de carácter política, luego fiscal y finalmente a nivel administrativo. En el año 1980 nace una reforma, como una alternativa para alcanzar la democracia en un período de Gobierno militar.

Los niveles subnacionales contaron con poder de negociación, lo que les permitió obtener mayores transferencias hacia los municipios. En 1988 se instaura una nueva reforma que permite a los municipios (además de nuevamente recibir mayores transferencias), crear impuestos específicos. En este mismo año se transfieren responsabilidades administrativas, en el área de la salud.

La primera vez que se realizaron presupuestos participativos a nivel mundial fue en Brasil, en el año 1988, y esta fue una opción para reducir las desigualdades sociales, principalmente en cuanto al acceso a los servicios básicos. Los gastos de los niveles intermedios y locales respecto al gasto nacional en Brasil pasaron de un 32,4% en 1980 a un 42,1% en 2001. Siendo el mayor porcentaje de la región<sup>14</sup>.

Tulia Falletti (2010), según el estudio de Arévalo & Angarita (2012), concluye que los niveles locales salieron fortalecidos del proceso, y que en este caso la descentralización y la democracia se desarrollaron conjuntamente.

### *C. Colombia*

El proceso de descentralización en Colombia se presenta entre los años 1982 y 1994, período de disputas por el control territorial. El país se divide en departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas. Colombia siguió un proceso de descentralización como en Brasil, comenzando por el ámbito político, para terminar con el administrativo. En este período prevalecieron los intereses subnacionales y se logró una elección democrática de los Alcaldes, aumentando el poder a nivel local.

En 1991, tras una crisis política se logra que los gobernadores sean elegidos de manera popular, a través de la votación directa. A continuación se descentraliza el sector fiscal, lo que a la vez se traduce en aumentos de las transferencias al nivel local.

Para contrarrestar el mayor poder dado a los niveles locales, la administración central les asignó más responsabilidades, entre ellas los servicios sociales, y la educación preescolar, las cuáles ahora serían de competencia de los municipios. Afortunadamente esto se vio acompañado de mayores recursos.

En el ámbito financiero aumentaron los ingresos de los municipios en un 1% cada año respecto de los ingresos corrientes del país, esto hasta llegar al 40% de los

---

<sup>14</sup> Fuente: "La Descentralización y la Democracia Local en el Mundo", 80, CGLU, Barcelona, 2008. Extraído de Rosales, M. (2009).

ingresos fiscales en el año 2001. Como resultado, se obtiene un equilibrio de poderes que favoreció a los niveles subnacionales.

#### D. México

El proceso de descentralización mexicano tomó una secuencia diferente a la de los países antes tratados. México inició con una descentralización administrativa, siguió con la política, para finalizar con la fiscal. Esto solo tuvo un pequeño impacto en el equilibrio de los poderes entre los distintos niveles del Gobierno.

La primera reforma se realizó en el año 1983, a través de la descentralización de la administración de las escuelas, a nivel de los estados federales, se traspasaron tanto responsabilidades como recursos. Esta iniciativa tuvo la oposición del sindicato de educadores, esto además del terremoto de 1985, provocó que la reforma quedara archivada. Surgió tan solo en 1992 quien además descentralizó el Servicio de Salud (Arévalo y Angarita, 2012).

Luego comenzó el proceso de descentralización política, al democratizar la elección de Alcaldes (este hecho llevó a que el principal partido político de México, el Partido Revolucionario Institucional, perdiera su poder en las alcaldías). En materia fiscal, los principales avances se vieron en el año 1997.

El retraso que se suscitó en un inicio del proceso, provocó que el poder ejecutivo pudiera establecer condiciones para no ver perjudicado su poder, y por ende se retrasó también el desarrollo de la autonomía de los entes subnacionales.

Actualmente se destaca el sistema de financiamiento mexicano, ya que las transferencias dependen en 45% de los esfuerzos locales, es decir de los aumentos en *“las recaudaciones conjuntas del respectivo nivel estatal y de los municipios que integran ese estado”* (Finot, 2004).

A palabras de Farfán (2010: 160), *“la descentralización de las políticas sociales en México requiere de la modificación de los arreglos institucionales vigentes, que llevan a la desigualdad social y territorial”*, ya que observa que mantiene una estructura que va a favor de los intereses de la administración central.

### *E. Otros países*

El estudio de Arze (2004), hace referencia al proceso de descentralización en países más pequeños, como Ecuador, Nicaragua, Bolivia y El Salvador, donde el proceso nace como una exigencia desde la misma ciudadanía (de abajo hacia arriba), ya sea porque los Gobiernos locales se sienten defraudados de la administración central, o porque esta última siente que la descentralización es la solución a problemas de gestión y gerencia, de corrupción, que ayudará en la efectividad del sector público, etc. El principal error cometido en los procesos de estos países fueron las mayores responsabilidades que asumieron los niveles subcentrales, sin la correspondiente autonomía en cuanto a ingresos, siendo muy dependientes de las transferencias centrales. Asimismo, menciona el autor que pese a que algunos suelen pensar que los países pequeños no requieren descentralización, esto no es así, ellos pueden desarrollar un proceso al igual que los países grandes, sin embargo, lo que se propone es que los municipios de estos países, con reducida población, formen mancomunidades, de tal manera que tengan una mayor representación y puedan responder eficientemente a la transferencia de responsabilidades.

#### **2.3.2. Balance del proceso**

Rosales (2009), sintetiza que aún con los avances progresivos entre 1980 y 2005, Latinoamérica sigue siendo un territorio con el poder concentrado, cuyos niveles subcentrales poseen competencias confusas y superpuestas, además de recursos limitados. Montecinos (2005a) añade que para alcanzar el éxito de la descentralización, no basta con elegir democráticamente a las autoridades locales y transferir responsabilidades, esto debe ir acompañado de los recursos económicos necesarios, así como de los recursos humanos competentes para el proceso. Por su lado Elizalde (2003), considera que el avance hacia la descentralización en la región ha sido rápido (en cuanto a decisiones políticas y fiscales), ya que en 15 años el promedio del gasto público de los niveles regionales aumentó de un 8% a casi un 15%, según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 2002.

Si bien existen casos exitosos y problemáticos de descentralización en América Latina, es claro que existe un proceso de aprendizaje y de avance progresivo. En sus inicios parte como una acción reactiva a las contingencias nacionales, más que de una forma activa, sin embargo actualmente es un objetivo primordial en toda la región independiente del tamaño del territorio.

Una de las recomendaciones que hace Rosales (2009), es la asociatividad entre municipios de menor tamaño, rurales o alejados de tal manera que estos puedan mejorar en su gestión y fortalecerse como mancomunidades<sup>15</sup> (idea que también plantean autores como Albuquerque, 2004; Arze, 2004). Asimismo, Rosales (2009: 165) propone una mayor conexión entre el servicio público (las municipalidades) y las Universidades, para sistematizar el conocimiento y las experiencias de descentralización en América Latina, él señala *“mientras que en el mundo desarrollado el conocimiento administrativo nace de la observación y análisis de las propias prácticas de gestión pública, en América Latina se aprende de textos y casos originados en los países desarrollados”*. Estos países toman en general los ejemplos de los más desarrollados de Europa y de Estados Unidos, si bien es cierto que se puede aprender de estas experiencias exitosas, así como los errores cometidos en el tiempo, se hace imperativo un mayor *“saber hacer”* extraído de las experiencias de los países vecinos con los cuales se tienen mayores similitudes en cuanto a tamaño, historia, tipo de crisis y problemas civiles enfrentados, capacidad técnica, entre otros.

Finalmente, cabe mencionar que hoy en día el territorio latinoamericano no solo exige una mayor descentralización por una mayor autonomía, o redistribución de recursos, sino que también se buscan soluciones a temas tan relevantes como *“la negociación de conflictos étnicos, la construcción de Estados-nación, la estabilidad de los gobiernos y la posibilidad de hacer reformas macroeconómicas exitosas”* (Arévalo & Angarita, 2012: 290, referenciando a Falletti, 2010).

---

<sup>15</sup> El tema de mancomunidades será desarrollado más adelante como propuesta al desarrollo local en el apartado 2.4.3. (*infra*).

## 2.4. LA DESCENTRALIZACIÓN COMO MOTOR DEL DESARROLLO ECONÓMICO

Este apartado aclarará las principales diferencias entre los conceptos de crecimiento y desarrollo económico. Asimismo, tiene por objetivo profundizar en la relación existente entre descentralización y desarrollo económico, en base a distintos estudios y ejemplos reales de países latinoamericanos y europeos. Finalmente, se presentan las opiniones de distintos autores que plantean una serie de propuestas para fomentar el desarrollo económico local.

### 2.4.1. Precisiones conceptuales: crecimiento y desarrollo económico

El grupo del Banco Mundial (2002) define al crecimiento económico como el cambio *cuantitativo* o de expansión en la economía de un país. De manera tradicional, se mide el aumento porcentual del producto interno bruto (PIB) o el producto nacional bruto (PNB) en un año. Este crecimiento puede darse *“porque una economía crece de manera extensiva utilizando más recursos o bien de manera intensiva, usando la misma cantidad de recursos con mayor eficiencia”*. Asimismo, recalca que cuando se logra crecimiento mediante un uso más productivo de todos los recursos, entonces se provoca un incremento del ingreso por habitante y la mejora del nivel de vida, como promedio, de la población, siendo entonces condición para el desarrollo económico.

Mientras que, el Banco Mundial (2002), entiende el desarrollo económico como un cambio *cualitativo*, donde se puede observar una reestructuración de la economía de un país en relación con el progreso tecnológico y social. José March (2013: 17-20) en su libro *Desarrollo Económico: Estilos y Políticas*, cita a Sunkel & Paz (1986), quienes definen desarrollo como un proceso de cambio social cuyo objetivo es igualar las oportunidades sociales, económicas y políticas, refiriéndose a un nivel nacional y a las sociedades que alcanzan mayores niveles de bienestar. Asimismo, hace referencia a Furtado (1983) quien considera que el desarrollo tiene tres dimensiones, *“(1) la del incremento de la eficacia del sistema social de producción, (2) la de la satisfacción de las necesidades elementales de la población y (3) la de la*



*consecución de objetivos a los que aspiran los grupos dominantes de una sociedad y que compiten en la utilización de recursos escasos*". Finalmente, debe mencionarse que el crecimiento es un fenómeno relativo al mercado y al aumento del PIB, mientras que el desarrollo adiciona a esto el bienestar social, el cual se observa en la calidad de vida de las personas, en el desarrollo de competitividad, recursos humanos, el área de salud, educación, etc.

Particularmente, el *desarrollo local* se define como un proceso de *"crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región"* (Vásquez, 1988, citado por CEPAL, 2000: 5), si quien lidera el proceso es la misma población local, entonces se denomina *desarrollo endógeno*. En el año 2000, la CEPAL señala que para que exista desarrollo local, se parte de la premisa de que las localidades tienen una serie de recursos de diversa índole y economías de escala que aún no han sido explotadas y que constituyen su potencial. Un sistema productivo local que genere economías de escala y reduzca sus costos transaccionales, tendrá rendimientos crecientes y por ende crecimiento económico. Por su lado Finot (2004) destaca la importancia de la identidad y los valores territoriales, además de la diversidad y flexibilidad de la producción que no se basa en la gran empresa, sino en las características del territorio.

Existe una visión de *desarrollo económico exógeno*, bajo el cual a través de un proceso de redistribución un territorio se beneficia de empresas externas y sus capitales, las cuales fomentan el desarrollo económico (CEPAL, 2000), en Chile a esto se le conoce como la *"teoría del chorreo"*. Es indudable que las empresas al llegar a un territorio, crean externalidades positivas (sin negar la existencia de las negativas) que pueden fomentar el desarrollo económico, sin embargo no todos los territorios pueden depender de la llegada de estos capitales, ni tampoco poseen el atractivo que requieren ciertos inversionistas, es por ello que se hace imperativo que se desarrolle el potencial endógeno de las regiones, por ejemplo a través de sistemas locales de empresas, y que de esta manera el crecimiento y desarrollo económico venga desde dentro de los territorios.

Respecto a las relaciones entre descentralización y crecimiento económico, los autores Pérez & Cantarero (2006) hacen una revisión de la literatura comparando

los resultados de distintos autores respecto a la correlación que pudiese existir entre descentralización y crecimiento económico. Se concluye en este informe que además de haber una escasez de este tipo de investigaciones, los resultados de las existentes son limitados.

En algunos de estos estudios el efecto resultante es positivo, son los casos de las investigaciones de Zhang & Zou (1997), que analizan algunas regiones de India; o Akai & Sakata (2002) quienes se enfocaron en Estados Unidos; y otros autores como Thießen (2003) y Eller (2004) quienes encuentran relaciones positivas en países de la Organización para la cooperación y el desarrollo (OCDE) con niveles bajos de descentralización (ya que concluyen que luego de alcanzar mayores niveles de esta, la relación se hace negativa).

A la vez existen estudios que descubren una relación negativa entre ambas variables, tales son los casos de trabajos de los mismos autores Zhang y Zou (1998), al analizar China; Davoodi y Zou (1998), quienes estudiaron países desarrollados y subdesarrollados, y Davoodi, Xie & Zou (1995) quienes analizan EEUU. Mencionan además Pérez & Cantarero (2006), que estudios más recientes no encuentran una relación estadísticamente significativa o si esta existe, no es por causa directa de la descentralización, sino que influyen otros factores que favorecen la estabilidad macroeconómica e indirectamente el crecimiento de los territorios.

#### **2.4.2. La descentralización y el desarrollo local**

De acuerdo con lo anterior, a continuación se estudiará el efecto de la descentralización sobre el ya definido desarrollo económico, específicamente el local, dicho tema ha tomado gran relevancia y muchos autores se han dedicado a exponer cómo la descentralización es clave para un desarrollo económico local y de qué manera debiese llevarse a cabo para tener el efecto positivo deseado y sin que provoque inequidades en el territorio.

La CEPAL (2000: 2) señala que, *“el desarrollo económico de los distintos países sigue siendo territorialmente concentrado e inequitativo, razón por la cual no ha sido*

*posible aprovechar el potencial productivo de los distintos territorios”* siendo esta una de las principales causas del aumento de los niveles de pobreza en los países. Es por ello que esta Comisión, la cual contribuye con autores en una gran variedad de estudios sobre esta temática, intenta educar a los lectores sobre el por qué se requiere de Estados descentralizados para fomentar el desarrollo económico y terminar con la desigualdades existentes en los diversos territorios.

Así como el desarrollo económico local es una innovadora forma de contribuir al desarrollo económico en general, la descentralización es un proceso que abre la oportunidad a nuevas iniciativas de desarrollo local. De igual forma, una mayor participación e involucramiento de las administraciones locales en el proceso de desarrollo y la búsqueda de empleo productivo, han significado una mayor redistribución de las competencias y funciones de carácter económico entre los distintos niveles territoriales de la administración pública. La vinculación entre los avances de la democracia y la descentralización de competencias y recursos hacia los niveles subnacionales ha permitido impulsar las estrategias de desarrollo local (Albuquerque, 2004). Este mismo autor plantea que para Latinoamérica, una mayor democracia ha fomentado una mayor responsabilidad y exigencias para las autoridades escogidas popularmente, de modo que son impulsados a ofrecer mejores programas sociales, productivos y de empleo a nivel local.

La CEPAL (2000), además asegura que la forma en la que se organiza un Estado, así como un proceso eficiente de descentralización, contribuye a la expansión de iniciativas locales. Para el caso de los Estados Federales o Regionales *“potencian el desarrollo difuso en el territorio”* al impulsar los municipios y los niveles intermedios. El desarrollo económico no tiene por qué depender de los intereses generales de la nación, sino que aquí el desarrollo endógeno aparece como una estrategia viable. También señala que la descentralización y la devolución de competencias *“fortalecen las políticas de desarrollo local, dado que conceden competencias a las comunidades locales y regionales en el área de la política de desarrollo económico”*.

Por otro lado, en el artículo de Montecinos (2005a), se reflexiona que la descentralización podría llevar a inequidades en los territorios, sobre todo en cuanto a cantidad y calidad, siendo afectados mayormente aquellos municipios o regiones con menores recursos y capacidad productiva. El autor destaca el estudio realizado

por Di Gropelli y Cominetti (1998), cuyos resultados de investigación arrojaron que la “*descentralización puede haber contribuido a ampliar y no a disminuir las brechas inter-territoriales*” de los indicadores de equidad en cuanto a salud y educación, pudiendo deberse a la falta de participación de la comunidad en la provisión, control y definición de políticas al respecto.

Para ejemplificar algunos casos concretos, la CEPAL (2000) nos presenta algunas experiencias de desarrollo endógeno en países de la Unión Europea, como España, quien gracias a su alto nivel de autonomía y autogobierno (desde 1978 como se explicó en el apartado 2.2.1) ha permitido el desarrollo local endógeno en todo el territorio español, el cual ha sido impulsado por los niveles subcentrales y no por la administración central; en el caso de Francia, quien a partir de los 80 comienza sus esfuerzos descentralizadores, también ha optado por el desarrollo local, en este caso las iniciativas son promovidas por la administración central, a través de los ministerios, como el de agricultura y su apuesta por el desarrollo rural; asimismo, se presenta el caso de Alemania, donde gracias a la autonomía de sus Gobiernos locales estos tienen las competencias suficientes para emprender distintas acciones en favor del desarrollo, aquí también interviene y cumple responsabilidades el *Bund* (Bennett & Krebs, 1990, en palabras de CEPAL 2000).

Otro ejemplo es Colombia. En 1988 la municipalidad de Pensilvania (Caldas) escoge, por primera vez a su Alcalde de manera democrática, lo que conllevó un activo papel de promoción del desarrollo por parte de la autoridad, quién impulsó mejoras en infraestructuras, mayor cobertura a los servicios públicos, salud, educación, programas de apoyo al empleo, entre otras (Maldonado, 2000, referenciado por Albuquerque, 2004).

El Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014, de México, Edgar Isusquiza (2014) realizó un estudio empírico acerca de la relación entre descentralización fiscal, desigualdad y crecimiento económico en su país en el período 1993-2011. De este estudio se extrajeron interesantes resultados, en primer lugar se concluye que la mayor descentralización por el lado del ingreso (que se expresa como más ingresos propios respecto al total estatal), se asociaban a disminuciones en las desigualdades de la región. Asimismo, en cuanto a las transferencias desde el Gobierno central, se concluye que, al aumentar en porcentaje, el efecto es una mayor desigualdad de los ingresos, es decir que mientras más dependientes son los

niveles subcentrales de estas transferencias, hay una mayor desigualdad, lo que a su vez conlleva al menor desarrollo. El autor propone entonces, reorientar la descentralización fiscal, no solo por el lado del gasto, sino también aumentando sus competencias en cuanto a la capacidad tributaria, de generación propia de ingresos.

### **2.4.3. Propuestas para un mayor desarrollo local**

El interés de los países en la descentralización no es solo por la creencia de que aumentaría la eficiencia del sector público, sino también porque se postula a un mayor crecimiento en los territorios debido a la cercanía de las autoridades locales con la población y por ende con las necesidades y preferencias de la gente, lo que los ubica en una posición privilegiada para prestar los servicios públicos, derivando en mayor bienestar y mejor distribución del ingreso (Pérez & Cantarero, 2006). A mi parecer esto supondría más bien un mayor desarrollo en el territorio. Además se observa como generalmente el desarrollo económico local no es respaldado por un nivel central, ya que estos priorizan una mayor integración y competitividad en un mercado global, relegando a un segundo plano lo referente al desarrollo de las localidades, es por ello que se hace necesaria la descentralización, también la excesiva distancia entre la capital nacional y las regiones, o entre capital regional y sus municipios dificulta aún más la labor, requiriendo de un nivel intermedio más activo (Albuquerque, 2004).

Para un mejor desarrollo local, se requiere de políticas de fomento productivo, lo cual es posible con financiamiento, siendo muchas veces necesario el apoyo de instituciones internacionales, sobre todo en países de la región latinoamericana. Elizalde (2003), señala como uno de los organismos pro desarrollo local al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como al Banco Mundial. Esta última institución apoya los procesos de descentralización en Latinoamérica y ha cofinanciado, en conjunto con el BID, préstamos a varios países para el fomento del desarrollo a nivel subnacional. En el fondo lo que se busca es mejorar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades y pueblos, promoviendo la equidad y disminuyendo la pobreza.

El desarrollo económico local no se da automáticamente con el proceso de descentralización, esto debe ir asociado a un plan estratégico, en conjunto con políticas de fomento productivo, debe existir integración de los sectores públicos y privados, así como instrumentos de financiación local y de apoyo a pequeños emprendedores (Elizalde, 2003), al igual que se requiere del involucramiento y compromiso de la comunidad y las autoridades correspondientes.

De igual forma, Finot (2003: 5) presenta una serie de condiciones que considera necesarias para que la descentralización contribuya mejor al desarrollo local. Señala que *“se debería lograr la mayor correspondencia posible entre los procesos subnacionales de decisión democrática y las demandas geográficamente diferenciadas”* además de que se facilite el conocimiento de las preferencias comunitarias. Por tanto para que esto sea posible propone:

1. Estimular la conformación de mancomunidades, (concepto ya destacado por varios autores mencionados anteriormente), es decir pequeños municipios que se asocien en términos de características económicas, físicas y culturales comunes, y transferirles competencias ya que tendrán un mayor ámbito de acción y será más viable su desarrollo económico local y la contribución para el financiamiento de estas.
2. Adoptar un sistema de representación territorial para la elección de representantes en órganos locales, y que de esta manera se rescaten las verdaderas demandas y preferencias de la comunidad.
3. Vincular las decisiones de gasto local, con los aportes de cada localidad, esto quiere decir que las transferencias recibidas por parte del Gobierno central sean de libre disposición, pero estén condicionadas al esfuerzo de cada nivel subnacional. Esto no siendo recomendable para el caso del área de la salud y la educación, donde estos servicios debiesen ser asegurados en todas las regiones por el Estado Central, para una mayor equidad.

Adicionalmente a lo anterior, se considera relevante para los objetivos de Finot (2003), lo planteado por Albuquerque (2004: 164), *“Las inversiones locales para el desarrollo requieren de tiempo más largos de maduración de los que encierran los ciclos electorales y políticos”*, es por ello la relevancia que la comunidad local esté involucrada en los procesos de toma de decisiones, para que las disputas electorales y los cambios en los partidos políticos de los gobernantes no afecten el

proceso de desarrollo local. El mayor involucramiento de la comunidad en las decisiones evita que la descentralización provoque nuevos centralismos o corrupción.

Para finalizar este apartado vale recalcar parte de un enunciado que hace Wallace Oates (1972) y que destaca Finot (2003: 12), y es que al tomar las decisiones acerca del fortalecimiento de las autonomías locales se debe considerar que: *“las pérdidas de economías de escala que la centralización puede implicar sean inferiores a las ganancias en términos de eficiencia generadas por la descentralización”*.

### **3. PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE**

El tercer capítulo de este trabajo invita al lector a conocer en primera instancia los pasos que han llevado a Chile a construir un proyecto de reforma, que busca convertirlo en un Estado descentralizado. De igual modo, presenta lo esencial del contenido y las propuestas del Informe denominado: *Propuesta de política de Estado y agenda para la descentralización y el desarrollo territorial de Chile*. El capítulo finaliza dando a conocer los principales avances que hasta la actualidad se ha desarrollado en el país en materia de la reforma de descentralización mencionada.

#### **3.1. TRADICIONAL CENTRALISMO CHILENO Y PRIMEROS PASOS HACIA LA DESCENTRALIZACIÓN**

La condición de Estado centralista de Chile, se remonta al siglo XIX. La Constitución del año 1833<sup>16</sup>, después de la guerra civil de 1829, donde triunfan los conservadores, se impuso un régimen unitario y centralista. Durante este siglo el país se consolidó como tal, y lo hizo desde su capital. Para lograr esta cohesión se

---

<sup>16</sup> Esta Constitución entrega las bases fundamentales del régimen institucional de Chile (Montecinos, 2010b).

debió pasar por una serie de guerras y tratados de paz<sup>17</sup>. En definitiva para Chile, la centralización fue la herramienta necesaria para unir al país como un nuevo territorio, recientemente separado de las potencias imperialistas y los países europeos que buscaban expandir sus territorios (Palma, 2009).

Eduardo Palma (2009: 51), en el libro *Pensando Chile desde sus regiones*, destaca tres olas centralizadoras en el país en el siglo XX, comenzando por la puesta en marcha del nuevo orden político determinado por la Constitución de 1925<sup>18</sup>, y con la preparación de Chile para la estrategia de sustitución de importaciones, la cual se utilizó como método defensivo ante *“las restricciones del comercio internacional antes, durante y después de la II Guerra Mundial”*. La segunda oleada se presenta a mitad del siglo XX (1950-1972), en una etapa de modernización del país y de acelerada urbanización. Este período se caracterizó por los nuevos servicios y empresas públicas, que *“provocan una aglomeración burocrática en la capital cuya gestión y operación se ejecuta a través de órganos desconcentrados en todas las provincias del país”*. De acuerdo con Montecinos (2005b), a partir de los años 50, se comenzó a observar en Chile un modelo económico de centro-periferia, es decir que se concentró la industrialización en un gran polo regional, que se alimentaba de los recursos primarios obtenidos desde los territorios de la periferia.

Finalmente la tercera oleada, se presenta en la época del Gobierno militar (1973-1989)<sup>19</sup> y durante los Gobiernos de la concertación (partidos por la democracia). En

---

<sup>17</sup> Se refiere a los procesos de emancipación que se suscitaron en Latinoamérica a principios del siglo XIX, entre otras razones, como una forma de lucha contra la *“deficiente administración colonial, el régimen comercial de monopolio, la postergación de criollos, el absolutismo y la tiranía de la autoridad virreinal...”* (Rojas, 2004, referenciado por Montecinos, 2010b). En 1810, Chile rompe vínculos con la metrópoli española, luego de más 16 años de guerra. En el año 1814, como medida de resguardo ante la posibilidad del regreso del régimen español, se concentraron amplias facultades en el poder ejecutivo, un director supremo (Montecinos, 2010b).

<sup>18</sup> En el año 1891 estalló la guerra entre parlamentaristas (opositores al presidente Balmaceda) y presidencialistas. Los parlamentaristas ganaron la guerra civil durante este año, sin embargo este Gobierno fracasó, por lo que en 1925, el Presidente Alessandri, quien mandó a elaborar una Constitución presidencialista, aquí destacó *“la separación definitiva entre la iglesia y el Estado y la imposibilidad de disolver el congreso por parte del Presidente de la República”*, entre otras (Ministerio del Interior, 1925, referenciado por Montecinos, 2010b).

<sup>19</sup> El golpe militar se suscitó en Chile el 11 de septiembre de 1973, dirigido por el comandante en jefe del ejército, Augusto Pinochet. El ataque se realizó a la casa de la Moneda, en donde falleció quien fuese en ese momento el Presidente de la República (primer presidente socialista elegido democráticamente en el mundo, quien comienza su mandato en 1970), Salvador Allende (Ver: <http://www.educarchile.cl/ech/pro/app/detalle?id=130148> y <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-92405.html> [Consultado: 05/07/2015]).

Para Montecinos, 2005, esta fue una etapa en la que, paradójicamente, se fomentó la regionalización y descentralización, separando administrativamente el país, para de esta forma entregar más poder a



este período, se buscaba el desarrollo económico, principalmente fomentando la apertura a los mercados extranjeros, y se consideraba al mercado como el mejor asignador de los recursos. A finales del siglo XX, principios del XXI se amplía la brecha entre la capital nacional y el resto de las regiones, principalmente en materia de inversión, gasto público, consumo, entre otros (Palma, 2009). Al finalizar la dictadura militar del comandante en jefe Augusto Pinochet en el año 1989, y con la elección popular del ex- presidente Patricio Aylwin (concertación de partidos por la democracia), se suscitan una serie de cambios políticos y sociales en el país. Este gobierno y los que le siguieron<sup>20</sup>, tenían como principal objetivo la transición a la democracia, así como el fomento de un mayor desarrollo económico territorial. Sin embargo, en palabras de Rufián (2009), referenciada por Palma (2009; 53), *“la preocupación por el DET<sup>21</sup> sigue siendo una preocupación dirigida por el centro, que no consiente de perder parte de su poder y prueba de ello es que los procesos de reforma institucional de los municipios y sobre todo de las regiones, han sido demasiado lentos y siempre además dirigidos por el centro”*.

Ante esto, es importante analizar los avances en materia de descentralización desde que el país comienza el proceso de transición a la democracia. Entre los años 1990-2008 Chile aprobó un total de 174 leyes. El profesor Asistente del Instituto de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Rodrigo Mardones (2008), hace un estudio analítico de estas y para ello selecciona 122 leyes, de acuerdo con su importancia genérica en temas regionales y comunales. Al hacer una exhaustiva revisión de las leyes, concluye que tan solo 7 de ellas son referidas a los gobiernos regionales, estas son:

- La reforma constitucional (Ley N° 19.097 de 1991, que modifica la Constitución Política de la República en materia de Gobiernos regionales y administración comunal).
- La reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Gobiernos regionales, LOC GORE (Ley N° 19.175 de 1992).

---

las regiones y fomentar su desarrollo *“a través de una real descentralización del sistema de toma de decisiones en los niveles locales”*.

<sup>20</sup> Los Gobiernos de la concertación siguieron por veinte años más. En 2010 comienza el mandato del presidente Sebastián Piñera, representante de la coalición por el cambio, partido de derecha (Ver: <http://www.thisischile.cl/sebastian-pinera-gana-elecciones-presidenciales-de-chile/>)

<sup>21</sup> Siglas que utiliza la autora para referirse al desarrollo económico territorial.

- Ley que fija la planta de los servicios administrativos para cada GORE<sup>22</sup> (Ley N° 19.379 de 1995)
- Ley que modifica y expande funciones, estructuras y recursos del GORE (Ley N° 20.035 de 2005).
- La enmienda constitucional que elimina la fijación en 13 del número de regiones del país (Ley N° 20.050 de 2005).
- Ley que crea la Región de Los Ríos (Ley N° 20.174 de 2007).
- Ley que crea la Región de Arica y Parinacota (Ley N° 20.175 de 2007).

De estas siete leyes, el autor considera la más relevante aquella que crea, en el año 1991, los Consejos Regionales (CORE)<sup>23</sup> elegidos indirectamente por la ciudadanía (los CORE fueron creados mediante la reforma constitucional del año 1991 e implementados con la ley 19.175 ya mencionada), cuyo objetivo era *“reforzar la demanda descentalizadora”*. En palabras de Finot (2004: 8), *“solo en Chile la regionalización realizada por el régimen militar se transformó en descentralización democrática, al conformarse en cada región Consejos Regionales electos (indirectamente)”*. Es necesario mencionar que, a partir del 19 de junio de 2013, la Ley N° 20.678 (que en su artículo 1° modifica la Ley N° 19.175), establece la elección directa de los Consejeros regionales, a través de sufragio universal<sup>24</sup>. Lo que no ha sido modificado en esta materia, es que quien preside el Consejo es el Intendente regional (designado por el Presidente de la República). De acuerdo a lo anterior, Mardones (2008) plantea que en la práctica esta inclusión del Intendente hace perder atribuciones reales al CORE, cuyas tareas están principalmente concentradas en los planes de desarrollo regional, pero no poseen funciones ejecutivas y tienen una pequeña participación en la toma de decisiones respecto a la inversión pública. Si bien esta ha ido aumentando con los años, sigue dependiendo de la voluntad del Presidente del Consejo. Ya en 1997, el Dr. Osvaldo Oelckers,

---

<sup>22</sup> El Gobierno regional “es un servicio autónomo que tiene a su cargo la administración superior de la región, mediante la formulación de políticas de desarrollo que tomen en cuenta tanto los lineamientos nacionales como aquellos formulados desde la propia región y de sus respectivas comunas”, lo componen el Intendenta Regional y el Consejo Regional (Ver: [http://www.goreaysen.cl/controls/neochannels/neo\\_ch11/neochn11.aspx](http://www.goreaysen.cl/controls/neochannels/neo_ch11/neochn11.aspx)).

<sup>23</sup> El Consejo Regional, es un *“órgano colegiado, que tiene por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y ejercer las atribuciones que la ley le encomienda”* (art. 102 CPR, y 28 LOC.GAR., [cfr. Oelckers, 1997]). Siendo además *“un órgano normativo, resolutivo y fiscalizador”* (art. 102 CPR, [cfr. Oelckers, 1997]).

<sup>24</sup> Ver N° 1, del artículo 1° de la ley N° 20.678, donde se modifica el artículo 29 de la ley 19.175, Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional. Disponible online en: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2013): <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1051270> [Consulta: 16/06/2015].

señalaba que era perjudicial para el proceso descentralizador de las regiones, el doble plano en el que actuaba el Intendente, como persona de confianza del presidente, designado por él, a la vez de órgano ejecutivo del CORE. Oelckers (1997: 357) proponía por tanto *“una norma que desvincule al intendente de su relación jerárquica con el Presidente de la República cuando ejerce competencias de administración como ejecutivo del gobierno regional”*; una segunda opción que propone este autor es desconectar al Intendente de la función de presidente del CORE y buscar para este cargo a otro profesional.

Asimismo, otro esfuerzo descentralizador fue el realizado en el año 1994, durante el Gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Se relacionaron entonces los esfuerzos de descentralización con el desarrollo económico local, el Gobierno propuso aumentar la “inversión de decisión regional”, la cual a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, debía pasar del 18 al 35% (meta que fue cumplida), este fondo es utilizado por las regiones para realizar sus propias inversiones (Rufián, 2009, cfr. Palma, 2009). El restante 75% corresponde a presupuestos para sectores específicos (ministerios), definidos principalmente por directrices nacionales.

A partir del año 1997, se comenzó a implementar una política de desarrollo regional (como herramienta de fomento productivo local), que buscaba *“entregar los instrumentos necesarios para estimular la concreción de las oportunidades empresariales y productivas que existían en las regiones”*, en este proceso se observa mayor protagonismo de las municipalidades y oficinas regionales (Rufián, 2009, cfr. Palma, 2009).

Mardones (2008), explica en su informe que si se comparasen los procesos de descentralización de Chile con otros países de Latinoamérica, se podría decir, sin lugar a dudas, que no existió tal proceso en el país. Sin embargo, al contrastarlo con la situación en la que se encontraba Chile antes de los años 90 y tomando en cuenta la historia centralista del país, entonces el nacimiento de los CORE a partir de 1992<sup>25</sup>, representa un gran paso en dirección a la descentralización.

---

<sup>25</sup> El autor consideró el año de implementación de los CORE en 1992 y no la de creación, que como se mencionó fue en el año 1991.

Es importante en este apartado revisar los avances en materia de descentralización de los últimos Gobiernos. Von Baer & Torralbo (2012) dedican un capítulo de su estudio a esta temática, y lo denominan *Historial de promesas y frustraciones (2000-2012)*, título que ya nos deja entrever los resultados en cada uno de los Gobiernos. En el año 1999 en la candidatura del ex-Presidente Ricardo Lagos, este prometía: “*complementaremos en un plazo de cinco años el proceso descentralizador y de desconcentración del Estado*”; asimismo, se proponía buscar la elección directa del CORE; desconcentrar la inversión pública; mayor fomento al desarrollo territorial, etc.<sup>26</sup> Durante su Gobierno se llevaron a cabo un gran número de iniciativas, seminarios y talleres sobre descentralización, donde se contó con la participación de la ciudadanía, la cual estaba comprometida con el proyecto. Sin embargo, cuando estaba todo preparado para que el Presidente Lagos anunciara la puesta en marcha el proyecto, dos semanas antes, algunos Senadores de la Democracia Cristiana se opusieron rotundamente, amenazando con que de continuar el gobierno con el desarrollo de dichas iniciativas “*quitarían el piso político para esas reformas*”. En opinión de Von Baer & Torralbo (2012), el Presidente Lagos no ejerció su liderazgo y por ende no cumplió con el programa prometido.

El siguiente gobierno (2006-2009) correspondió a la actual mandataria del país, Michelle Bachelet. Ella también se comprometió a fomentar el desarrollo local a través de un proceso de descentralización y la mayor participación ciudadana. Dentro de las medidas propuestas estaban también, la elección directa del CORE; fortalecer a los gobiernos regionales; mayor apoyo fiscal hacia los gobiernos subcentrales, ampliando los recursos, las capacidades y la eficiencia; entre otros. Durante este gobierno se realizó la segunda Cumbre de las Regiones, organizada por el Consejo nacional para la regionalización y descentralización de Chile (CONAREDE), con una amplia participación de las regiones; asimismo, se elaboró la “Agenda concordada de descentralización” con una amplia gama de iniciativas y estrategias que no lograron concretarse finalmente. Pese a los esfuerzos, el avance real en materia de desarrollo local y descentralización, como señalan Von Baer & Torralbo (2012), estuvo muy por debajo de lo esperado.

---

<sup>26</sup> Promesas de campaña muy similares a las de su contrincante Joaquín Lavín, por lo que el país tenía el sentimiento de que finalmente la descentralización sería un sueño posible, independiente del Gobierno que estuviera al mando en este período.

Un tercer gobierno fue el de Sebastián Piñera, quién al igual que las dos personalidades anteriores, aseguraba en su campaña presidencial que la descentralización en Chile sería una realidad, invitaba a la ciudadanía a una “revolución descentralizadora”, donde el gobierno sería de y para las regiones. Prometía fortalecer la democracia regional y comunal, con elecciones directas de las autoridades y al igual que en los casos anteriores del CORE, y se comprometía a aplicar el principio de subsidiariedad (definido en el apartado 2.1. (*supra*)). Los autores señalan con pesar que hasta 2012, lo único que pueden expresar es frustración, ya que de todo lo prometido hasta la mitad del período presidencial, el balance que se hace es desalentador. Vale mencionar que en el año 2013, finalmente se cumple la promesa de la elección directa del CORE, de acuerdo con el proyecto presentado en 2009 por Michelle Bachelet.

### **3.2. DESARROLLO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN CHILE**

Chile es un país con gran diversidad, diferencias que se ven en el clima, el relieve, la disponibilidad de recursos naturales y por ende las actividades económicas, además existe una gran concentración poblacional en las zonas centrales del país. Chile presenta grandes contrastes en sus regiones, ya sea en materia económica, poblacional o social. Es un país centralizado, el PIB, las grandes industrias, las mejores universidades, el poder político, etc., se concentran principalmente en la capital regional, lo cual atrae a la población, la fuerza laboral y a los inversionistas, permitiendo a la región hacer un uso más eficiente de los recursos a invertir, ya que se conocen in situ las necesidades regionales, a diferencia del resto del país (Aroca, 2009). Esto se puede ver, ya que en general los sectores rezagados o con los peores indicadores son aquellos más alejados de la capital regional.

Es importante destacar el gran salto en materia de crecimiento económico que ha experimentado el país en las últimas décadas, “*el PIB per cápita se dobló de 1970 al 2000, mientras que la tasa de inversión paso de 22% al 27% y los salarios reales aumentaron cerca de un 46% en ese mismo período*” (Cerdeña, 2008). En el año 2013 el PIB per cápita fue de poco más de 13.243 dólares a PPA, un 16% más que en el año 2010.

Joan Prats i Català (2009: 14), describe a Chile como un “país internacionalmente exitoso”, señala que en muchos indicadores se ha salido de los resultados obtenidos por los demás países de Latinoamérica, y que incluso es comparable con países destacados del sur de Europa. Sin embargo, cuando nos abocamos a los indicadores de justicia, el país está dentro del grupo latinoamericano.

De acuerdo con estadísticas de la CEPAL (2014), el PIB anual por habitante de Chile es un 78% superior al promedio de los países de América Latina y el Caribe. Si bien es cierto que el PIB per cápita del país es elevado, al observar las desigualdades entre regiones y entre la población al interior de estas, los resultados son preocupantes. El Informe de Desarrollo Humano año 2014, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), clasifica a Chile en el puesto 41 (junto con Portugal), como un país con un nivel de Desarrollo Humano muy alto, con un IDH<sup>27</sup> de 0,822 (esperanza de vida al nacer de 80 años, y un nivel de escolaridad promedio de 9,8 años<sup>28</sup> en 2012). Este mismo informe refleja que, si bien Chile está en esta posición, bajaría 16 puestos si se considerará el índice ajustado por la igualdad. El índice de Gini<sup>29</sup> para Chile fue de 0,508 en 2011<sup>30</sup> (Banco Mundial, 2011), lo que revela el alto nivel de disparidad en el país. Aroca (2009: 53), postula que las diferencias de ingreso en el territorio son consecuencia tanto de “*las diversas acciones de las instancias de gobierno (Ministerios y Banco Central) como de los mecanismos de mercado*”. Asimismo, este autor chileno señala como causa de desigualdad la gran concentración de capital y otros recursos en torno a la Región Metropolitana.

Las grandes desigualdades, que a nivel de regiones serán mayormente detalladas en el capítulo siguiente, producen descontento en la sociedad, insatisfacción y resentimiento (Aroca, 2013). Por su parte, Prats (2009: 13-15) recalca que hoy en día los chilenos y chilenas son muy distintos a cómo eran hace 19 años atrás, ya no se tolera la discriminación, son más seguros de sus libertades, más educados y con mayor salud y asimismo menos tolerantes a las desigualdades. Enfatiza que “*e/*

---

<sup>27</sup> IDH: Índice de Desarrollo Humano: Índice compuesto que mide el rendimiento promedio en tres dimensiones básicas de desarrollo humano: vida larga y saludable, conocimientos y nivel de vida digno (PNUD, 2014).

<sup>28</sup> Número promedio de años que recibe una persona de 25 años o más (PNUD, 2014). En Chile se esperan alrededor de 15 años de estudios por persona.

<sup>29</sup> El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o en algunos casos el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa (Banco Mundial).

<sup>30</sup> El índice de Gini más actualizado corresponde al año 2011.

*modelo de democracia de elites políticas y económicas altamente centralizadas ha tocado techo”* y esto ha llevado a un distanciamiento entre estas elites dirigentes del país y el resto de la ciudadanía en su conjunto. El mismo autor decreta que *“sin libertad no hay democracia de calidad; pero sin igualdad, es decir, con discriminaciones, tampoco. Y como no solo existen discriminaciones económicas y sociales, sino también territoriales y culturales, cuando la gente de un territorio no tiene las mismas posibilidades de participar en la vida democrática o cuando su identidad no se ve debidamente valorada y reconocida a nivel nacional, la democracia baja su calidad y la ciudadanía discriminada propende a distanciarse o a organizarse al margen del sistema”*. Es esto precisamente lo que ha estado ocurriendo en el último tiempo, estas desigualdades han provocado un gran número de movilizaciones sociales, donde las personas muestran su descontento con el sistema y las diferencias de oportunidades que se dan en sus territorios, y se estima que la mitad de estas movilizaciones son de carácter local y regional. Las personas están saliendo a las calles exigiendo sus derechos y un nivel de vida equitativo acorde con las necesidades particulares de cada territorio o región. Algunos ejemplos de estos movimientos sociales son<sup>31</sup>:

- Movilización de los estudiantes de educación media y superior, 2011. Se exige educación gratuita y de calidad (las movilizaciones por la educación comienzan en el año 2006 con los estudiantes educación media, a la cual con el tiempo se une el movimiento universitario, las manifestaciones continúan hasta la actualidad).
- Protestas en Magallanes por el alza del precio del gas, 2011.
- Protestas en Aysén, 2012. Principalmente las peticiones se relacionaban con los problemas de conectividad de la región, los cuales hacían el coste de vida más elevado. Entre ellas estaban la rebaja de los precios del petróleo, mejores infraestructuras en salud, creación de una universidad para la región, etc.
- Protestas en Quellón, Chiloé, 2013. La marcha exigía a las autoridades un mejor sistema de salud, que asegurará la calidad a la ciudadanía.

---

<sup>31</sup> Patricio Aroca (2013), presenta estos ejemplos extraídos de Wikipedia e información de diarios nacionales y regionales de Chile.

- Protesta en Tocopilla, Antofagasta, 2013. Las movilizaciones nacieron por el recorte al Fondo Nacional de Desarrollo Regional, afectando directamente a las inversiones de la ciudad.

Ante esto, Aroca (2013) es enfático al señalar que, se requiere “*política regional y cambiar nuestro sistema de inversión pública*”, asimismo indica, que el diagnóstico del país es adecuado desde hace mucho tiempo<sup>32</sup>, sin embargo lo que hace falta es que se desarrollen estas políticas regionales.

Cabe destacar una frase utilizada por Prats (2009) en el prólogo del libro *Pensando Chile desde sus regiones*, el autor español es tajante en decir que “*Chile será descentralizado, o no será desarrollado*”, y sugiere que, lo que bloquea al país para alcanzar el nivel de los países desarrollados es la excesiva concentración económica, política y territorial de este. De igual forma agrega, que el miedo a la pérdida de poder del nivel central no está fundamentado, ya que la descentralización no es “un juego de suma cero” sino de “suma positiva”, es decir que si el centro redefine sus responsabilidades y recursos y los entrega a las regiones (incluida la capital), estos territorios se convertirán en agentes autónomos, que permitirán una mayor integración del país. El autor señala que al aumentar la participación de la población, se multiplica la inteligencia y se reconoce la diversidad del país, se multiplica a la vez las oportunidades, el emprendimiento y la riqueza, permitiendo “*mejores políticas de distribución y protección de los más vulnerables*”.

Es igualmente importante comentar los cambios demográficos en la población chilena, se puede decir que entre 1960 y 1997, la tasa de crecimiento de la población se redujo en 43%, indicando un descenso en la mortalidad y especialmente en la natalidad, ambos hechos en conjunto alteraron el volumen y la composición de las personas por edades en la población (Universidad de Chile, n.d.). La socióloga Ximena Vera (2012) habla de que el país está entrando en una segunda transición demográfica, respaldándose en que los índices de fecundidad han caído a niveles inferiores a los de reemplazo, han disminuido los matrimonios, han aumentado los nacimientos de hijos e hijas fuera del matrimonio, así como los divorcios, además se debe de considerar la mayor edad a la que las mujeres están decidiendo ser madres por primera vez. Todos estos cambios demográficos no son

---

<sup>32</sup> Refiriéndose a la necesidad de descentralización, como herramienta para disminuir las desigualdades del país.



hechos aislados, se vinculan generalmente a países que se encuentran en vías de desarrollo (Cerde, 2008).

### **3.3. PROYECTO DE REFORMA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN, AÑO 2014.**

Durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2017), se ha vuelto a retomar el tema de la descentralización como una prioridad en la agenda presidencial. La Presidenta desde el inicio de su mandato solicitó a la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional<sup>33</sup> (desde ahora CAPDDR), que desarrollara un informe con propuestas realistas y responsables para descentralizar Chile. Este informe fue entregado el 7 de octubre del año 2014, bajo el nombre de *Propuesta de política de Estado y agenda para la descentralización y el desarrollo territorial de Chile*<sup>34</sup> (al cual llamaremos desde ahora *Informe de descentralización*), y es en el que, el presente trabajo se enfocará y con base al cual, se llevarán a cabo propuestas para que el proceso descentralizador del país sea una herramienta factible de desarrollo local, abocándose desde el capítulo 4, específicamente en la Región de La Araucanía.

De acuerdo con el Decreto N°926 de 2014, la Comisión será presidida por Esteban Valenzuela y su vicepresidente será Heinrich Von Baer y está conformada por los siguientes integrantes, (entre los cuales destaca la presencia del Rector de la Universidad del Bío-Bío, Dr. Héctor Gaete Feres):

- Manuel Ahumada, presidente de la Confederación de trabajadores del cobre.
- Diego Benavente, coordinador de la coalición regionalista y gerente de CorpAraucanía.
- Jaime Bertín, Alcalde de Osorno.
- Carlos Cantero, ex-Senador y ex-Diputado.

---

<sup>33</sup> Comisión decretada el 04 de abril de 2014, en un acto solemne en la casa de la Moneda. La Comisión está integrada por “mujeres y hombres, representativos de diferentes visiones de sociedad, generaciones, trayectorias, profesiones y especialidades; mayoritariamente con vínculos activos en las regiones del país” (Ver: <http://ubiobio.cl/eep/decreto-que-crea-la-comision-asesora-presidencial-para-el-desarrollo-regional/> [Consulta: 08/07/2015]).

<sup>34</sup> Disponible online en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39356329>.

- Marcelo Carrasco, Presidente de la Asociación Nacional de Consejeros Regionales.
- Miriam Chible, dirigente del movimiento social Aysén.
- Arturo Fernandois, profesor de derecho constitucional.
- Alejandro Ferreiro, ex-Ministro de Estado y coordinador de las propuestas de descentralización del Grupo Res Pública-Chile.
- Juan Carlos Ferrada, profesor de derecho administrativo.
- Angélica Fuentes, ex-Gobernadora de la provincia de Concepción.
- Héctor Gaete, Presidente de la Corporación para la Regionalización del Biobío, CorBiobío, y Rector de la Universidad del Bío Bío.
- Ricardo Israel, Director del Instituto de Estudios Municipales y ex-candidato presidencial.
- María Ignacia Jiménez, ex-jefa de estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE).
- Harry Jürgensen, Gerente general de la feria de Osorno y ex-Diputado.
- José Marimán, profesor universitario en política indígena interculturalidad y autonomía.
- Jorge Martínez, ex-Presidente de la Cámara de comercio de Valparaíso y director ejecutivo del think tank regional Piensa.
- Manuel Millones, Consejero regional de Valparaíso.
- Pedro Muñoz, ex-Senador por Magallanes.
- Humberto Nogueira, profesor de Derecho Constitucional y Administrativo.
- Álvaro Palma, Rector subrogante de la Universidad de Tarapacá y ex-Gobernador de Arica.
- Jaime Tohá, ex-Ministro de Estado y ex Intendente de la Región del Biobío.
- Ismael Toloza, ex-Seremi de Economía y coordinador del Programa de Desarrollo Territorial y Competitividad IDER-UFRO.
- Teresa Valdés, coordinadora del Observatorio de Género y Equidad.
- Esteban Velásquez, Alcalde de Calama y coordinador de la Asociación de Alcaldes del norte.
- Patricio Vergara, Director del Centro de investigación de políticas públicas de Tarapacá.
- Francisco Vidal, ex-Ministro de Estado y ex-SUBDERE.

- Christian Vittori, Alcalde de Maipú y presidente de la Asociación Chilena de Municipios.
- Luis Moncayo, ex-SEREMI de Gobierno de la Región de Coquimbo, Rector U. Central de La Serena y Ex Vicerrector UCN Sede Coquimbo.
- Juan Andrés Varas: ex-Intendente de la Región de Los Ríos, ex-Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, y ex-Secretario General Universidad Austral de Chile. Es doctor en Derecho de la Universidad Carlos III, España.
- Beatriz Vega: científica política de la Universidad Católica y experta en autonomía intercultural.

### **3.3.1. Preparación del Informe y detección de las principales debilidades del Chile centralizado**

Chile es considerado el más centralizado de los países miembros de la OCDE, igualmente es el más centralizado de los países de Latinoamérica. De lo anterior es consiente el gobierno chileno, y se sabe que el centralismo actual va más allá del sector público, ya que aplica también al sector económico e industrial.

La CAPDDR (2014: 15), señala en el Informe de descentralización que, *“nuestro país está por alcanzar el umbral de desarrollo que es posible obtener considerando el grado de centralismo que hoy exhibe”*. Para esta Comisión, los efectos de seguir así, se mostrarán en el impacto sobre la calidad de vida de los habitantes en cada territorio.

El principal desafío al que se enfrenta Chile es la desigualdad social, económica y política, la cual se da tanto entre las regiones del país, como al interior de ellas. Es por esto que la descentralización es un tema que entra con mucha fuerza en la actual agenda política de la presidenta Michelle Bachelet<sup>35</sup>. Para el país se hace necesario el desarrollo de este proceso principalmente para cumplir con los objetivos de: *“romper las inequidades en los territorios, transferir poder y generar*

---

<sup>35</sup> Y como se observó en este capítulo (apartado 3.1) ha sido parte de las promesas de campaña de todos los Gobiernos a partir del año 1999.

*mejor democracia en las comunas y regiones, y poner a Chile en la senda de un desarrollo integral, impensable sin sus territorios” (CAPDDR, 2014: 9).*

Asimismo, se menciona que este trabajo se realiza en una primera instancia por el deseo de la Presidenta de cumplir con el programa nacional propuesto y en una segunda instancia, para responder a la demanda que desde ya hace muchos años ha estado haciendo la ciudadanía. El informe pone de manifiesto que *“si se quiere alcanzar un desarrollo económico y social equilibrado y sustentable, reactivar la economía potenciando los territorios, modernizar el Estado y profundizar nuestra democracia, debemos impulsar como política de Estado un conjunto de transformaciones dirigidas a una efectiva descentralización y desarrollo local-regional” (CAPDDR, 2014: 10).*

La metodología de trabajo, para el desarrollo de este Informe de descentralización, fue participativa, intentando integrar las opiniones y propuestas de la mayor cantidad de chilenas y chilenos posible. Se realizaron quince diálogos en las regiones, donde se estima que participaron cerca de 4.000 personas, como representantes ciudadanos, de diversos sectores y organizaciones locales. Se menciona en el Informe que, en algunos casos, previamente a las reuniones de diálogo, las localidades desarrollaron talleres para consensuar y armar propuestas concretas que posteriormente fueron presentadas a la Comisión. Asimismo, se puso a disposición de la ciudadanía una página web que informaba a la población de los avances de la Comisión, a la vez que recibía aportes y propuestas que venían directo de la gente. De las miles de visitas, informa la Comisión, se recogieron más de doscientas propuestas con medidas específicas.

Dentro de las debilidades que la Comisión reconoce como esenciales de superar en el país a través de un proceso descentralizador, están:

- La necesidad de mayor democracia y representación de las autoridades regionales. Chile es el único país de Latinoamérica que no elige directamente a sus autoridades regionales, la elección de Intendente de la región y del Gobernador de la provincia, generaría más confianza y compromiso entre la población de cada territorio.

- La Comisión expresa que Chile se encuentra entre los países con menor poder de decisión en cuanto a tomar la decisión del que hacer con los recursos públicos desde los niveles subcentrales.
- El elevado nivel de centralización del país pone un techo para alcanzar el desarrollo. Chile ha logrado un elevado desarrollo a nivel latinoamericano aun siendo un Estado centralista, por lo que se tienen grandes esperanzas de que, al convertirse en un país descentralizado, se logre el nivel de desarrollo de los demás países de la OCDE.
- Se observan en el país profundas inequidades, no solo entre la capital nacional y las demás regiones, sino que también en el interior de cada región, observando desigualdades entre la capital regional y el resto de comunas. Indicadores de pobreza, educación o empleo, pueden mostrar resultados extremos entre localidades de una misma región.
- Existe exclusión y falta de reconocimiento de algunos grupos y pueblos.
- Creciente nivel de movilizaciones sociales desde los lugares más recónditos del país, territorios que independiente de las demandas, estas son fruto del abandono y falta de acciones concretas de muchos años, y de los distintos Gobiernos.
- La Constitución de Chile no establece en forma directa las competencias que corresponden a los Gobiernos regionales, dejando esto a la Ley Orgánica Constitucional<sup>36</sup> de Gobierno y administración regional, en las cuales están definidas de manera muy general, dejando, en opinión de la Comisión, la regulación a la discrecionalidad del legislador.
- A nivel local, las municipalidades significarán un gran desafío para el deseado Estado descentralizado. Estas se rigen por una ley orgánica constitucional, la cual entrega responsabilidades homogéneas para todas las comunas, claramente heterogéneas a lo largo del territorio. Además la Comisión identifica bajos niveles de profesionalización, problemas de financiamiento y desajustes con los cambios socioeconómicos y del territorio.

---

<sup>36</sup> *“Leyes orgánicas constitucionales: Son normas complementarias de la Constitución relativas a ciertas materias expresamente previstas en el texto constitucional. Son objeto de un control preventivo de constitucionalidad y no pueden ser materia de delegación de facultades legislativas. Para ser aprobadas, modificadas o derogadas, se requiere de cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio”* (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2015).

### 3.3.2. Propuestas concretas presentadas por el Informe de descentralización

Las propuestas presentadas en el Informe de descentralización, han sido pensadas para llevarlas a cabo en forma de política de Estado y comenzar de inmediato con su desarrollo, pero proyectándose hasta el año 2020.

La Comisión basó todas las propuestas en cinco ejes principales de acción, estos son: *descentralización política; descentralización administrativa; descentralización fiscal y económica; fortalecimiento de las capacidades locales y regionales y participación ciudadana y control democrático*. Del conjunto de propuestas, se destacan las siguientes diez como principales:

- 1º. *Definir al Estado chileno como Estado descentralizado*: refiriéndose a la adaptación de la Carta Fundamental, entregando a los actuales Gobiernos regionales mayor autonomía para desarrollarse en: temas políticos, como la elección de las autoridades democráticas; en materia fiscal, estableciendo nuevos tributos y teniendo acceso al endeudamiento a nivel regional; y en materia administrativa, definir las competencias exclusivas y aquellas compartidas entre los Gobiernos subcentrales y el Estado Central.
- 2º. *Elección de la máxima autoridad regional*: la propuesta de la Comisión es que a partir de octubre del año 2016 se pueda elegir democráticamente a la autoridad regional, es decir al Intendente, quién además será quien continúe presidiendo el CORE (se exigirá que esta persona tenga residencia en la región, con al menos cinco años de antigüedad). El presidente de la República, estará representado por un *delegado del gobierno nacional*, quien tendrá su sede en las provincias y reemplazará a los actuales gobernadores.
- 3º. *Traspaso de competencias, servicios y programas*: traspaso de competencias a los gobiernos regionales, ya que de nada serviría tener un ejecutivo que ha sido elegido democráticamente, pero que sin embargo, no posee atribuciones suficientes para gestionar. Lo que propone la CAPDDR en este punto es, un *“calendario plurianual para traspasar competencias, servicios y programas públicos”* desde los distintos ministerios y órganos centrales hacia los gobiernos regionales y las municipalidades según corresponda. Para que este traspaso sea factible, se hace indispensable la creación de cuatro

nuevas Direcciones<sup>37</sup> en cada una de las regiones: *fomento productivo e innovación; desarrollo social; infraestructura, habilidad; transporte y medio ambiente; y educación, cultura y tecnología* (cada uno de estos en distintos plazos, hasta 2019).

- 4°. *Creación de un sistema de administración de áreas Metropolitanas*: para una mayor fluidez y eficiencia en los servicios, lo que propone la Comisión es crear un sistema que administre áreas metropolitanas del país, siendo estas: Santiago, Gran Valparaíso y Gran Concepción. Este no sería un cuarto nivel de gobierno, sino una *“instancia que imbrique las capacidades del Gobierno Regional con las capacidades de gestión de los gobiernos locales”*.
- 5°. *Ley de Rentas regionales*: es necesario que un territorio con representación democrática y competencias administrativas, también cuente con los recursos necesarios para su gestión, de otra manera el modelo tendería a fracasar. A través de una Ley de Rentas regionales (que no posee Chile actualmente) se busca una gestión más autónoma de los territorios, además de una corresponsabilidad, y que las regiones sean capaces de generar recursos acorde a sus gastos. Asimismo, la Comisión plantea que las regiones tengan oportunidad de optar a endeudamiento (bajo ciertos criterios de responsabilidad) para inversiones grandes y necesarias que fomenten el desarrollo económico regional. En esta materia una iniciativa relevante de mencionar, es la que propone la *“afectación parcial de ciertos tributos a las regiones en donde esté situada la actividad productiva”*, es decir que una parte de los impuestos que pagan las empresas, vaya directamente a las regiones donde se desarrolle la actividad. Ciertamente, esta medida es relevante también si se consideran las externalidades negativas que pudiese soportar un territorio con ciertas actividades productivas.
- 6°. *Fondo de convergencia para la equidad interregional*: la Comisión propone que el gobierno de Chile replique el fondo de Convergencia de la Unión Europea. Fondo que ha sido estudiado también, de otros países donde se ha llevado a cabo, como Canadá, Australia y Japón, esto con el fin de crear equidad interregional, estableciendo mínimos comunes de servicios

---

<sup>37</sup> *“Las Direcciones serán los órganos administrativos de ejecución encargados de satisfacer necesidades colectivas, que sean de competencia o se transfieran al Gobierno regional de manera regular y continua en el ámbito regional”* (CAPDDR, 2014).

garantizados en cualquier parte del territorio. Las zonas rezagadas a las que se pretende ayudar, serán evaluadas teniendo en cuenta una serie de indicadores socioeconómicos.

- 7º. *Sistemas regionales de gestión del capital humano*<sup>38</sup>: la Comisión propone una serie de iniciativas para contar con capital humano calificado que facilite el desarrollo local en los territorios. La idea se centra no solo en capacitar a técnicos y profesionales, sino también crear incentivos para retener y atraer a este talento humano. El Senador Felipe Harboe, en una entrevista para el programa de televisión chileno *Panorama 15*, comenta que las regiones definitivamente cuentan con una gran cantidad de capital humano competente y calificado, el problema es que no tiene las motivaciones necesarias para trabajar en sus regiones y por ende emigran a Santiago o a otras grandes regiones. *“Si uno crea un gobierno regional, donde exista carrera funcionaria para profesionales destacados, con buenas remuneraciones, uno va a retener al mejor capital de conocimiento (capital humano) en las respectivas regiones...”* (Harboe, 2015).
- 8º. *Fortalecer la institucionalidad pública regional*: se hace referencia a potenciar el liderazgo de los gobiernos regionales, en cuanto a su participación en la toma de decisiones de diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas que involucran directamente a las regiones.
- 9º. *Democracia local y regional*: en este aspecto se propone por ejemplo, modificar la Ley de partidos políticos, de manera de flexibilizar la creación de estos en las regiones y hacer de las primarias un proceso obligatorio para la elección de los candidatos. También propone medidas para evitar que se repitan continuamente las mismas personas en el poder (Alcaldes, concejales, con un número concreto de reelecciones posibles). De igual forma, se plantea exigir el “voto programático” para que así las personas voten con base a las propuestas concretas anteriormente programadas, las cuales pueden evaluarse en cuanto a su cumplimiento.
- 10º. *Fortalecer la participación ciudadana*: esta propuesta lo que busca es crear un vínculo entre la ciudadanía y los asuntos que le atañen a toda la localidad, *“dirigidas a la organización de la sociedad civil, a plebiscitos, decisiones*

---

<sup>38</sup> Esta iniciativa y la 2º fueron las medidas más demandadas por las regiones, en los diálogos realizados (CAPDDR, 2014).



*regionales y a una mayor transparencia en la gestión pública” (CAPDDR, 2014: 13).*

Finalmente, cabe mencionar una iniciativa que involucra directamente a la Región de La Araucanía. La Comisión, propone crear el denominado *Estatuto Constitucional de región plurinacional y multicultural*, el cual dice relación con el reconocimiento del pueblo mapuche, en la región con mayor asentamiento e identidad histórica de este. Se fomentará la inclusión del pueblo mapuche en los distintos procesos de tomas de decisiones y se garantizará su representación política. De acuerdo con lo anterior, se plantea la idea de declarar a la Región de La Araucanía como región *plurinacional y multicultural* (CAPDDR, 2014).

### **3.4. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y AVANCE EN MATERIA DE REFORMA**

En este apartado se dará a conocer, en por un lado, los principios bajo los cuales se llevará a cabo el proceso de descentralización en Chile, y por el otro, la distribución competencial hacia los Gobiernos regionales, propuesta por la CAPDDR, separando estas en: competencias exclusivas, compartidas con el Estado central y delegadas. Asimismo, se dará una mirada a la situación actual de la Reforma para la descentralización en Chile, es decir se evaluará en qué etapa se encuentra actualmente el país, y si se está cumpliendo lo propuesto por la Comisión.

#### **3.4.1. Las competencias y su distribución en el Gobierno regional**

Dentro de los principios que formarán parte del nuevo Estado descentralizado de Chile, está el *principio de suficiencia en el financiamiento de competencias* (uno de los más relevantes para que el proceso de reforma no fracase, cómo se observó en algunos casos latinoamericanos en el apartado 2.3.1. (*supra*)). Este principio se refiere a que, siempre que se cree o extienda alguna competencia hacia los gobiernos regionales o locales, que signifique un aumento en los gastos del

territorio, dicha competencia irá acompañada de los recursos necesarios para desarrollarla. En el caso de que estas competencias sean traspasadas desde el Estado central, entonces estas recibirán *“recursos equivalentes, a lo menos, a los que estaban consagrados a su ejercicio”*. Asimismo, en cuanto a competencias, otro principio que las atañe, es el *principio de coordinación*, que implica que cuando se requiera del trabajo en conjunto entre el Gobierno regional y las municipalidades, para desarrollar una competencia, entonces la ley permitirá que estas se organicen para su acción en común (CAPDDR, 2014: 29).

Como se mencionó en el apartado 3.3.1. (*supra*), (donde se hablaba de las debilidades del Chile actual), la Constitución nacional, no establece ni especifica directamente las competencias de los Gobiernos regionales. En su art. N° 111 señala de manera amplia que la administración superior de cada región, será la que se encargará del desarrollo social, cultural y económica de su territorio (CAPDDR, 2014). Asimismo, la Comisión señala que es la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y administración regional, la que a través de los art. 16 al 19 señalan las competencias de los Gobiernos regionales en materias como: *“ordenamiento territorial, fomento de actividades productivas y desarrollo social y cultural”*, pero estas están descritas de manera general y según señala la Comisión, *“mezclan funciones con poderes específicos y formulan la mayoría de estos como tareas u objetos más que habilitaciones precisas en ámbitos materiales concretos”*. Es decir que existe cierta ambigüedad al respecto y por ende la situación competencial de las regiones depende de la *“atribución discrecional que establezca el legislador”*.

Ante esto, la CAPDDR (2014), propone distinguir en la Constitución nacional las competencias que son exclusivas del Gobierno regional, así como las compartidas y delegadas.

Realizando esta distinción, la Comisión asesora propone una distribución de competencias de la siguiente manera:

- 1º. *Competencias constitucionales exclusivas*: Corresponden a aquellas que solo pueden ser ejecutadas por el Gobierno regional. Además solo podrán ser modificadas a través de una reforma constitucional. La Comisión propone al menos las siguientes competencias:
  - a. Ordenamiento y planificación del territorio.

- b. Regulación del transporte urbano y rural al interior de la región.
- c. Aprobación de planes de descontaminación ambiental
- d. Establecimiento, modificación o supresión de servicios públicos regionales, la planta y las remuneraciones de los funcionarios.
- e. Ejercicio de facultades normativas en el ámbito de sus competencias. Es decir, ejecutando leyes que regulan sus competencias exclusivas, compartidas o delegadas.
- f. Establecer la denominación de la función de ejecutivo del Gobierno regional.
- g. Determinar la autoridad que desempeñará la función de presidente del CORE.
- h. La iniciativa de ley en materias de su competencia.
- i. Otras materias exclusivamente concernientes a la región, o que asuman en ella una particular configuración.
- j. Ejercer atribuciones propias de su función, de acuerdo a la Constitución, a las obligaciones jurídicas determinadas por el derecho internacional, a la legislación nacional y los acuerdos regionales.

2º. *Competencias constitucionales compartidas*: son aquellas “en que sobre una misma materia concurrirán distintos niveles nacional, regional y local en los diversos aspectos de la asignación o distribución de los poderes o habilitaciones específicas en dicha materia”. El informe de octubre de 2014, que hemos estado analizando, no propone competencias específicamente detalladas para esta categoría. La distribución de competencias es realizada por el legislador, con base al estándar constitucional y sin falta a los principios constitucionales.

3º. *Competencias delegadas*: son aquellas que no corresponden a ninguna de las categorías anteriores. Además son aquellas que conforman el actual sistema de distribución de competencias<sup>39</sup>. Al igual que en el caso anterior, el informe, no propone competencias específicamente detalladas para esta categoría.

---

<sup>39</sup> Ya que actualmente las competencias de los gobiernos centrales están son responsabilidades delegadas desde el Gobierno Central, y no descentralizadas.

Comunica la Comisión que la distribución de competencias a nivel regional, se hará de una manera gradual e independiente para cada región, de acuerdo con las solicitudes del gobierno y las capacidades que posea para desarrollarlas. Se recalca que estas no serán impuestas.

### **3.4.2. Evolución y situación actual de la reforma de descentralización chilena**

Primero que todo, es relevante para este apartado exponer los plazos propuestos a la Presidenta de la República para el desarrollo de las iniciativas propuestas y comentadas en el apartado 3.3.2 (*supra*) (ver Anexo 7-1). Las iniciativas están programadas desde el segundo semestre de 2014 al segundo de 2020. Se propone, por ejemplo, que la fecha para la primera elección democrática de Intendente, sea para octubre de 2016 (coincidente con las elecciones locales de Alcalde y Concejal), para cumplir con este y otros cometidos, según señala la Comisión, se hace imprescindible, que antes de que acabe el segundo semestre de 2015, el marco institucional nuevo de Chile descentralizado, cuente con la aprobación de al menos tres del total de las reformas, que son: la reforma constitucional para la descentralización; ley de rentas regionales y ley de transferencias de competencias.

El 30 de diciembre de 2014 la Presidenta firmó el proyecto de ley de reforma constitucional que permitirá la elección directa de Intendente regional. En esa instancia, la mandataria señaló que el día 16 de enero de 2015, a más tardar, se firmaría la ley que involucra el traspaso de competencias y de servicios hacia los Gobiernos regionales (Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo (SUBDERE), 2014). Esta fecha mencionada por Michelle Bachelet se cumplió, el día 16 de enero, se firmó esta nueva reforma, en Valdivia, Región de Los Ríos. Asimismo, el proyecto de reforma constitucional, referente a la elección de Intendente, fue aprobado y enviado al Senado el día 6 de enero del presente.

A la fecha, ninguno de estos proyectos ha sido aprobado e incorporado a la Constitución, sino que se encuentran en tramitación en el Parlamento. En junio de este año se realizó el segundo seminario del ciclo *¡Descentralizar ahora!*, el cual contó con la participación de Diputados y Senadores de la República, quienes

analizaron el traspaso de competencias y recursos a los gobiernos regionales<sup>40</sup>. En esta reunión se habló además del avance de la reforma que permite la votación popular del Intendente.

Varios Senadores se encuentran escépticos al respecto, y critican el poco avance que se ha visto hasta hoy. El Senador Quinteros cuestionó *“no sabemos si Intendentes serán electos el 2016, 17 el 21... o nunca”* (Cámara de Diputados de Chile, 2015). Lo anterior se sustenta en que, en un principio se programaron elecciones de Intendente para 2016; por su lado la SUBDERE (2015) indicó que dichas elecciones se llevarían a cabo en 2017 y finalmente en enero de 2015, en la ceremonia de Valdivia, se señaló que las elecciones del mandatario regional, sería hasta 2018. Por su parte el Diputado Claudio Arriagada, señaló que *“la elección directa de intendentes lleva 6 meses en el Senado sin registrar avances”* (Cámara de Diputados de Chile, 2015).

Por otro lado, como se publicó en la página web de la Fundación Chile descentralizado...desarrollado<sup>41</sup> (2015), treinta de los ex-miembros de la CAPDDR, solicitan a la Presidenta y demás autoridades, que den urgencia al proyecto de reforma constitucional si quieren que la elección de la máxima autoridad regional se realice durante este gobierno. Además, proponen algunas modificaciones y piden que se haga una revisión al proyecto de reforma. Las modificaciones señaladas van dirigidas principalmente a dos ámbitos:

- 1º. *“Restituir algunos de los principios básicos propuestos por la Comisión, esenciales para el avance sostenido del proceso descentralizador en los próximos años y períodos de gobierno”.*
- 2º. *“Radicar la función de gobierno regional en el Intendente electo y no en un Gobernador Regional designado y tutelado por el gobierno central, figura*

---

<sup>40</sup> Disponible en la página web de la Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado (2015a). Disponible online en: <http://chiledescentralizado.cl/sitio/en-seminario-analizaron-el-traspaso-de-competencias-y-recursos-a-los-gobierno-regionales/> [Consulta: 26/06/2015].

<sup>41</sup> “La Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado, es una organización plural de la sociedad civil de regiones que promueve procesos de descentralización y desarrollo territorial equilibrado y justo en todas las regiones de Chile, a través de 15 Capítulos Regionales, cuyos representantes integran su Directorio Nacional, así como de alianzas con instituciones públicas, privadas, académicas y sociales de nivel local, regional, nacional e internacional” (Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado, 2015b)

*que además de sobreponerse y generar confusión en la ciudadanía, perpetuaría la preeminencia del Estado centralizado en nuestro país”.*

Es en este segundo punto, existe mayor controversia (2° propuesta presentada en el apartado 3.3.2 *supra*), ya que se cuestiona la autoridad del nuevo delegado del gobierno nacional, representante del Presidente de la República (que finalmente en la propuesta de reforma aparece con el nombre de Gobernador de provincia). El art. 111 del proyecto de reforma constitucional, que permite la elección directa de los Intendentes, señala que: *“el gobierno de cada región reside en un gobernador regional que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República”*, además agrega *“el gobernador regional ejercerá sus funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente, de quien es su representante natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción”*. Ante esto, la ex-Comisión señala, que *“de aprobarse este artículo, la autoridad regional que por mandato constitucional “gobernará”, o sea quien decidirá sobre asuntos propios del “gobierno” regional, no serán las autoridades elegidas del Gobierno Regional, sino una nueva figura de “Gobernador regional”, en calidad de representante del Presidente de la República”* (Varas et al., 2015: 9). De igual forma la ex-Comisión propone que para evitar conflictos en el futuro se detallan muy bien y diferencien las competencias que corresponderían a una y otra autoridad (Varas, Von Baer, Valenzuela, Ferreiro, Ferrada & Nogueira, 2015). Esto iría en contra del espíritu del proceso descentralizador y con esto está de acuerdo el Senador Felipe Harboe (2015).

Por otro lado, se ha observado un avance en materia del *Plan estratégico y de inversiones 2015 del Programa de Territorios Rezagados* (como parte de la propuesta del Informe de descentralización, que dice relación con el fondo de convergencia para los territorios rezagados). El plan estratégico de inversión fue aprobado para las regiones piloto, que son Coquimbo, el Maule y Bío Bío. El programa especial de gestión territorial de zonas rezagadas tiene por finalidad *“generar condiciones para potenciar el desarrollo en aquellas zonas que presentan niveles de inversión, conectividad o sociales bajo el promedio nacional”* la labor desde aquí en adelante consiste en trabajar en la ejecución del Programa y en el levantamiento de este en el período 2016-2018, que deberá de igual forma ser validado por las propias comunas y regiones por medio del CORE (SUBDERE, 2015).

Finalmente, cabe destacar que el proceso ha ido acompañado de orientación ciudadana a través de la página web de la *Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado*, así como de participación ciudadana a través de su página de Facebook.

## **4. PROPUESTA PARA EL PROCESO DESCENTRALIZADOR EN LA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA**

En este cuarto capítulo, se efectuará una propuesta para el desarrollo del proceso de descentralización en la región de La Araucanía, para que este sea una herramienta de fomento al desarrollo económico local. Para ello, se requiere dedicar antes, un subcapítulo que caracterice la región y presente las principales desigualdades entre La Araucanía y el resto del territorio chileno. Con base a lo anterior y para mayor entendimiento del lector, se contextualizará la región, se analizará su actual percepción respecto a la descentralización y se presentarán los principales indicadores económicos y socio-demográficos de esta, de acuerdo con los últimos datos oficiales disponibles.

### **4.1. CARACTERIZACIÓN DE LA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA**

#### **4.1.1. Contextualización de la Región y percepción de la población respecto a la descentralización**

La República de Chile es un país largo y angosto, ubicado al sudoeste de América Latina, limita al norte con Perú, al noreste con Bolivia y al este con Argentina (Ver mapa en (Anexo 7-2). Tiene una población de más de 17 millones de personas, de las cuales un 87% viven en zonas urbanas, de acuerdo con la encuesta de caracterización socioeconómica (CASEN) de 2011. El país está conformado por 15 regiones, las que van acompañadas de un nombre y un número romano ordenado de norte a sur desde la I a la XII, las regiones XIV y XV se incorporaron luego del

año 2007 y están ubicadas al sur y norte del país respectivamente. La capital nacional es Santiago, Región Metropolitana (ubicada entre la V y VI región).

La región objeto de estudio es la IX Región de La Araucanía (Ver mapa en Anexo 7-3). Se ubica al sur del país, limita al norte con la Región del Biobío, al este con Argentina, al sur con la Región de Los Ríos y al oeste con el océano Pacífico, tiene una superficie de 31.858,4 km<sup>2</sup>, su capital es Temuco, y está subdividida en dos provincias, Malleco y Cautín. De acuerdo con las proyecciones del INE para el año 2013<sup>42</sup>, las ciudades más pobladas eran: Temuco (319.962 hab.), Padre las Casas (77.469 hab.), Villarrica (60.644 hab.) y Angol (51.285 hab.).

El autor Luis Thayer (2011), en su trabajo *Descentralización y desarrollo regional en Chile. Una mirada desde la sociedad*, presenta un interesante estudio acerca de las percepciones y la opinión de la ciudadanía en las distintas regiones de Chile, respecto a la relación entre descentralización, desarrollo regional y gestión pública. Una de las primeras conclusiones de este trabajo es que el apoyo de la ciudadanía en cada una de las regiones es muy alto. En la Región de La Araucanía, un 87,7% de los ciudadanos apoya la idea de que las regiones pueden tomar sus decisiones independientemente del Gobierno central (a nivel nacional, la respuesta es de un 86,1%). De igual forma, un 81,7% de la ciudadanía considera que la descentralización mejoraría su calidad de vida en la región.

Al consultar acerca de la percepción de la gente respecto a la importancia de la actividad política para el desarrollo de las regiones, el 90,8% de los ciudadanos de La Araucanía estaban de acuerdo o muy de acuerdo con su importancia. Sin embargo, cuando se pregunta si se cree que las políticas están basadas en valores y principios, tan solo un 11,2% lo afirma. Asimismo, un 95% de la población piensa que estas políticas públicas sufren un profundo deterioro (Barómetro regional, 2009. Cfr, Thayer, 2011). Estos resultados son relativamente homogéneos a lo largo de las 15 regiones.

Thayer (2011: 279), considera como uno de los datos más relevantes obtenidos de su estudio, que *“las personas perciben de manera mayoritaria, que el desarrollo de sus regiones depende fundamentalmente del gobierno local y el Alcalde es*

---

<sup>42</sup> Cifras de población estimadas a partir del Censo 2002. A causa de falencias en el levantamiento Censo 2012, el INE en cooperación con CELADE, presentan una actualización de los datos para el período 2002-2012 y una proyección de población a corto plazo, para el período 2013-2020 (INE, 2014).



*reconocido como la autoridad política más importante para el desarrollo regional*". Y esto se refleja al evaluar la importancia que da la ciudadanía a las autoridades, como entes necesarios para el desarrollo de la región. En La Araucanía, la mayor importancia se da al Alcalde de la ciudad, siguiéndole el Intendente, Ministros y Gobernador, en segundo, tercero y cuarto lugar respectivamente. En este sentido, que debe considerar que actualmente, la única autoridad que es elegida de manera democrática es el Alcalde, pudiendo ser por ello que la ciudadanía ve mayor posibilidad de desarrollo en esta figura.

De igual forma, Thayer (2011: 269), señalaba que el desarrollo de las regiones requiere de *"un reconocimiento de las identidades que históricamente se han configurado en los territorios que las integran"*, ante esto, resulta interesante retomar una de las propuestas del Informe de descentralización de octubre de 2014, comentada al final del apartado 3.3.2 (*supra*), y es la aprobación del Estatuto Constitucional de región plurinacional y multicultural. En este sentido, se propone la mayor inclusión del pueblo mapuche en los distintos procesos de toma de decisiones en la Región de La Araucanía, territorio de mayor asentamiento e identidad cultural de este pueblo. Lo principal es, que la normativa asegure *"un efectivo reconocimiento y convivencia multicultural"* (CAPDDR, 2014: 34).

#### **4.1.2. Análisis Económico**

El Banco Central de Chile, en su base de datos de 2013, señala que el PIB nacional para este año fue de 233.507 millones de dólares (PPA)<sup>43</sup>. Los principales sectores económicos son los *servicios empresariales* (13,7%), *minería*, *minería del cobre* y *servicios personales*, con un 13,2; 12 y 11,7% del PIB respectivamente. Se relega a los últimos lugares a los sectores *maderas y muebles*, *textil* y *pesca*, con un 0,5; 0,5 y 0,4% respectivamente.

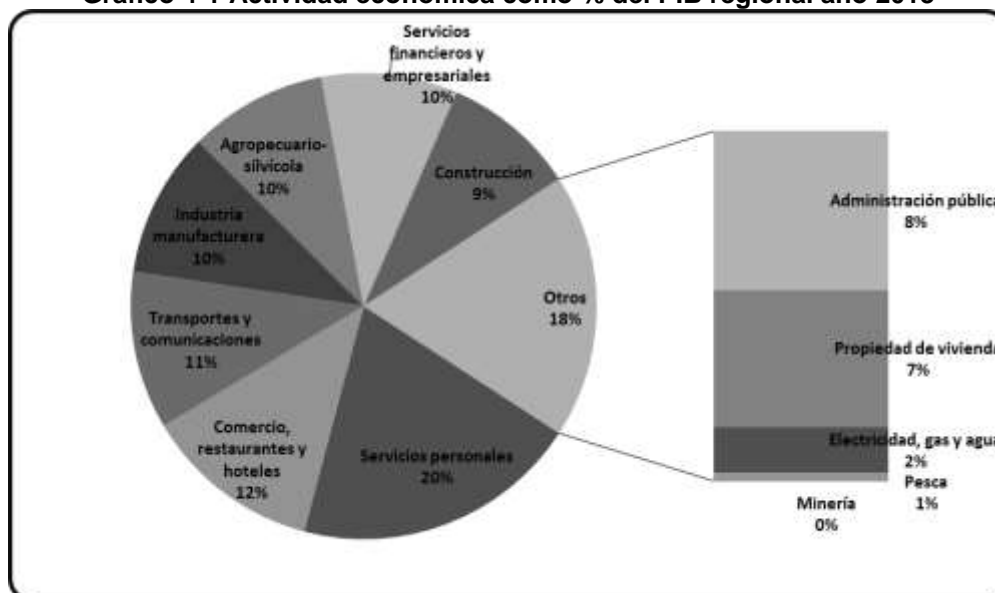
Para el caso particular de la Región de La Araucanía, como se observa en el

---

<sup>43</sup> El PIB nacional que se utiliza para este cálculo, es el PIB a costo de los factores, es decir, dejando fuera el impuesto al valor agregado y los derechos de importación.

Gráfico 4-1, las principales actividades económicas son: *los servicios personales, el comercio y transportes y comunicaciones*, tan solo estos tres sectores aportan el 43,3% del PIB regional (siendo este de 5.236 millones de dólares PPA).

Gráfico 4-1 Actividad económica como % del PIB regional año 2013

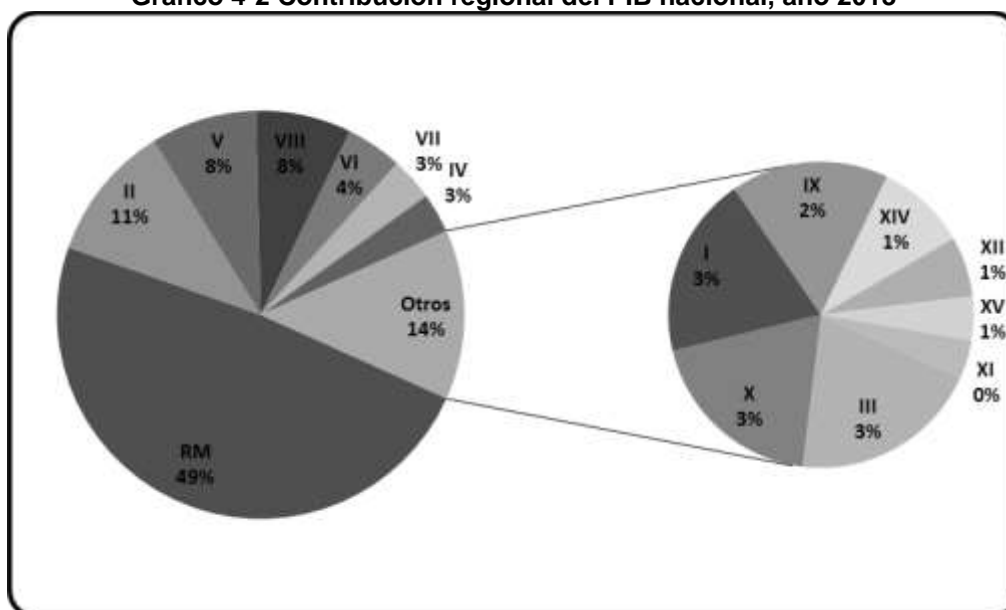


Fuente: Elaboración propia con base a datos del Banco Central (2013).

Las actividades con menor aporte al PIB regional son: *la electricidad, gas y agua* por un lado, y *la pesca y minería*, por el otro, (con un 2, 1 y 0% respectivamente). Es importante destacar que, el sector agropecuario-silvícola, pese a encontrarse en el quinto lugar de las actividades más relevantes para el PIB nacional, es aquella que ofrece mayores posibilidades laborales a la población regional. Para el primer trimestre de 2013, el 21,3% de la fuerza laboral de la Región de La Araucanía se encontraba trabajando en este sector (INE, 2012).

Al hacer una comparación entre el aporte que cada una de las regiones hace al PIB nacional (Gráfico 4-2) se observa como La Araucanía (IX), contribuye con poco más de un 2% del PIB nacional, encontrándose dentro del grupo de las cinco regiones con menor impacto en los ingresos productivos del país. La Región Metropolitana por si sola aporta el 49%, sus principales ingresos provienen del sector de *servicios financieros y servicios personales*. La segunda mayor contribución es de Antofagasta (II) y contribuye al país con un 10,9%, como era esperado, lo hace a base de la *minería* y la *construcción*. Los menores aportes los realizan precisamente las dos regiones más extremas del país, Arica y Parinacota (XV) y Aysén (XI), justamente aquellas que están dentro de la terna de regiones con menor población, como se verá en detalle, más adelante en el apartado 4.1.3.

Gráfico 4-2 Contribución regional del PIB nacional, año 2013

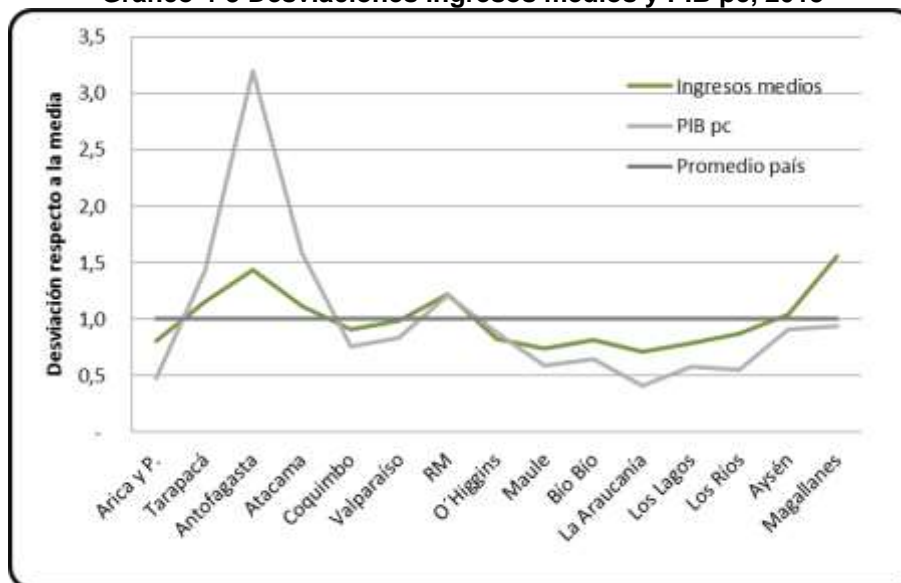


Fuente: Elaboración propia con base a datos del Banco Central (2013).

A continuación se analizan los ingresos medios mensuales de una persona en promedio en Chile, así como el PIB per cápita, pudiendo apreciarse a través de los datos grandes desigualdades entre los distintos territorios regionales.

El Gráfico 4-3 presenta las desviaciones de cada región respecto al promedio nacional, se observa como La Araucanía, de acuerdo con las dos variables, se encuentra bajo el promedio nacional. Además, es esta la región que registró el menor ingreso mensual (estando un 29% bajo el promedio del país). Las regiones con los mejores resultados en cuanto a ingresos medios son Magallanes (en el extremo sur del país, existiendo altos ingresos en el sector de extracción de petróleo y gas natural); Antofagasta (principal productora de cobre nacional), y la Región Metropolitana. La diferencia entre el ingreso medio de La Araucanía y la región con el mejor resultado, es de un 45% menos. En cuanto al PIB per cápita, se observa como las regiones de la zona norte, sobrepasan el promedio, siendo estas Antofagasta, Atacama y Tarapacá (el norte de Chile es minero por excelencia y a esto deben su alto PIB, pero además no son territorios altamente poblados).

Gráfico 4-3 Desviaciones ingresos medios y PIB pc, 2013



Fuente: Elaboración propia con base a Banco Central e INE (2013).

Esto no hace más que confirmar las desigualdades en el país “Chile es el cuarto de los 34 países miembros de la OCDE con mayor proporción de pobres”...“Chile es el país de la OCDE con más desigualdades en los ingresos entre los ricos y los pobres”<sup>44</sup>.

Tabla 4-1 Índices de pobreza, por regiones, año 2011.

Región	N°	Pobres extremos %	Pobres no extremos %	No pobres %
Arica y Parinacota	XV	2,15	13,60	84,26
Tarapacá	I	1,90	11,23	86,87
Antofagasta	II	1,57	5,93	<b>92,50</b>
Atacama	III	2,50	10,78	86,72
Coquimbo	IV	2,23	13,09	84,68
Valparaíso	V	3,38	13,51	83,11
Región Metropolitana	R	2,19	9,27	88,54
O'Higgins	VI	1,63	8,44	89,93
Maule	VII	2,61	13,58	83,81
Bío Bío	VIII	<b>4,52</b>	<b>16,93</b>	78,54
La Araucanía	IX	<b>5,27</b>	<b>17,65</b>	77,08
Los Lagos	X	<b>3,07</b>	11,95	84,98
Los Ríos	XIV	3,04	<b>14,47</b>	82,48
Aysén	XI	1,55	8,24	<b>90,21</b>
Magallanes	XII	1,27	4,55	<b>94,18</b>
Promedio País		<b>2,79</b>	<b>11,66</b>	<b>85,55</b>

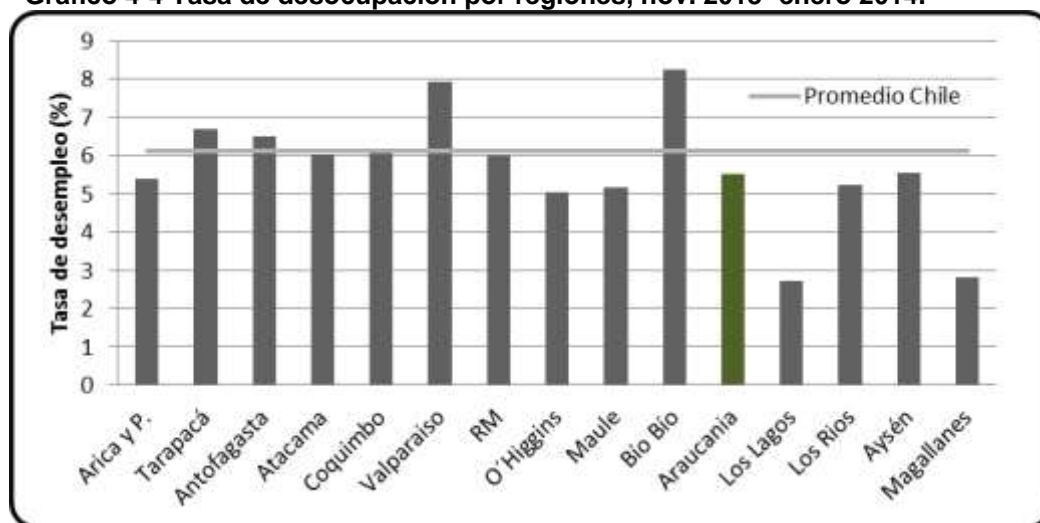
Fuente: Elaboración propia, con base a CASEN (2011).

<sup>44</sup>Según informe de la OCDE, con datos de 2010. Disponible en <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2014/03/680-570030-9-chile-es-el-pais-ocde-con-mas-desigualdad-de-ingresos-y-el-que-mas-lo-ha.shtml>.

A través de la Tabla 4-1, que presenta los índices de pobreza regionales, se puede observar como La Araucanía es la peor calificada, con un nivel de pobreza extrema de un 5,27% y pobreza no extrema de 17,65%. Se puede apreciar que, las regiones con mayores niveles de pobreza, se concentran en la zona sur del país. Se ven afectadas también, las regiones del Bío-Bío, Los Lagos y Los Ríos, entre otras. Por su lado las regiones con mejores resultados son, Antofagasta, Aysén y Magallanes.

Por su lado, el Gráfico 4-4 muestra las tasas de desocupación regionales para el trimestre entre noviembre de 2013 y enero de 2014. El promedio a nivel país es de un 6,1% de desocupación. Las regiones que sobrepasan el promedio son Tarapacá; Antofagasta; Valparaíso y la Región del Bío Bío. Por su parte, para este período La Araucanía está bajo el promedio con una tasa de un 5,5%. Vale mencionar que esta región, en el último tiempo, ha reducido significativamente la tasa de desempleo, considerando que en el período enero- marzo de 2013, la tasa era de un 8,3%.

**Gráfico 4-4 Tasa de desocupación por regiones, nov. 2013- enero 2014.**



Fuente: Elaboración propia con base a INE (2013).

Haciendo referencia a las desigualdades, resulta interesante evaluar el IDH, pero a nivel regional, lamentablemente estos datos solo se encuentran disponibles para el año 2003 gracias al PNUD (2004). Para este año, los IDH más bajos, correspondían a las regiones del Maule y La Araucanía, con un valor de 0,720 y 0,717 respectivamente, mientras que aquellas regiones mejor catalogadas, eran nuevamente la Región Metropolitana y Magallanes. A pesar de estar hablando de varios años atrás (2003), se aprecia que los resultados de los indicadores económicos y el IDH, son similares, al señalar los mejor y peores evaluados.

Asimismo, un estudio de Barozet et al. (2009), extraído del trabajo *Desigualdad de ingreso en La Araucanía* de 2006, da a conocer el Índice de Gini para las regiones del país. Si bien el índice regional no está actualizado, aún sirven para analizar lo esencial, que es la desigualdad por regiones y observar cuál de ellas obtiene los primeros lugares. De acuerdo con el estudio, en el año 2006<sup>45</sup> la región más desigual es la Metropolitana, seguida de La Araucanía, con un índice de 0,495, mientras que aquellas más equitativas eran Aysén, Antofagasta y Tarapacá.

Como última variable, es interesante mencionar el estudio realizado como parte del Proyecto Desigualdades (Anillos SOC. 12) de Barozet et al. (2009), donde se hace énfasis en la *competitividad regional*. Los resultados que este trabajo presenta, fueron calculados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) y no son muy diferentes a lo ya expuesto. Los índices a considerar para estos cálculos eran: resultados económicos, empresas, personas, infraestructura, Gobierno, ciencia y tecnología y recursos naturales. Los mejores resultados son obtenidos por Magallanes y la Región Metropolitana que sobresalen de las demás, en un nivel intermedio están Antofagasta, Valparaíso, Atacama, Bío-Bío, Aysén y Los Lagos mientras que los peores resultados son de La Araucanía, Coquimbo, Maule, O'Higgins y Tarapacá (SUBDERE, 2009, cfr. Barozet, 2009).

**Lo anterior es consecuente con la inversión extranjera directa (IED), que según el Comité de Inversiones de Chile y como se puede observar en el** Gráfico 4-5, es menor en Arica (0%) y la Región de La Araucanía (0,1%), mientras que los mayores porcentajes respecto del total corresponden a las regiones de Antofagasta y la Metropolitana (27% y 14% respectivamente entre el período 1974 y 2012). Cabe señalar, que para el período 2009-2013, el 44,2% de la IED iba dirigida al sector minero<sup>46</sup>.

El Comité de Inversiones Extranjeras (n.d.), menciona que de acuerdo con el estudio *Medición del Impacto de la Inversión Extranjera Directa en la Economía Chilena: perspectivas macro y microeconómicas*, CIEChile<sup>47</sup>, “el significativo aumento observado en IED en los últimos años ha sido un elemento que ha contribuido en forma decisiva para dinamizar el crecimiento económico e incrementar la productividad de la economía chilena”. De acuerdo con este estudio

---

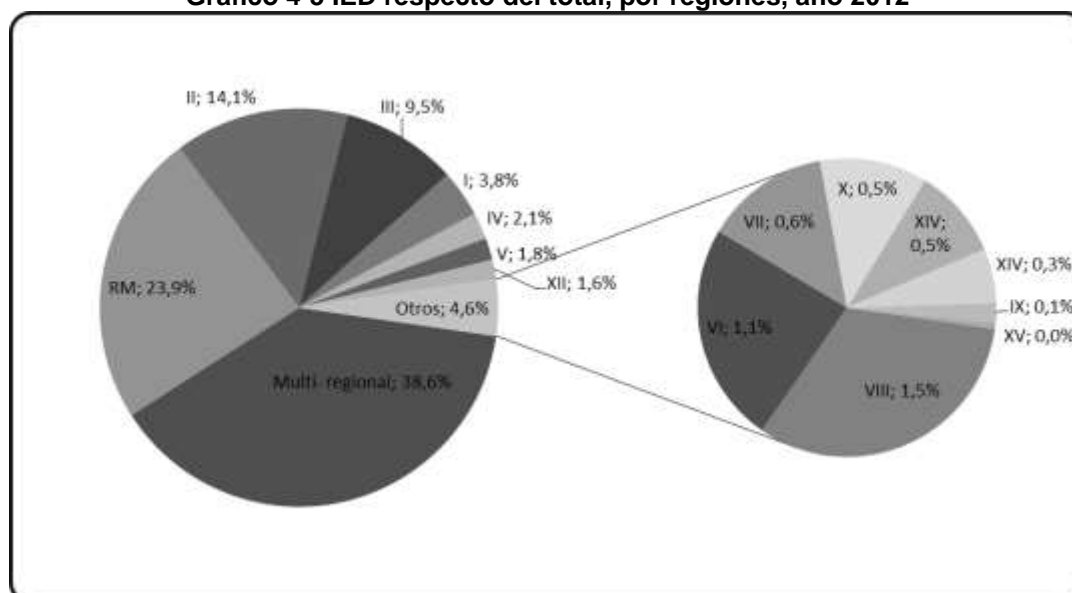
<sup>45</sup> Para el año 2006 el Índice de Gini del país era de 0,518 (Banco Mundial, 2015). Tan solo 0,01 puntos más que el índice de Gini de 2011.

<sup>46</sup> Ver <http://www.ciechile.gob.cl/es/inversion-en-chile/ied-segun-sector/> [Consulta: 03/07/2015].

<sup>47</sup> Ver <http://www.ciechile.gob.cl/es/inversion-en-chile/impacto-de-la-ied-en-la-economia-chilena/> [Consulta: 03/07/2015].

se menciona además: que el aumento de la IED (de 4,8% en 2006 a 11,3% en 2002), explica más del 18% del incremento de la tasa de expansión del PIB en Chile (en el período entre 2010- 2012); de igual forma señala que, “cerca de un 15% del mayor número de ocupados en la economía chilena a partir del año 2010 fue gracias al aumento observado en los flujos de IED”. Otras ventajas que aquí se destacan de la IED son que las empresas con participación extranjera, pagan salarios que en promedio pueden ser un 130% más que otras empresas de similares características, pero que no tienen esta presencia. Finalmente, se recalca que “alrededor del 30% del incremento en la tasa de inversión total de la economía chilena (formación bruta de capital fijo) registrada a partir del año 2010 se explica gracias al incremento observado en la IED que se dio en promedio en ese periodo”.

Gráfico 4-5 IED respecto del total, por regiones, año 2012



Fuente: Elaboración propia con base a Comité de inversiones extranjeras (n.d.)

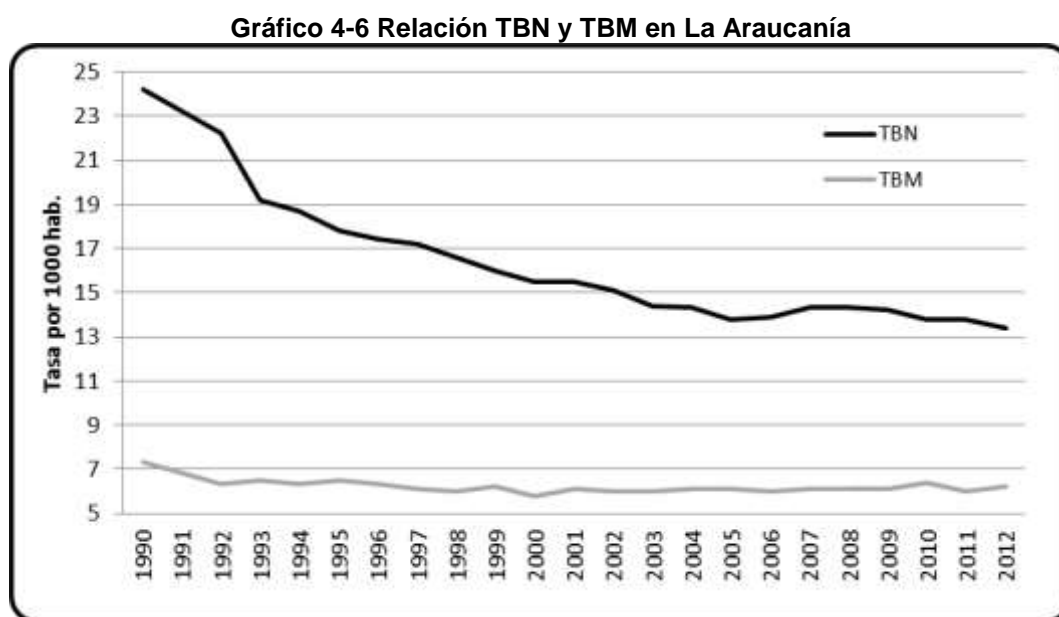
#### 4.1.3. Análisis Socio- Demográfico

##### A. Dinámica poblacional de La Araucanía

En cuanto a estadísticas demográficas vitales, es interesante señalar que Chile se encuentra en una etapa de transición demográfica avanzada, caracterizada por una disminución de las muertes y los nacimientos, así como unas menores tasas de

fecundidad (Vera, 2012). La Región de La Araucanía es parte de este fenómeno. Desde 1990 al año 2012 se denota una gran reducción tanto de la tasa bruta de natalidad (TBN)<sup>48</sup>, como de la tasa bruta de mortalidad (TBM)<sup>49</sup>. Además, la tasa global de fecundidad (TGF)<sup>50</sup> estimada para 2012 está por debajo de la tasa generacional de recambio (dos), que es el mínimo que se requiere para que los hijos reemplacen a sus padres (INE, 2015). Para el año 2012 el INE (2015), estima que la TBN de la región fue de 13,4 hijos por cada 1.000 habitantes, disminuyendo en casi un 45% respecto a 1990. Por su lado, la TBM cayó en un 15%, siendo para 2012 de 6,2 defunciones por cada 1.000 habitantes.

Aún existe mucha distancia entre nacimientos y defunciones en la región, este saldo vegetativo ha contribuido positivamente al crecimiento de la población en La Araucanía, y la tendencia indica que en un mediano o largo plazo estas dos tasas (TBN y TBM) posiblemente converjan, como se puede observar en el Gráfico 4-6



Fuente: Elaboración propia, con base a INE, 2015.

<sup>48</sup> TBN: “Expresa la frecuencia con que ocurren los nacimientos en una población determinada. Se calcula haciendo el cociente entre el número de nacimientos ocurridos durante un período dado y la población media de ese período; por mil” (CEPAL, 2009).

<sup>49</sup> TBM: “Expresa la frecuencia con que ocurren las defunciones en una población dada. Se calcula haciendo el cociente entre el número de defunciones ocurridas durante un período determinado y la población media de ese período; por mil” (CEPAL, 2009).

<sup>50</sup> TGF: “Es el número de hijos que en promedio tendría una mujer de una cohorte hipotética de mujeres que durante su vida fértil tuvieran sus hijos de acuerdo a las tasas de fecundidad por edad del período en estudio y no estuvieran expuestas a riesgos de mortalidad desde el nacimiento hasta el término del período fértil” (CEPAL, 2009).



Es interesante observar como a partir de la última década, han comenzado paulatinamente a elevarse la TBM, se plantea como hipótesis que las principales razones sean la gran cantidad de personas de mayor edad en la Región, gente mayor que eventualmente fallece, aumentando la mortalidad de este grupo etario. A través de los datos entregados por el Departamento de Estadísticas e Información de Salud de Chile, DEIS (n.d.), respecto a mortalidad y causas de muerte, se puede concluir que, en La Araucanía se cumple la Teoría de la Transición Epidemiológica<sup>51</sup>, ya que caen los fallecimientos por factores exógenos, como enfermedades infecciosas y parasitarias, mientras que aumenta el peso relativo de muertes causadas por factores endógenos, principalmente aquellas derivadas de patologías propias del envejecimiento (en el siguiente acápite, se puede observar de mejor manera el llamado “envejecimiento de la población”, a través de la pirámide poblacional).

#### *B. Volumen y características estructurales de La Araucanía*

Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (2014), el país para el año 2013 tuvo una población total de 17.631.579 personas. A nivel regional, se estimó que para este mismo año La Araucanía tenía una población total de 977.133 personas<sup>52</sup>.

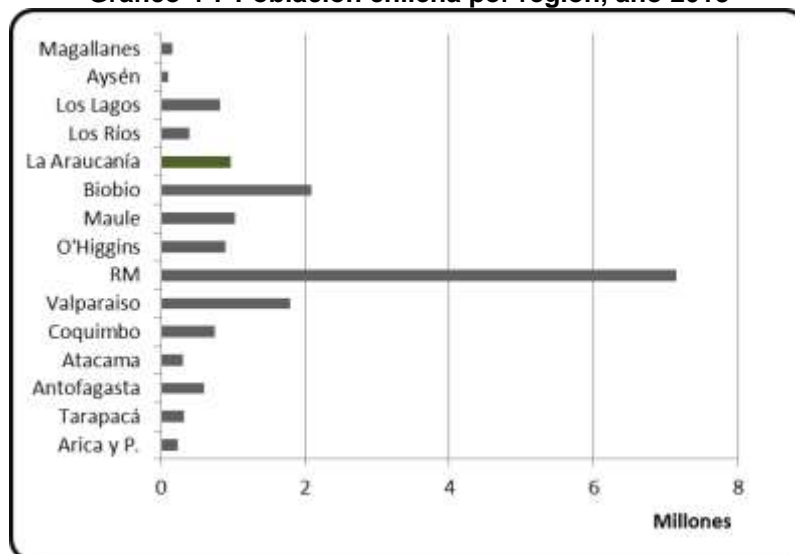
El Gráfico 4-7 muestra la distribución poblacional a nivel país y hace una comparación entre las 15 regiones que lo componen. La Araucanía, se ubica en el 5° lugar en cuanto a su nivel de población, estando bajo El Maule y sobre O’Higgins, aun así tan solo representa el 5,5% de la población total, esto debido a que la mayor concentración se encuentra en la capital nacional, la Región Metropolitana (40,5%).

---

<sup>51</sup> De acuerdo con Omran, 1971 (referenciado por Vera, 2000), esta teoría hace referencia al proceso de descenso de la tasa de mortalidad y un nuevo patrón de mortalidad, se caracteriza por la erradicación de enfermedades de carácter infeccioso (factores exógenos), y por el aumento de muertes a causa de afecciones degenerativas (factores endógenos) y accidentes. Así también, aumentan los fallecimientos concentrados en personas de edad avanzada.

<sup>52</sup> Cifras de población estimadas a partir del Censo 2002. A causa de falencias en el levantamiento Censo 2012, el INE en cooperación con CELADE, presentan una actualización de los datos para el período 2002-2012 y una proyección de población a corto plazo, para el período 2013-2020.

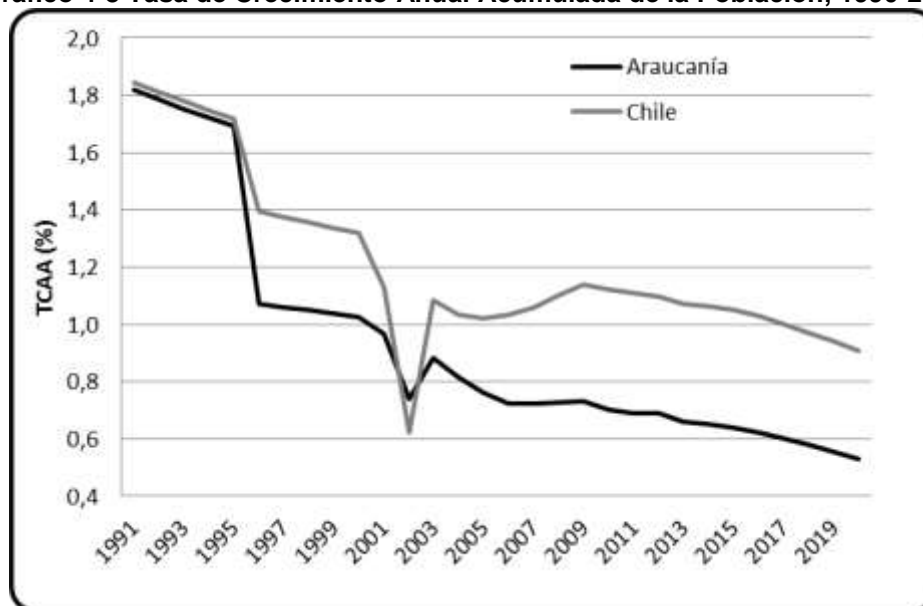
**Gráfico 4-7 Población chilena por región, año 2013**



Fuente: Elaboración propia con base a INE, 2014

La población tanto a nivel regional como nacional está creciendo pero a ritmos decrecientes. El Gráfico 4-8, presenta una comparación de la evolución de la población entre la Región de La Araucanía y los resultados a nivel país. Se observa que el crecimiento de Chile, desde principios de los noventa hasta inicios de 2000, ha estado siempre sobre el nivel regional, dándose una mayor brecha a partir de 1996. En el año 2002, se observó que el país creció a un menor ritmo que la región, y desde allí se estima (hasta 2012) y proyecta (hasta 2020) una mayor brecha entre ambos, proyectándose para el 2020 una tasa de crecimiento anual acumulada (TCAA) para La Araucanía de tan solo un 0,53%.

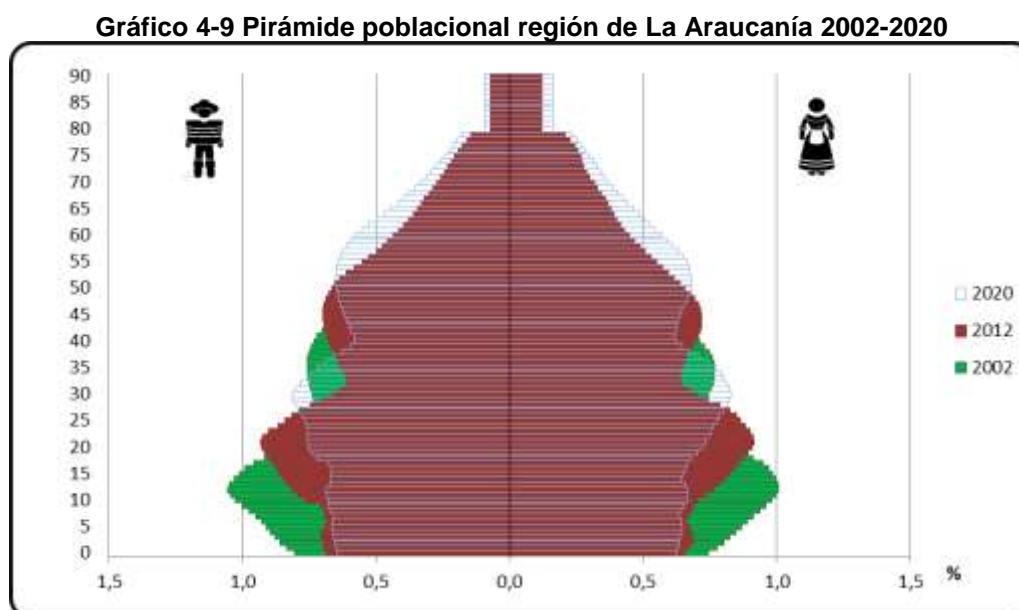
**Gráfico 4-8 Tasa de Crecimiento Anual Acumulada de la Población, 1990-2020**



Fuente: Elaboración propia, con base a INE, 2014.

Finalmente, en este punto, se realiza un análisis por sexo y edad, se presenta la pirámide poblacional del Gráfico 4-9, la cual muestra la evolución demográfica de la población de La Araucanía desde 2002 y proyectándose a 2020.

Al observar en primera instancia la pirámide que representa la población de La Araucanía en el año 2002, se pueden destacar varios aspectos interesantes. En primer lugar, se puede mencionar que para este año, la mayor proporción de población se encontraba en un rango de edad que iba de 1 año a los 21 aproximadamente, es decir mayormente niños y jóvenes. La segunda mayor proporción se encuentra en una edad de adulto joven, que va entre los 26 y los 41 años. Claramente se ve un hundimiento entre estos dos grupos de edad (y también sobre los 40 años), lo cual ha de atribuirse al período de dictadura militar en Chile, que se suscitó entre 1973 y 1989, período en el que por un lado, se produjeron gran cantidad de muertes y por el otro, disminuyeron los nacimientos (no solo por la incertidumbre de la época sino también por los niños que dejaron de nacer a causa de las muertes ya mencionadas).



Asimismo, observando la pirámide de 2012, se puede hacer mención a un pequeño ensanchamiento que se ve en un corto período anterior a la crisis mundial que comienza en el año 2008, a partir de este año nuevamente disminuyen los nacimientos. No se cuenta con datos desagregados de la población de 80 años y más para ninguno de los años analizados, sin embargo, se puede apreciar cómo

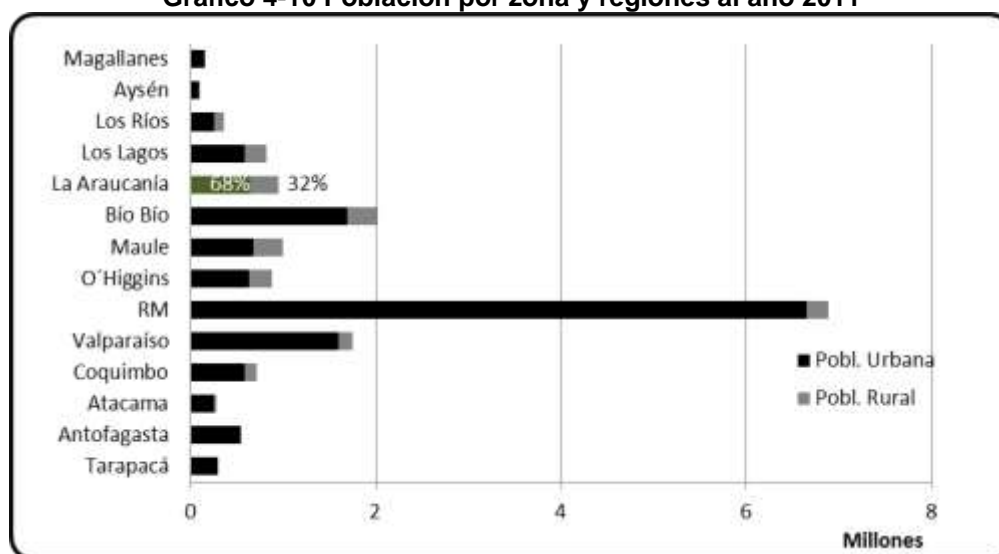
está pirámide termina en punta, con un menor porcentaje de población a medida que aumenta la edad.

Las proyecciones para el año 2020 permiten ver un paulatino ensanchamiento de la zona superior de la pirámide, es lo que se conoce como “envejecimiento de la población”, en desmedro de la parte inferior, cuya proporción relativa disminuye respecto del año 2012. Además cabe mencionar el aumento constante de la supervivencia generacional.

### C. Otros atributos socio-demográficos

Respecto a la zona donde habita la población chilena, las regiones con mayor proporción de población rural respecto al total local, son El Maule, La Araucanía y Los Ríos (Gráfico 4-10), siendo al mismo tiempo regiones con altos índices de pobreza y bajo PIB per cápita, como se comprobó en el apartado anterior.

Gráfico 4-10 Población por zona y regiones al año 2011



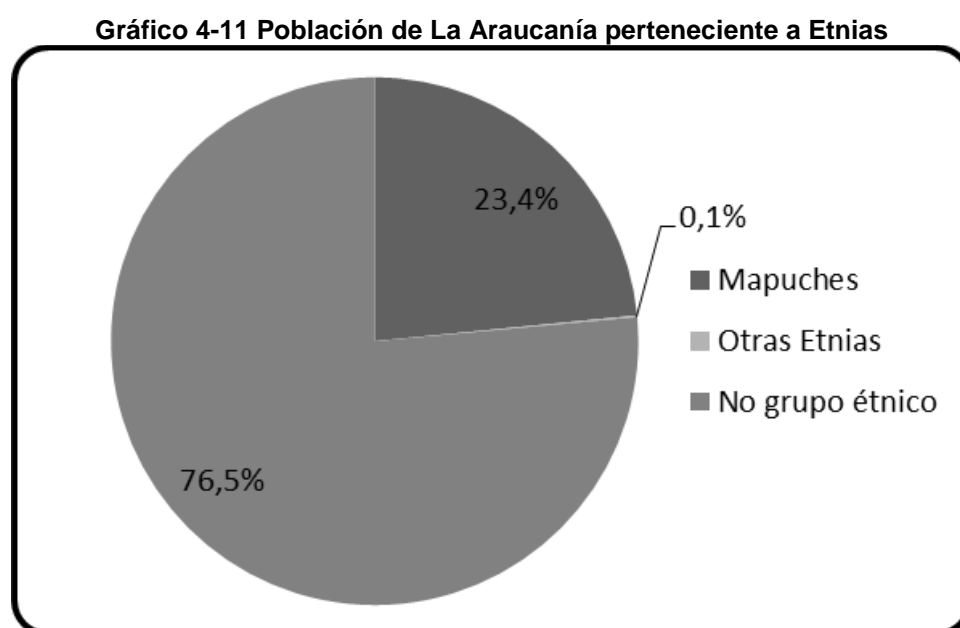
Fuente: Elaboración propia con base a CASEN, 2011.

Un estudio de Berdegú et al. (2010) caracteriza la actual población rural en el país y concluyen que “*existen en el país lugares donde lo rural es sinónimo de aislamiento, alta incidencia de pobreza, predominancia de la agricultura para el autoconsumo o el mercado interno, poco acceso a servicios básicos y baja dotación de capital humano. Pero es muy importante destacar que apenas un tercio de las comunas, con un 20% de la población rural, son encasillables en este tipo de*

ruralidad". Aquí se hace referencia a que el resto de comunas han podido insertarse de mejor manera en corrientes modernizadoras y de transformación.

No se puede hablar de ruralidad sin hacer énfasis al tema indígena, sobre todo en La Araucanía, donde las familias del sector rural son predominantemente pertenecientes a alguna etnia (Casen, 2011).

Al estudiar los grupos étnicos en Chile, se considera la información otorgada por el Censo del año 2002<sup>53</sup>, el cual señala que en el país existen 8 grupos étnicos, *Yámana, Rapa nui, Quechua, Mapuche, Colla, Aymará, Atacameño y Alacalufe*, siendo más representativa la población mapuche, con un 87,3% del total de la población indígena. Esta población no se distribuye de manera igualitaria en las regiones, más del 55% se concentra entre la Región de La Araucanía (29,5%) y la Región Metropolitana (27,7%).



Fuente: Elaboración propia con base a Censo 2002 (INE, 2005).

Como se observa en el Gráfico 4-11, del total de la población de La Araucanía para el año 2002, el 23,4% de la población declara pertenecer a la etnia mapuche, de los cuales casi un 50% son mujeres. El 0,1% declara pertenecer a otras etnias,

<sup>53</sup> No existen actualizaciones de datos respecto a la población indígena en Chile, la última actualización se realizó a través del CENSO 2002. (La primera vez que se incorporan los pueblos originarios a la estadística chilena es en el año 1992, con el propósito de “conocer las características y la magnitud de esta población” (INE, 2005: 7).

destacando Quechuas, Alacalufes y Rapa Nui. Es también esta región donde la población indígena representa una mayor proporción respecto a la población total.

Para finalizar este apartado, se estudia el capital humano. A nivel país promedio esperado de escolaridad es de 15 años, sin embargo, ninguna de las regiones de Chile alcanza este valor. Aquellas con menos escolaridad, alcanzan en promedio, la enseñanza básica (que en el país, son los primeros 8 años de estudio), en esta situación se encuentra la Región de La Araucanía, con 8,7 años de escolaridad (la segunda peor calificada, después del Maule con 8,5 años) (CASEN, 2011). Contreras (1997) concluye que la educación es la variable más importante para explicar la desigualdad del ingreso salarial, en segundo lugar están los años de experiencia, ambas en conjunto forman el capital humano.

En cuanto a estudios de postgrados y universitarios, a través del Anuario Estadístico del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), del año 2013, se puede extraer que el total de matriculados, en La Araucanía, para la realización de Magíster, era de 387 personas, un 1,8% del total nacional. En cuanto a los matriculados para doctorado estos eran 119 personas, correspondiendo a un 2,7%. La mayor concentración en estos dos tipos de postgrado se dio en la capital nacional, con más de un 50% en cada caso. Si se habla de matrículas para estudiantes universitarios, el porcentaje aumenta a un 7,35%. Estos porcentajes son bajos si además los comparamos con los resultados de años anteriores, como 2010, donde en La Araucanía, la cantidad de alumnos matriculados para magíster eran 912 y 112 en doctorado.

Cabe mencionar, que el nivel de analfabetismo en Chile, aun es preocupante. Al evaluar las regiones con mayor número de personas que no saben leer ni escribir, se observa que nuevamente, la región de La Araucanía aparece entre las regiones con los peores resultados, con una población analfabeta del 5,4%, de los cuales el mayor porcentaje es de personas que viven en las zonas rurales (62%), de igual forma son en su mayoría mujeres (61%). A nivel país la tasa de analfabetismo es menos, siendo de un 3,3% (CASEN, 2011).

## **4.2. CUADRO DE DESARROLLO DE PROPUESTAS PARA LA ARAUCANÍA**

Este apartado se divide en dos secciones, por un lado se presenta un balance con un resumen de la caracterización de La Araucanía y por el otro lado, y con base en esta valiosa información, se prepara una propuesta con la hoja de ruta que debe llevar a cabo Chile para tener un proceso de descentralización exitoso.

### **4.2.1. Balance del análisis a la región de La Araucanía**

En este apartado se sintetizan las principales variables y resultados obtenidos en el subcapítulo 4.1 (*supra*), para de esta manera y en conjunto con lo analizado en el tercer capítulo, respecto al Informe de descentralización de Chile y las experiencias internacionales presentadas en el capítulo dos, poder desarrollar propuestas para que el proceso descentralizador que se llevará a cabo en Chile sea una herramienta de desarrollo del país.

Para ello se invita al lector a revisar el siguiente listado, el cual resume por un lado, los peores resultados obtenidos por La Araucanía, así como otras características propias de la región y necesarias de señalar en este balance:

- La Araucanía posee el PIB per cápita más bajo del país (año 2013).
- El salario medio mensual promedio de una persona de La Araucanía, es el más bajo, al compararlo con las 14 regiones restantes (año 2013).
- Tiene el primer lugar en cuanto a nivel de pobreza y pobreza extrema (2011).
- Esta región posee el segundo lugar de las regiones con menores años de escolaridad promedio (2011).
- La Araucanía es la 5° región más poblada del país (2013).
- La Araucanía es la segunda región con mayor cantidad de población rural (2011).
- Esta región tiene la mayor concentración de población indígena, principalmente mapuche (2002).

- La región (al igual que a nivel país) está pasando por un proceso de transición demográfica, donde se han reducido las tasas de natalidad y mortalidad, asimismo, se reduce la tasa global de fecundidad y mejoran los niveles sanitarios. Esto quiere decir que La Araucanía está entrando a un proceso de envejecimiento de la población.
- La Araucanía tiene el peor nivel de competitividad regional, junto con regiones como Coquimbo, Maule, O'Higgins y Tarapacá (2009).
- Igualmente tiene el peor resultado en cuanto a nivel de inversión extranjera directa con la que cuenta la región (2012).
- La región tiene el segundo lugar, con el peor resultado tanto en el IDH (2003), como en el índice de Gini regional (2006).
- De manera adicional, es relevante mencionar también que la región tiene a la tercera ciudad más contaminada del país<sup>54</sup>, Temuco, la capital regional (según informe del Ministerio del Medio Ambiente, 2015<sup>55</sup>). Aunque ciertamente ha habido avance en esta materia, ya que hace tan solo un par de años, ésta obtenía el primer lugar.
- En La Araucanía, un 87,7% de los ciudadanos apoya la idea de que las regiones pueden tomar sus decisiones independientemente del gobierno central
- Un 81,7% de la ciudadanía considera que la descentralización mejoraría su calidad de vida en la región.
- El 90,8% de la población percibe que la actividad política es importante para el desarrollo de la región. Sin embargo, solo un 11,2% cree que las políticas están basadas en valores y principios, lo que demuestra que no se tiene gran confianza en los políticos a cargo de formularlas y llevarlas a cabo.
- Un 95% de la población piensa que estas políticas públicas sufren un profundo deterioro y la mayoría de la población tienen una mayor confianza en la figura del Alcalde que en las otras autoridades de nivel superior.
- La propuesta del Informe de descentralización que habla acerca de la aprobación de un *Estatuto Constitucional de región plurinacional y multicultural*, fue planteado desde la región de La Araucanía, lo que

---

<sup>54</sup> Emisiones de MP 2,5.

<sup>55</sup> Más información en <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2015/02/680-616914-9-ranking-de-ciudades-contaminadas-coyhaique-y-osorno-lideran-malos-indices.shtml> [Consulta: 02/07/2015].



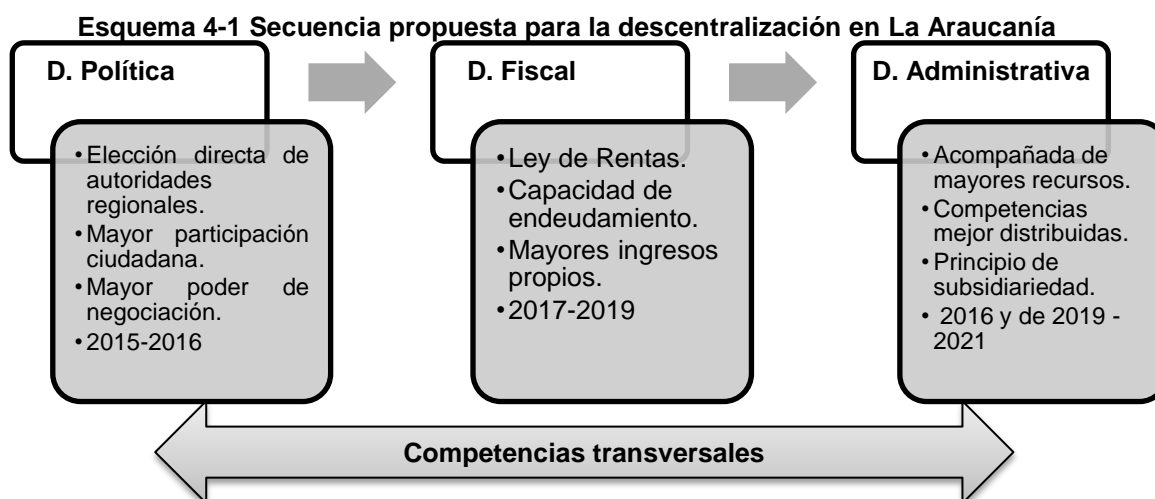
demuestra el interés ciudadano en un mayor reconocimiento del pueblo mapuche, su tradición e historia.

De acuerdo con estos antecedentes, se puede observar que la región de La Araucanía ha quedado rezagada, al igual que otras regiones en las zonas extremas del país. Pareciera ser, que los grandes avances económicos de Chile en las últimas décadas no han sido igualmente beneficiosos para todo el país. La globalización ha sido una de las mejores aliadas de Chile, ya que este debe su crecimiento principalmente a las políticas de apertura económica a los mercados mundiales, cuestión que no ha beneficiado a todos los territorios por igual. Ante esto, se hace imperativo un nuevo modelo de desarrollo económico enfocado en los territorios, sus características específicas, historia y situación actual. Para ello, La Araucanía y el resto de regiones requieren mayor autonomía, derechos y responsabilidades propias de un sistema descentralizado.

#### **4.2.2. Propuestas para el proceso descentralizador en La Araucanía**

Este apartado pretende entregar una propuesta de cómo debería llevarse a cabo el proceso descentralizador en la región de La Araucanía, para que este sea una herramienta que fomente el desarrollo económico de la región. Desarrollo que involucra equidad y mejorar la calidad de vida de la población.

El Esquema 4-1 plantea que la secuencia a seguir es, en primera instancia una descentralización política; seguida de una descentralización fiscal y finalmente aquellas medidas de carácter administrativo. Esto se propone con base a las experiencias latinoamericanas relatadas en el apartado 2.3.1. (*supra*). El plazo final para completar el proceso de descentralización se estima para el 2021, es decir que contempla dos períodos presidenciales. Se otorga un mayor período de tiempo a la descentralización de carácter fiscal, debido a la complejidad del proceso en todo el territorio chileno, ya que nunca se ha tenido una Ley de Rentas.



*Fuente: Elaboración propia*

### A. Propuestas de descentralización política

Se sugiere iniciar con un proceso de descentralización política. Como se vio en los casos de Brasil y Colombia (apartado 2.3.1, letra B y C), el comenzar con este tipo de descentralización, empodera a los gobiernos subnacionales dándoles la posibilidad de negociar mayores transferencias y recursos, a medida que se van recibiendo nuevas competencias.

- La primera propuesta es la elección directa y voluntaria de las autoridades de la región, como el Intendente, ya que de esta manera los gobiernos regionales tendrán mayor representación de sus necesidades y preferencias. Asimismo, en esta situación el Presidente del CORE (Intendente) ya no sería un representante del Presidente de la República, sino una persona escogida democráticamente.
- No se está de acuerdo con el Informe de descentralización, en cuanto a la propuesta N°2 *elección de la máxima autoridad regional*, en la segunda parte de la iniciativa, donde adicionalmente a la elección directa del Intendente, se propone una nueva figura que representará al Presidente de la República en la provincia. Esta nueva figura provincial iría en contra del verdadero espíritu de descentralización, ya que jugaría el mismo rol que hasta ahora ha realizado el Intendente (actualmente de confianza del Presidente de la República) y como mencionan ex-miembros de la CAPDDR, sería esta figura

y no el Intendente quien finalmente dirigiría el destino de la región, siguiendo los intereses del Gobierno central, que primarían sobre el regional. Se propone que a esta autoridad provincial se deleguen competencias de carácter central, y que debiesen ser homogéneas para toda la nación, tales como, la defensa nacional y las fuerzas armadas. Siendo el Intendente el responsable de las actividades y proyectos de desarrollo económico regional.

- Se propone que para la elección de Consejero regional<sup>56</sup>, se exija que los candidatos tengan al menos 5 años viviendo en La Araucanía, dándose la opción que aquellos que hayan tenido residencia de tan solo tres o cuatro años, puedan ser candidatos, siempre y cuando hayan desarrollado actividades relacionadas al área de desarrollo local, o bien posean estudios al respecto. Lo anterior para que exista un verdadero vínculo e interés con la Región y a la vez con el principal objetivo del Consejo regional, que es velar por el desarrollo local del territorio.
- Asimismo, se propone que las elecciones de los Consejeros regionales, no se realicen al mismo tiempo que las de Alcalde ni Intendente, para que las personas voten con verdadera conciencia y conociendo realmente a los candidatos. Generalmente las campañas de CORE pasan de ser percibidas debido a las mega campañas de los Alcaldes, ya que es en esta figura local, donde las personas se sienten más representadas y escuchadas (principalmente porque la elección de CORE es relativamente nueva, y en algunos casos la población no comprende el relevante rol de este Consejo, para el crecimiento y desarrollo endógeno del territorio).
- Igualmente se propone crear indicadores de gestión para el Gobierno regional (CORE e Intendente), y que estos entreguen cuentas públicas, así como lo hace el Presidente de la República, de modo que la población pueda conocer el desempeño de sus funcionarios públicos antes de las próximas elecciones.

---

<sup>56</sup> Se recuerda que a partir del año 2013, los Consejeros regionales son escogidos democráticamente. Estos, en conjunto con el Intendente (máxima autoridad regional) conforman el denominado Gobierno regional. Por su parte, el Intendente tiene como función dirigir las tareas de gobierno interior en la región, de conformidad con las orientaciones, órdenes e instrucciones que le imparta el Presidente de la República directamente o a través del Ministerio del Interior; velar porque en el territorio de su jurisdicción se respete la tranquilidad, orden público y resguardo de las personas y bienes, entre otras (SUBDERE, n.d.).

- Se propone crear indicadores de desarrollo económico local, específicos para la Región, debido a que como se comentó en el balance del apartado anterior, La Araucanía está entre las regiones con peores resultados económicos y sociales. Ante esto, se hace imperativo revisar anualmente el progreso de la Región y ver las áreas más vulnerables, aquellas más difíciles de superar, así como aquellas en las que se han obtenido resultados positivos. Con esta información, las autoridades regionales, en conjunto con las entidades municipales pueden decidir hacia donde se deben dirigir sus políticas.

### *B. Propuestas de descentralización fiscal*

El siguiente paso es la descentralización fiscal, para ello se requiere llevar a cabo la mencionada Ley de Rentas que propone la CAPDDR. Para el caso particular de La Araucanía, esta iniciativa es importante, ya que al ser la región más empobrecida, con mayores desigualdades, con bajos salarios, bajo nivel de productividad, así como un destino no deseado para la inversión extranjera directa, se hace imperativo que genere sus propios ingresos, manteniendo, igualmente, el sistema estatal de financiación.

- Un impuesto que propondría para la región es el impuesto a las empresas que generen mayores externalidades negativas en el territorio, principalmente en cuanto a contaminación ambiental (como ya se mencionó en el apartado anterior, la región tiene serios problemas al respecto, los que no solo repercuten en el daño al medio ambiente, sino también a la salud de la población). Asimismo, al tener autonomía respecto a los impuestos también se pueden crear programas de incentivos que beneficien a través de reducción de impuestos a empresas que sean socialmente responsables. Se puede tomar el ejemplo de España, el cual actualmente cuenta con más de 45 tipos de impuestos ambientales<sup>57</sup>. Entre ellos algunos posibles de aplicar en La Araucanía son: El impuesto sobre emisiones contaminantes a la atmósfera y el impuesto a las instalaciones de telecomunicaciones y distribución

---

<sup>57</sup> Ver: <http://www.energynews.es/impuestos-ambientales-y-deducciones-fiscales/> [Consulta: 08/07/2015].

eléctrica, este grava el impacto contaminante y visual de las instalaciones de transporte y distribución de energía y telecomunicaciones como instalación de antenas, torres o postes. Adicionalmente se plantea aplicar un impuesto acorde con la cantidad de desechos vertidos por las empresas. De igual forma dentro de las iniciativas que permitirían a las empresas obtener rebajas de impuestos se plantean: beneficios para las organizaciones que, hagan control y reducción de desechos, que realicen inversiones de protección ambiental (ejemplo de las CCAA de Andalucía, Aragón y Murcia, en España) e inversión en infraestructuras y bienes de equipo, orientados al control, prevención y corrección de la contaminación hídrica (ejemplo CCAA Andalucía).

- Se está de acuerdo con la CAPDDR, en que parte de los impuestos cobrados a las empresas productivas que realicen su actividad en la región, queden en el territorio, y que la recaudación se invierta en actividades que propicien el desarrollo local. La toma de decisiones respecto al qué hacer con este impuesto debe ser producto de un consenso entre el CORE, y representantes civiles de la Región.
- Asimismo, se considera relevante para la región contar con la opción de endeudamiento, lo que le permitirá sacar adelante proyectos de inversión para el desarrollo económico, mientras aún no se ha formado una base consistente con la recaudación impositiva. Ciertamente esta iniciativa requiere de algunas restricciones y porcentajes máximos de endeudamiento anual.
- Es importante practicar el principio de solidaridad interterritorial, definido en el apartado 2.2.3. (*supra*) para el caso español. Es decir velar porque exista equilibrio en los territorios. Es necesario que las personas de las diferentes regiones tengan una similar calidad de vida, de esta forma se disminuyen las desigualdades interregionales, y al mismo tiempo disminuyen los incentivos para las migraciones hacia fuera de la región. Las migraciones, sobre todo de capital humano calificado (“fuga de cerebros”) son perjudiciales para el desarrollo económico, más aún en La Araucanía, donde se observó un bajo nivel de escolaridad. Es relevante que esta solidaridad entre las regiones con mayores capacidades de generar recursos y las más pobres, no sea algo

permanente que fomente la “pereza fiscal”, sino que sea una forma de disminuir las desigualdades que por décadas han afectado a los territorios rezagados. Se propone como plazo máximo el año 2025 (sujeto a evaluación), pasado este período los territorios deben ser capaces, con los ingresos obtenidos a través de los impuestos estatales (transferidos a todas las regiones del país) y los ingresos generados internamente en la región, de proveer los servicios básicos, suplir las distintas necesidades de la población y realizar distintos planes de inversión, sin depender de las transferencias de las regiones vecinas. Para ello es necesario que el Gobierno nacional incentive el ahorro del Gobierno regional, y que estos a su vez sean capaces de equiparar el gasto con los ingresos.

- Respecto a las transferencias desde el Estado Central, se propone que estas sean por un lado, de libre disposición (en un porcentaje mayoritario), y por el otro dirigidas, es decir directamente destinadas a servicios básicos como salud y educación, para asegurar el mínimo en cada territorio. Se plantea también, que al igual que en México, se condicione parte del gasto de las regiones al esfuerzo de cada una de ellas. La propuesta es que la parte condicionada sea mínima al inicio del proceso de descentralización fiscal, para que de esta manera, regiones vulnerables como La Araucanía, no vean afectadas sus opciones de acceder a los recursos públicos del Estado.
- Finalmente se propone que en La Araucanía se lleven a cabo presupuestos participativos, como los desarrollados en Brasil. Dicha iniciativa incorporaría a la población en la toma de decisiones regionales acerca de las inversiones a realizar con el dinero de libre disposición. Cabe destacar, que estos gastos estarán acordes a las necesidades de la población local, ya que serán reconocidas endógenamente desde un territorio heterogéneo y multicultural.

### *C. Propuestas de descentralización administrativa*

Como tercera etapa corresponde la descentralización administrativa, que deberá desarrollarse una vez que los dos procesos anteriores estén maduros, de esta manera, como se mencionó anteriormente, los gobiernos tendrán mayor poder para exigir los recursos necesarios para la implementación de las nuevas competencias

administrativas recibidas. Se propone que el proceso inicie entre 2019 y 2021, a excepción de una iniciativa que se mencionará posteriormente en este apartado, la cual debe realizarse desde el comienzo del proceso. Además, se plantea dejar este tipo de descentralización para el final, debido a algunas experiencias latinoamericanas, donde las mayores responsabilidades que asumieron los niveles subcentrales, no tuvieron la correspondiente autonomía en cuanto a ingresos, siendo muy dependientes de las transferencias centrales, lo que hacía fracasar el proceso descentralizador.

- Se propone crear una oficina de desarrollo local y descentralización. Oficina que tenga dos líneas de acción principales: la primera de ellas relacionada directamente con el proceso de descentralización, esta debe ser la entidad que más sepa sobre el proceso y que sirva como asesora de las demás entidades gubernamentales en materia de competencias que le correspondan a cada nivel subcentral, que identifique casos de duplicidad de responsabilidades, que se encargue de informar a la ciudadanía respecto a los cambios competenciales (desde el inicio del proceso descentralizador, ya que esta entidad comenzaría su labor desde 2016) y respecto a la importancia de la descentralización como fuente de progreso y desarrollo para la ciudadanía. La segunda línea de acción se relaciona con la función estadística y de evaluación de desempeño de las autoridades subcentrales y con la creación de indicadores de desarrollo económico regional, en concordancia con lo propuesto en el apartado 4.2.2 letra A (a esta entidad se le podría denominar Unidad regional de estadísticas para el desarrollo).
- Adicionalmente, en este apartado se incorporarán tres propuestas realizadas por Von Baer & Torralbo (2012), y que se consideran acordes para la región de La Araucanía, estas son:
  1. Traspasar a los Gobiernos regionales la responsabilidad de los programas y fondos de servicios públicos como el instituto nacional de desarrollo agropecuario (INDAP); la corporación de fomento CORFO; el servicio de cooperación técnica (SERCOTEC); el fondo de solidaridad e inversión social (FOSIS); el servicio nacional de turismo (SERNATUR) y las Agencias regionales de desarrollo productivo, entre otros. Todos estos servicios trabajan en pro del desarrollo económico

local y algunos de ellos, como INDAP están directamente vinculados al área rural, tan representativa en La Araucanía. Estos programas han sido delegados a los Gobiernos regionales, sin embargo son programas estandarizados desde el Gobierno central, y por ende no consideran las características particulares de cada región.

2. Traspasar a los GOREs el patrimonio y potestad de bienes públicos tales como: parques nacionales, reservas, santuarios de la naturaleza, administración de aguas, el borde costero, etc.
  3. Entregar al GORE la facultad para designar los Secretarios regionales ministeriales (SEREMIs)<sup>58</sup> y a los jefes de los servicios públicos de la región. Lo anterior con el objeto de empoderar a los gobiernos regionales y evitar que se limiten las capacidades y recursos de estos servicios. La idea principal es que estas autoridades sean elegidas en la Región, aplicando criterios de mérito, experiencia y excelencia profesional.
- Se está de acuerdo con la CAPDDR, en cuanto a la definición de las competencias de carácter exclusivo del Gobierno regional (apartado 3.3.2 (*supra*), sobre todo en tres de ellas, que son: ordenamiento y planificación del territorio, gestión en materia de protección del medio ambiente<sup>59</sup> y regulación del transporte urbano y rural al interior de la Región.
  - Asimismo, se considera necesario que el Gobierno regional en La Araucanía asuma competencias en materia de agricultura y ganadería y, con carácter general, competencias sobre el fomento del desarrollo económico de la Región, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
  - Se propone que la transferencia de competencias sean un proceso paulatino y diferenciado de acuerdo al capital social actual de cada región. Debe haber una gama de responsabilidades transferidas igualmente en todos los territorios, pero otras, con mayor impacto social, deben hacerse proporcionalmente a los conocimientos y capacidades actuales de cada región. Por ejemplo, competencias tales como la educación o la salud. Su

---

<sup>58</sup> Órgano desconcentrado de los Ministerios del Estado, que son nombrados por el Presidente de la República, de acuerdo con los tres candidatos presentados por el Intendente. Ver: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=243771&idVersion=2014-06-14> [Consulta: 07/07/2015].

<sup>59</sup> En el informe de descentralización de la CAPDDR, se señala como competencia exclusiva de los Gobiernos regionales la *aprobación de planes de descontaminación ambiental*, sin embargo aquí se plantea ampliar la función y denominarla: *gestión en materia de protección del medio ambiente*.



administración conlleva gran responsabilidad y un uso eficiente de los recursos, por ende no debiese entregarse como competencia exclusiva del GORE, sin embargo paulatinamente sería deseable entregarles a estos, autonomías en la toma de algunas decisiones al respecto. Por ejemplo, para el caso de la educación, si el GORE de La Araucanía, también tuviera influencia en la toma de decisiones, podrían desarrollarse mallas curriculares y carreras acreditadas acordes a la realidad regional, es decir formar profesionales cuyas capacidades contribuyan al desarrollo local de la Región. De la misma manera, si la Región asume competencias en materia educativa, podrá fomentarse la enseñanza de la lengua mapuche. Es decir, que se propone descentralizar servicios básicos como la educación y la salud, pero que estas competencias sean de carácter compartido con la administración central.

#### *D. Otras propuestas transversales*

La Araucanía requiere del desarrollo de actividades transversales a cada uno de los procesos de descentralización anteriores, es decir actividades potenciadoras de las capacidades locales, que permitan desarrollar las nuevas competencias recibidas con eficiencia. Se proponen las siguientes iniciativas:

- La formulación de un sistema de participación ciudadana por comuna, de manera tal que exista un verdadero involucramiento de la sociedad. Esto es especialmente importante si consideramos que los proyectos e inversiones de desarrollo territorial requieren de períodos de tiempo prolongados para su ejecución, por ende, para evitar que ante cambios de gobierno estos queden estancados y se afecte al desarrollo local, es necesario contar con el compromiso de la comunidad local, participantes en la toma de decisiones.
- Se considera importante el desarrollo de la propuesta de la CAPDDR, respecto a la conversión de La Araucanía en una región *plurinacional y multicultural*, principalmente porque es la región con mayor representación de población indígena, mayormente mapuche. Además considerando la historia de este territorio donde han convivido y coexistido dos culturas que se han

influenciado mutuamente, es imperativo el reconocimiento del legado y la historia en la región, así como la preservación de la lengua mapuche. Contando con representantes de este pueblo en la administración regional se hace factible la opción de conocer las múltiples propuestas existentes desde el mundo mapuche, en cuanto a desarrollo, las que deberían ser escuchadas y puestas en práctica, ya que es necesario que estos se sientan incluidos, para así minimizar los constantes conflictos territoriales entre el pueblo mapuche y el estado chileno, y contribuir a la unificación regional.

- Se propone, de acuerdo con lo planteado por el autor Rosales (2009), que exista una mayor conexión entre las administraciones públicas (como las municipalidades) y las Universidades de la Región. La Araucanía cuenta con buenas Universidades tanto públicas como privadas (concentradas en la capital regional), que tienen la capacidad de sistematizar el conocimiento y distintas experiencias de descentralización en América Latina, que sirvan como modelos a seguir y fuentes de aprendizaje para el proceso descentralizador que se quiere para la Región. Es importante para La Araucanía y el país en general, poder aprender, a través de la observación y de las prácticas en la gestión pública de países con similares características e historia a la propia.
- Asimismo, a través de las Universidades se propone crear un *Observatorio Ciudadano*, donde se recojan periódicamente las opiniones de la ciudadanía y su apreciación respecto al desarrollo del proceso descentralizador, lo que servirá de retroalimentación al GORE, así como de material bibliográfico para las Universidades. Este observatorio trabajaría en conjunto con la *Unidad regional de estadísticas para el desarrollo* (unidad propuesta la letra C de este apartado).
- Como se comprobó al analizar las características sociales de la región, esta es la que posee el menor nivel de escolaridad a nivel nacional, por ende el capital humano debe ser una preocupación primordial en el proceso descentralizador de La Araucanía. La CAPDDR recalca la necesidad de crear, fortalecer, retener y recuperar capital humano calificado. En el caso particular de la región, retener capital de conocimiento sería el principal reto. Debido a las características propias de la región, esta no es un destino preferente para el desarrollo de una carrera profesional, sobre todo para los

jóvenes. Sin embargo, si existiese una carrera funcionaria en el sector público, que contemple la opción real de crecer y ascender dentro del servicio, por los méritos y el buen desempeño, entonces existirían incentivos concretos para quedarse en la región. Adicionalmente, se propone que en las remuneraciones exista una compensación por zona. Actualmente se paga esto a personas que trabajan en las zonas extremas y aisladas del país, sin embargo, lo que aquí se plantea, es otorgar también una compensación a aquellos que decidan trabajar en regiones rezagadas en el ámbito social y económico, independiente de su ubicación territorial.

Para concluir este apartado, es importante mencionar, que existe una serie de iniciativas más, presentadas en el Informe de descentralización de la CAPDDR y de otras Comisiones anteriores a ella, pero en el presente trabajo se ha querido destacar y plantear como propuestas, aquellas que se consideran más relevantes y factibles de llevar a cabo en La Araucanía, en el corto/mediano plazo, de acuerdo con las características y el capital social propio de la región.

## **5. CONCLUSIONES**

La descentralización, desde que nace como concepto, ha sido anhelada por territorios que buscan un mayor nivel de democracia, así como empoderamiento desde un nivel local. La importancia de la descentralización radica, en que responde a la necesidad de diversidad de las regiones y propicia el desarrollo de una identidad regional propia y diferenciada. La descentralización no busca alejar a las regiones del Gobierno central, sino la mayor colaboración entre las unidades nacionales, regionales y locales, para la toma de decisiones.

Del estudio de las experiencias descentralizadoras de países desarrollados como Estados Unidos de América, Alemania y España, se pueden extraer las buenas prácticas, tales como la descentralización del gasto, el desarrollo del principio de solidaridad interterritorial y la mayor democracia que disfrutaban los gobiernos locales. Pero también, se puede aprender de aquello que es necesario evitar, tal como la duplicidad de competencias, dejar a libre interpretación cierta normativa (la cual puede depender la ideología política y los intereses de quienes se encuentren en el poder en ese momento), el fomento de disputas competenciales, entre otras.

Las experiencias latinoamericanas son muy diversas, pero en general comienzan por una necesidad de mayor democracia, y en algunos casos con el objeto de terminar con la tiranía militar. A pesar de los esfuerzos realizados por estos países, aún el poder está concentrado en ciertas regiones. Asimismo, se observa que en varias de las experiencias, el peor error cometido era el no acompañar las transferencias de competencias con mayores recursos, además de la falta de voluntad política, que se convertía en un retraso para el proceso descentralizador.

En América Latina, existe un proceso de aprendizaje y de avance progresivo. La descentralización nace como una acción reactiva a las contingencias nacionales, más que de una forma activa, sin embargo, actualmente es un objetivo primordial en toda la región, independiente del tamaño del territorio. De las experiencias latinoamericanas se extrae la secuencia de descentralización que se propone llevar cabo en La Araucanía. Se comprueba que la secuencia con mayor probabilidad de éxito es aquella que parte con una descentralización política, seguida de una fiscal, para concluir con la administrativa.

Respecto a la relación entre descentralización y crecimiento económico, puede apreciarse que los estudios empíricos son escasos al respecto, y que los resultados pueden ser contradictorios. Lo que sí se ve con mayor fuerza, a través de la teoría y las experiencias de distintos territorios, es que existe una correlación positiva entre descentralización y desarrollo económico local. El desarrollo económico local contribuye al desarrollo económico nacional, de igual forma que la descentralización es un proceso que abre la oportunidad a nuevas iniciativas de desarrollo local.

La nueva geografía económica plantea que las desigualdades entre regiones pueden mantenerse en el tiempo e incluso crecer junto con la economía de un país, ya que, como sucede en Chile, existe un centro que aprovecha los mayores beneficios del crecimiento, mientras que las regiones de la periferia pierden esa oportunidad. Tal es el caso de La Araucanía, una región rezagada y no por encontrarse territorialmente alejada, sino más bien, a causa de su mala situación socioeconómica. Para que exista un verdadero bienestar en el país, este debe llegar a todas las personas, es decir, que en un territorio desigual respecto a recursos y oportunidades, como Chile, deben desarrollarse estrategias que busquen una redistribución de los recursos a lo largo del territorio. Las estrategias de desarrollo deben ser endógenas, ir de abajo hacia arriba y desde la periferia al centro, pero con el correspondiente traspaso de competencias y recursos desde el centro hacia las regiones.

Chile es un país que puede en un mediano plazo enfrentarse a un proceso de descentralización. Existe conocimiento político acerca de esta necesidad, y es de esperar, que se convierta plenamente en voluntad política para hacer el cambio. Se debe trabajar, eso sí, partiendo endógenamente, conociendo las claras diferencias entre los territorios, en materia poblacional, geográfica, económica, etc., preparar a las personas para el cambio, formando capital humano, teniendo un listado de competencias, evitando la duplicidad de estas y entregando a las regiones y municipalidades responsabilidad financiera mayor. Es decir, los Gobiernos deben ser conscientes de que para elevar su nivel de gasto público, necesitan generar los ingresos que los cubran al menos en un porcentaje relevante.

Bajo el Gobierno de la actual Presidenta de la República Michelle Bachelet, se ha iniciado un proceso de reforma, que busca convertir a Chile en un Estado

descentralizado. Para ello se encomendó en 2014, a una Comisión (la CAPDDR), la realización de un Informe para la descentralización, con propuestas reales y responsables para desarrollar este proceso en el país. El Informe de descentralización es un amplio documento con iniciativas que se enfocan en cinco ejes de acción: *descentralización política, descentralización administrativa, descentralización fiscal y económica, fortalecimiento de las capacidades locales y regionales y participación ciudadana y control democrático.*

Dentro de las propuestas de la CAPDDR, ésta destaca diez como principales, que se insertan en los cinco ejes antes mencionados. Las críticas al respecto se hacen principalmente en dos puntos. Por un lado, la distribución de competencias regionales no está bien explicitada en este Informe de descentralización: se detallan competencias exclusivas de la región y, sin embargo, no se analizan las compartidas ni las delegadas. La segunda crítica y que mayor controversia ha provocado en la actualidad, es la creación de un representante del Estado en la provincia, subordinado al Intendente regional. Esta iniciativa ya está como proyecto para estudio del Parlamento, y genera dudas sobre su configuración en el nuevo modelo de descentralización, puesto que este órgano tendría ciertas competencias delegadas desde la administración central, que le harían tener un mayor poder sobre las decisiones territoriales que el Intendente (que es el representante del pueblo, elegido democráticamente), pudiendo verse mermados los intereses regionales y locales, frente a los de nivel nacional.

La situación actual de la reforma es un poco desalentadora. El informe planteaba que para el segundo semestre de este año era necesario que el marco institucional nuevo de Chile descentralizado, contara con la aprobación de al menos tres del total de las reformas, que son: la reforma constitucional para la descentralización; la ley de rentas regionales y la ley de transferencias de competencias. Hoy en día el avance no ha sido el esperado. Se encuentra en el Parlamento el proyecto que permitirá la elección directa del Intendente y en enero de este año la Presidenta firmó la ley que involucra el traspaso de competencias y de servicios hacia los Gobiernos regionales. Ninguna de estas dos reformas ha sido incluida en la Constitución chilena. En junio de este año se realizó el segundo seminario del ciclo *¡Descentralizar ahora!*, que contó con la participación de Diputados y Senadores de la República quienes analizaron los proyectos antes mencionados. El escepticismo

acerca del cumplimiento del informe se encuentra latente entre distintas autoridades del país, principalmente respecto al cumplimiento de plazos, por la demora y burocracia en cada una de las tomas de decisiones al respecto.

En este trabajo se han analizado las principales características de la Región de La Araucanía, concluyendo que es una de las regiones con los peores resultados sociales y económicos del país. Dentro de los principales resultados se encuentran que: La Araucanía posee el PIB per cápita más bajo del país (año 2013), el salario medio mensual promedio de una persona de La Araucanía, es el más bajo, al compararlo con las 14 regiones restantes (año 2013), tiene el primer lugar en cuanto a nivel de pobreza y pobreza extrema (2011), esta región posee el segundo lugar de las regiones con menores años de escolaridad promedio (2011), entre otras. Asimismo, otros resultados y características que destacan en la Región son que: La Araucanía es la segunda región con mayor cantidad de población rural (2011), esta región tiene la mayor concentración de población indígena, principalmente mapuche (2002), la región (al igual que a nivel país) está pasando por un proceso de transición demográfica, conocido como el proceso de envejecimiento de la población, común en los países en vías de desarrollo de la actualidad. Adicionalmente, en La Araucanía se encuentran una de las ciudades más contaminadas del país (Temuco, la capital regional).

Ha sido objetivo específico de este trabajo proponer la hoja de ruta a seguir para asegurar una transición exitosa hacia la descentralización en La Araucanía, se plantea que la Región desarrolle un proceso paulatino de descentralización que parta de una perspectiva política (que amplíe la democracia regional), pasando por una descentralización fiscal (que entregue una mayor autonomía del gasto y los ingresos), para finalizar en 2021, con una descentralización administrativa (que amplíe el nivel competencial de la región). Para ello se requiere, no solo el compromiso del actual Gobierno, sino también de los siguientes. La secuencia se basa en las experiencias de éxito y fracaso de distintos países europeos y latinoamericanos y a esta se agrega una serie de medidas transversales que van dirigidas al empoderamiento y la preparación de la región para poder desarrollar eficientemente el proceso descentralizador y que este se convierta en potenciador del desarrollo. Es especialmente importante para este territorio empobrecido y

desigual el fomentar la capacidad de generar sus propios ingresos, adicionalmente a los recursos que se reciban del Estado, para invertirlos en proyectos de primera necesidad para la Región, y que sean determinados de una forma participativa con la población. Dicha participación debe ser activa si se desea lograr un desarrollo económico desde dentro.

Finalmente, cabe señalar que el proceso de descentralización a desarrollar en Chile influirá positivamente en el desarrollo de la Región de La Araucanía, principalmente si se lleva a cabo de una manera transparente, equilibrada y tomando en consideración sus características e identidad cultural particular, en línea con las propuestas que se han hecho en este trabajo.



## 6. BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, R. (n.d.). Estudio comparado sobre los techos competenciales. Estados Unidos de América. Disponible online en: [http://www.upf.edu/obsei/\\_pdf/doc\\_sostres\\_usa\\_es.pdf](http://www.upf.edu/obsei/_pdf/doc_sostres_usa_es.pdf). [Consulta: 04/06/2015].
- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista CEPAL*, (82). 157-171.
- Ariño, G. (1988). Principios de descentralización y desconcentración. *Documentación Administrativa* (214).
- Aroca, P. (2009). Desigualdades regionales en Chile. *Foreign Affairs Latinoamérica* 9 (1). 53-62
- Aroca, P. (2013). Desigualdades regionales y política económica en las regiones. Seminario: Cámara regional de comercio de Valparaíso. Disponible online en: <http://www.crcp.cl/con-exito-se-realizo-asamblea-anual-de-socios-no-155/> [Consulta: 12/11/2014].
- Arze, J. (2004). Descentralización en América Latina desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua. *Gestión y Política Pública* 13 (3), 619-661.
- Banco Central de Chile. (2013). Disponible online en: <http://si3.bcentral.cl/Siete/secure/cuadros/home.aspx>. [Consulta: 30/06/2015].
- Banco Mundial. (2015). *Índice de Gini*. Disponible online en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?page=1> [Consulta: 02/07/2015].
- Barozet, E. et al. (2009). Estratificación social en regiones: ¿qué oportunidades ofrecen las regiones en Chile? Proyecto desigualdades (Anillo SOC 12), Chile. Disponible online en: [www.facso.uchile.cl/documentos/documento\\_58062\\_0\\_0453.pdf](http://www.facso.uchile.cl/documentos/documento_58062_0_0453.pdf). [Consulta: 01/07/2015].
- Berdegú, J. et. al. (2010) “Comunas Rurales de Chile” Documento de Trabajo N° 60 Programa Dinámicas Territoriales Rurales-Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago. Disponible online en: <http://www.superacionpobreza.cl/wp-content/uploads/2014/03/comunas-rurales-chile.pdf> [Consulta: 22/03/2015].

- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, (2013). *Ley 20.678, que establece la elección directa de los Consejeros Regionales*. Disponible online en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1051270> [Consulta: 16/06/2015].
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, (2014). *Fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley n° 19.175, orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional*. Disponible online en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=243771&idVersion=2014-06-14> [Consulta: 07/07/2015].
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, (2015). *El poder legislativo: la ley*. Disponible online en <http://www.bcn.cl/ecivica/ley/>. [Consulta: 26/06/2015].
- Bonnal, J. (n.d.). A History of Decentralization. The Online Sourcebook on Decentralization and Local Development. Disponible online en: [http://www.ciesin.org/decentralization/Entryway/english\\_contents.html](http://www.ciesin.org/decentralization/Entryway/english_contents.html) [Consulta: 01/03/2015].
- Borja, J. (1987). Descentralización, una cuestión de Método. *Organizaciones y descentralización municipal* (13-22). Buenos Aires: Eudeba.
- Bosch, A. & Solé-Ollé, A. (2012). Una valoración preliminar de la reforma de la Administración Local en España. *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal, 2010*, 80-87.
- Cámara de Diputados de Chile. (2015). *En seminario analizaron el traspaso de competencias y recursos a los gobiernos regionales*. Disponible online en: [http://www.camara.cl/prensa/noticias\\_detalle.aspx?prmId=126593](http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=126593). [Consulta: 26/06/2015].
- Carrión, F. (2002). La Descentralización en América Latina: una perspectiva comparada. *Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe*. Ed. Sergio Villena. Caracas: FLACSO, 118-131
- Cerda, R. (2008). Cambios demográficos y su impacto en Chile. Santiago. *Estudios Públicos*, 110. Disponible online en: [http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_4158\\_2254/rev110\\_cerda\\_cambiosDemograficos.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_4158_2254/rev110_cerda_cambiosDemograficos.pdf) [Consulta: 08/03/2015].
- Ciudades y gobiernos locales unidos, Comisión de Descentralización y Autonomía Local Glosario (s.d.). Descentralización. Disponible en: <http://www.uclg-decentralisation.org/en/node/88> [Consulta: 25/03/2015].
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional de Chile. (2014). *Propuesta de política de Estado y agenda para la descentralización y el desarrollo territorial de Chile*. Disponible online en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39356329>. [Consulta: 18/12/2015].

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (1993). *Descentralización Fiscal: Marco Conceptual*. Santiago de Chile. Disponible online en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/9485-descentralizacion-fiscal-marco-conceptual> [Consulta: 03/03/2015].
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2000). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*. Santiago, Chile. Disponible online en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/10946-desarrollo-economico-local-y-descentralizacion-en-america-latina>. [Consulta: 05/07/2015].
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2009). *Población y desarrollo*. Disponible online en: <http://www.cepal.org/celade>. [Consulta: 08/07/2015].
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2014). *Cepalstat, Base de Datos*. Disponible online en: <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2206&idoma=e>. [Consulta: 06/06/2015].
- Comité de Inversiones de Chile. (n.d.). *Estadísticas*. Disponible online en <http://www.ciechile.gob.cl/es/inversion-en-chile/estadisticas/> [Consulta: 03/07/2015].
- Comité de Inversiones de Chile. (n.d.). *Impacto de la IED en la economía chilena*. Disponible online en: <http://www.ciechile.gob.cl/es/inversion-en-chile/impacto-de-la-ied-en-la-economia-chilena/> [Consulta: 03/07/2015].
- Constitución española. (1978). Disponible online en [http://www.congreso.es/docu/constituciones/1978/1978\\_cd.pdf](http://www.congreso.es/docu/constituciones/1978/1978_cd.pdf) [Consulta: 02/06/2015]
- Contreras, D. (1997). *Distribución del Ingreso en Chile. Nueve hechos y algunos mitos*. Universidad de Chile, Santiago, Chile. Disponible online en: <http://www.monitoreolaboral.cl/Bajolalupadistribucion/11.pdf>. [Consulta: 28/06/2015].
- Cox, M. (2003). *Descentralización de Programas de Apoyo al Desarrollo Agro-rural Local y Participación de los Productores Rurales*. Depósito de documentos de la Organización para las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Disponible online en: <http://www.fao.org/3/a-ad724s.pdf> [Consulta: 01/03/2015].
- Departamento de Estadísticas e Información de Salud, DEIS. (n.d.). Ministerio de Salud de Chile. *Defunciones y Mortalidad por Causas*. Disponible Online en: <http://www.deis.cl/?p=2541>. [Consultado: 09/03/2015].

- Diario el Confidencial, Mundo. (2015). *De 16 a 6 Länder: Alemania rumia una reforma radical de su estructura regional*. Disponible online en: [http://www.elconfidencial.com/mundo/2015-06-01/de-16-a-6-lander-alemania-rumia-una-reforma-radical-de-su-estructura-regional\\_855302/](http://www.elconfidencial.com/mundo/2015-06-01/de-16-a-6-lander-alemania-rumia-una-reforma-radical-de-su-estructura-regional_855302/). [Consulta: 14/06/2015].
- Diario el País, Internacional. (2006). *Alemania acomete la mayor reforma de su modelo federal en más de medio siglo*. Disponible online en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2006/03/06/actualidad/1141599608\\_850215.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2006/03/06/actualidad/1141599608_850215.html) [Consulta: 04/06/2015].
- Educación Chile (n.d.). *11 de septiembre de 1973: golpe de Estado en Chile*. Disponible online en: <http://www.educarchile.cl/ech/pro/app/detalle?id=130148>. [Consulta: 05/06/2015].
- El Mercurio online (2011). *Inequidad aumenta en casi todos los países de la OCDE y Chile es el país más desigual*. Disponible online en: <http://www.emol.com/noticias/economia/2011/12/05/515741/inequidad-aumenta-en-casi-todos-los-paises-de-la-ocde-y-chile-es-el-pais-mas-desigual.html>. [Consulta: 08/07/2015]
- Elizalde, A. (2003). *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. Santiago, Chile. Disponible online en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/7285-planificacion-estrategica-territorial-y-politicas-publicas-para-el-desarrollo> [Consulta: 30/06/2015].
- Encuesta de Caracterización Socio-económica, CASEN 2011. Ministerio de Desarrollo Social. Disponible online en: [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen\\_obj.php](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_obj.php). [Consulta: 22/03/2015].
- Energy News. (2013). *Impuestos ambientales y deducciones fiscales*. Disponibles online en: <http://www.energynews.es/impuestos-ambientales-y-deducciones-fiscales/> [Consulta: 08/07/2015].
- Farfán, G. (2010). *Comentario sobre la descentralización de las políticas sociales en el México actual*. Disponible online en: [http://148.206.107.15/biblioteca\\_digital/capitulos/342-4819cmw.pdf](http://148.206.107.15/biblioteca_digital/capitulos/342-4819cmw.pdf) [Consulta: 27/05/2015].
- Finot, I. (2003). *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*. Santiago, Chile. Disponible online en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/7290-descentralizacion-en-america-latina-como-hacer-viable-el-desarrollo-local> [Consulta: 28/05/2015].
- Flores, F. (2004). *La descentralización en España y la autonomía política de los entes territoriales*. Universidad de Valencia, España. Disponible online en:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2004.1/pr/pr21.pdf> [Consulta: 28/05/2015].

Fuchs, A. (2001). La experiencia alemana de descentralización. *Análisis Político Coyuntural*, (4).

Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado (2015a). En *seminario analizaron el traspaso de competencias y recursos a los gobierno regionales*. Disponible online en: <http://chiledescentralizado.cl/sitio/en-seminario-analizaron-el-traspaso-de-competencias-y-recursos-a-los-gobierno-regionales/> [Consulta: 26/06/2015].

Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado. (2015b). *30 ex comisionados presidenciales urgen elección de Intendentes, con real poder de gobierno regional*. Disponible online en: <http://chiledescentralizado.cl/sitio/30-ex-comisionados-presidenciales-urgen-eleccion-de-intendentes-con-real-poder-de-gobierno-regional/>. [Consulta: 26/06/2015].

George Town University, Political Database of Americas. (2005). *Constitución de 1878*. Disponible online en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/USA/eeuu1787.html> [Consulta: 04/06/2015].

Gobierno regional y su consejo. (n.d.). *¿Qué es el Gobierno Regional?*. Disponible online en: [http://www.goreaysen.cl/controls/neochannels/neo\\_ch11/neoch11.aspx](http://www.goreaysen.cl/controls/neochannels/neo_ch11/neoch11.aspx). [Consulta:06/06/2015].

Grupo del Banco Mundial (n.d.). *Más allá del crecimiento económico. Glosario*. Disponible online en: <http://www.worldbank.org/depweb/spanish/beyond/global/glossary.html> [Consultado: 10/06/2015].

Harboe, F. (2015). *Entrevista al Senador Felipe Harboe: descentralización*. Disponible online en: [https://www.youtube.com/watch?v=KasmBXmM\\_NO](https://www.youtube.com/watch?v=KasmBXmM_NO) [Consultado: 28/06/2015].

Henríquez, O. (2012). *Concepto de Descentralización y Reformas Legales*. Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE). Santiago de Chile. Disponible online en: [http://www.pmgdescentralizacion.gov.cl/presentaciones/2012/24042012/01\\_concepto%20y%20ley.pdf](http://www.pmgdescentralizacion.gov.cl/presentaciones/2012/24042012/01_concepto%20y%20ley.pdf) [Consulta: 28/02/2015].

Instituto Nacional de Estadísticas de Chile. (2005). *Estadísticas sociales de los pueblos indígenas en Chile-Censo 2002*. [http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/estadisticas\\_sociales\\_culturales/etnias/pdf/estadisticas\\_indigenas\\_2002\\_11\\_09\\_09.pdf](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_sociales_culturales/etnias/pdf/estadisticas_indigenas_2002_11_09_09.pdf) [Consulta: 01/07/2015].

- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile. (2013). *Nueva encuesta nacional de empleo*. Disponible online en: [http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/mercado\\_del\\_trabajo/nene/cifras\\_trimestrales\\_NDE\\_2013.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/nene/cifras_trimestrales_NDE_2013.php). [Consulta: 30/06/2015].
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile. (2014). *Demográficas y vitales. Productos estadísticos*. [http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/familias/demograficas\\_vitales.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/familias/demograficas_vitales.php) [Consulta: 10/03/2015].
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile. (2015). *Estadísticas sociales demográficas y conexas. Estadísticas vitales*. Disponible online en: [http://www.inearaucaia.cl/contenido.aspx?id\\_contenido=66](http://www.inearaucaia.cl/contenido.aspx?id_contenido=66) [Consulta: 11/03/2015].
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile & Comisión Económica para América Latina y El Caribe, Chile. (n.d.): *Proyecciones y Estimaciones. Total País 1950-2050*. Santiago. Disponible online en: [http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/demografia\\_y\\_vitales/proyecciones/Informes/MicrosoftWordInforP\\_T.pdf](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/demografia_y_vitales/proyecciones/Informes/MicrosoftWordInforP_T.pdf) [Consulta: 10/03/2015].
- Isusquiza, E. (2014). *Desigualdad, crecimiento económico y descentralización fiscal: Un análisis empírico para México*. Disponible online en: [http://www.cefp.gob.mx/portal\\_archivos/convocatoria/pnfp2014/mencionhonorificapnfp2014.pdf](http://www.cefp.gob.mx/portal_archivos/convocatoria/pnfp2014/mencionhonorificapnfp2014.pdf) [Consulta: 12/06/2015].
- Levick, B. (2012). *The Policy of the Emperor. Claudius*, Psychology Press (81-92). Reino Unido: Ediciones Routledge.
- March, J. (2013). *El concepto de desarrollo. Desarrollo Económico: estilos y políticas* (17-20). Valencia: Ediciones Tirant to Blanch.
- Mardones, R. (2008). *Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008)*. *Revista Eure*, 34 (102), 39-60.
- Memoria chilena, Biblioteca nacional de Chile. *Golpe de Estado*. Disponible online en: <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-92405.html>. [Consulta: 06/06/2015].
- Ministerio de hacienda y administraciones públicas de España. (2015). *Régimen común*. Disponible online en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20comun.aspx>. [Consulta: 25/06/2015].
- Montecinos, E. (2005a). *Los estudios de Descentralización en América Latina: una revisión sobre el Estado actual de la temática*. *Revista Eure*, 31 (93), 77-88.

- Montecinos, E. (2005b). Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile. *Revista Venezolana de Gerencia* (31), 443-462.
- Oelckers, O. (1997). Descentralización administrativa y regionalización. *Revista Chilena de Derecho*, 24 (2), 353-367.
- Palma, E. (2009). El desafío de la descentralización: La especificidad y las exigencias del caso chileno. En Heinrich Von Baer (ed). *Pensando en Chile desde sus regiones* (47-60). Temuco: Ediciones Universidad de La Frontera.
- Pedraja, F. & Suárez, J. (2015). La arquitectura del sistema descentralizado en España: comunidades autónomas y corporaciones locales. *Papeles de Economía Española* (143), 15-27.
- Pérez y Cantarero. (2006). Descentralización fiscal y crecimiento económico en las regiones españolas. *PTIEF* (5), 1-33
- Pisarello, G. (2003). [Revisión del libro *Estado social y descentralización política. Una perspectiva constitucional comparada de Estados Unidos, Alemania y España*, de Sáenz, E. (Cívitas)]. *Teoría y realidad constitucional*, 12-13, (685-690)
- Pratz, J. (2009). Prólogo. En Heinrich Von Baer (ed). *Pensando en Chile desde sus regiones* (11-18). Temuco: Ediciones Universidad de La Frontera.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2004). *Informe nacional de desarrollo humano*. Disponible online en: <http://www.desarrollohumano.cl/pdf/2004/IDH-2004.pdf> [Consulta: 12/11/2014].
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Disponible online en <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr/2014-human-development-report.html>. [Consulta: 22/06/2015].
- Rosales, M. (2009). Descentralización del Estado, crisis económica mundial y oportunidades locales en América Latina. *RUB* 8 (22), 159-174.
- Sáenz, E. (2003). *Estado social y descentralización política: una perspectiva constitucional comparada de Estados Unidos, Alemania y España*. Madrid: Civitas.
- Sáenz, E. (2014). *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*. Madrid: Marcial Pons.
- Schmidt, V. (2007). *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization*, Cambridge University Press, Cambridge.

Solozábal, J. (1982). Sobre el modelo de organización territorial del Estado según la Constitución de 1978. *Revista de Derecho Político* (13), 53-74.

Solozábal, J. (2004). El Estado autonómico en perspectiva. *Revista de Estudios Políticos* (124), 9-28.

Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo (SUBDERE). (2014). *Presidenta de la República firma proyecto de reforma constitucional que permite elección directa de los intendentes*. Disponible online en: <http://www.subdere.cl/sala-de-prensa/presidenta-de-la-rep%C3%BAblica-firma-proyecto-de-reforma-constitucional-que-permite-elecc>. [Consulta: 28/06/2015].

Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo (SUBDERE). (2015). *Coquimbo, Maule y Biobío aprueban plan estratégico y de inversiones 2015 del Programa de Territorios Rezagados*. Disponible online en: <http://www.subdere.cl/sala-de-prensa/coquimbo-maule-y-biob%C3%ADo-aprueban-plan-estrat%C3%A9gico-y-de-inversiones-2015-del-programa>. [Consulta: 28/06/2015].

Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo (SUBDERE). (n.d.). *¿Cuáles son las atribuciones y funciones de los intendentes?* Disponible online en: <http://www.subdere.cl/%C2%BFcu%C3%A1les-son-las-atribuciones-y-funciones-de-los-intendentes>. [Consulta: 08/07/2015].

Thayer, L. (2011). Descentralización y desarrollo regional en Chile. Una mirada desde la sociedad. *Revista de la Universidad Bolivariana*, 10 (30), 267-287.

This is Chile. (2010). Sebastián Piñera gana elecciones presidenciales de Chile. Disponible online en: <http://www.thisischile.cl/sebastian-pinera-gana-elecciones-presidenciales-de-chile/> [Consulta: 22/06/2015].

UNDP & Government of Germany, (1999). Decentralization, a sampling of definitions. Disponible online en: [http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization\\_working\\_report.PDF](http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF) [Consulta: 28/02/2015].

Universidad de Chile (n.d.). *El cambio demográfico en Chile*. Santiago. Disponible online en: <http://www.gerontologia.uchile.cl/docs/chien3.htm> [Consulta: 21/03/2015].

Universidad del Bío Bío (n.d.). *Decreto que crea la Comisión Asesora Presidencial para el Desarrollo Regional*. Disponible online en: <http://ubiobio.cl/eep/decreto-que-crea-la-comision-asesora-presidencial-para-el-desarrollo-regional/> [Consulta: 08/07/2015].

Varas, J. et al. (2015). *Reforma constitucional de descentralización: modificaciones imprescindibles para la viabilidad del proyecto*. Disponible online en:



<http://chiledescentralizado.cl/sitio/30-ex-comisionados-presidenciales-urgen-eleccion-de-intendentes-con-real-poder-de-gobierno-regional/>.

[Consulta: 28/06/2015].

Vera, M. (2000). Revisión crítica a la teoría de la transición epidemiológica. *Papeles de Población* 6 (25), 179-206.

Vera, X. (2012). *¿Hacia o en la segunda transición demográfica? Los cambios poblacionales de Chile desde un enfoque de género*. Disponible online en:

<http://www.anales.uchile.cl/index.php/ANUC/article/viewFile/21731/23041>

[Consulta: 21/03/2015].

Vesga, S. (2012). La Descentralización territorial en el derecho comparado: Suiza, Estados Unidos, Argentina, Francia, Italia y España. *Revista el Centauro* 6 (6).

Von Baer & Torralbo. (2012). *Chile descentralizado y desarrollado: Fundamentos y propuestas para construir una política de Estado en descentralización y desarrollo territorial en Chile*. Disponible online en:

<http://95propuestas.cl/site/wp-content/uploads/2013/05/chile-descentralizado-y-desarrollado-heinrich-von-baer-y-felipe-torralbo.pdf> [Consulta: 22/06/2015].

## 7. ANEXOS

### Anexo 7-1 Cronograma de desarrollo de medidas para la descentralización

Medidas	2-2014	1-2015	2-2015	1-2016	2-2016	1-2017	2-2017	1-2018	2-2018	1-2019	2-2019	1-2020	2-2020	
<b>MECIDAS ESENCIALES URGENTES</b>														
REFORMAS CONSTITUCIONALES HABILITANTES	Envío y aprobación		Vigencia											
ELECCIONES DE INTENDENTE	Envío y aprobación						Elección de Intendentes, Alcaldes y Concejales				Elección de Intendentes, CORES, Alcaldes y Concejales			
LEY DE TRASPASO DE COMPETENCIAS	Envío		Aprobación		Competencias Infraestructura		Competencias Fomento Productivo		Otras Competencias					
LEY DE RENTAS REGIONALES Y FORTALECIMIENTO DE FINANZAS MUNICIPALES	Envío		Aprobación		Royalty, Tasas co-participación 7%		Tasas 9%		Tasas 11%		Tasas 13%		Tasas 15%	
<b>OTRAS MEDIDAS ESENCIALES</b>														
FONDO DE CONVERGENCIA	Envío		Aprobación piloto US\$MM 200		FONDO US\$MM 600		FONDO US\$MM 800		FONDO US\$MM 1.000		FONDO US\$MM 1.200		FONDO US\$MM 1.400	
ADMIN. AREAS METROPOLITANAS	Consulta		Envío		Aprobación				Vigencia					
SISTEMA REGIONAL DE GESTIÓN CAPITAL HUMANO CALIFICADO	Diseño		Piloto 20%		Piloto 40%		Vigencia 80%		Vigencia 100%					
FORTALECIMIENTO DE INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA REGIONAL	Diseños de proyectos de Ley y adecuaciones institucionales				Tramitación legislativa y eventuales promulgaciones		Inicio implementación normas y adecuaciones		Implementación de normas y adecuaciones				Plena vigencia de normas y adecuaciones	
DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICA LOCAL Y REGIONAL	Envío		Aprobación		Vigencia									
a. Partidos Políticos Regionales	Envío		Aprobación		Vigencia									
b. Voto programático	Envío		Aprobación		Vigencia									
PLEBISCITOS Y REFERENDUM	Envío		Aprobación		Vigencia									

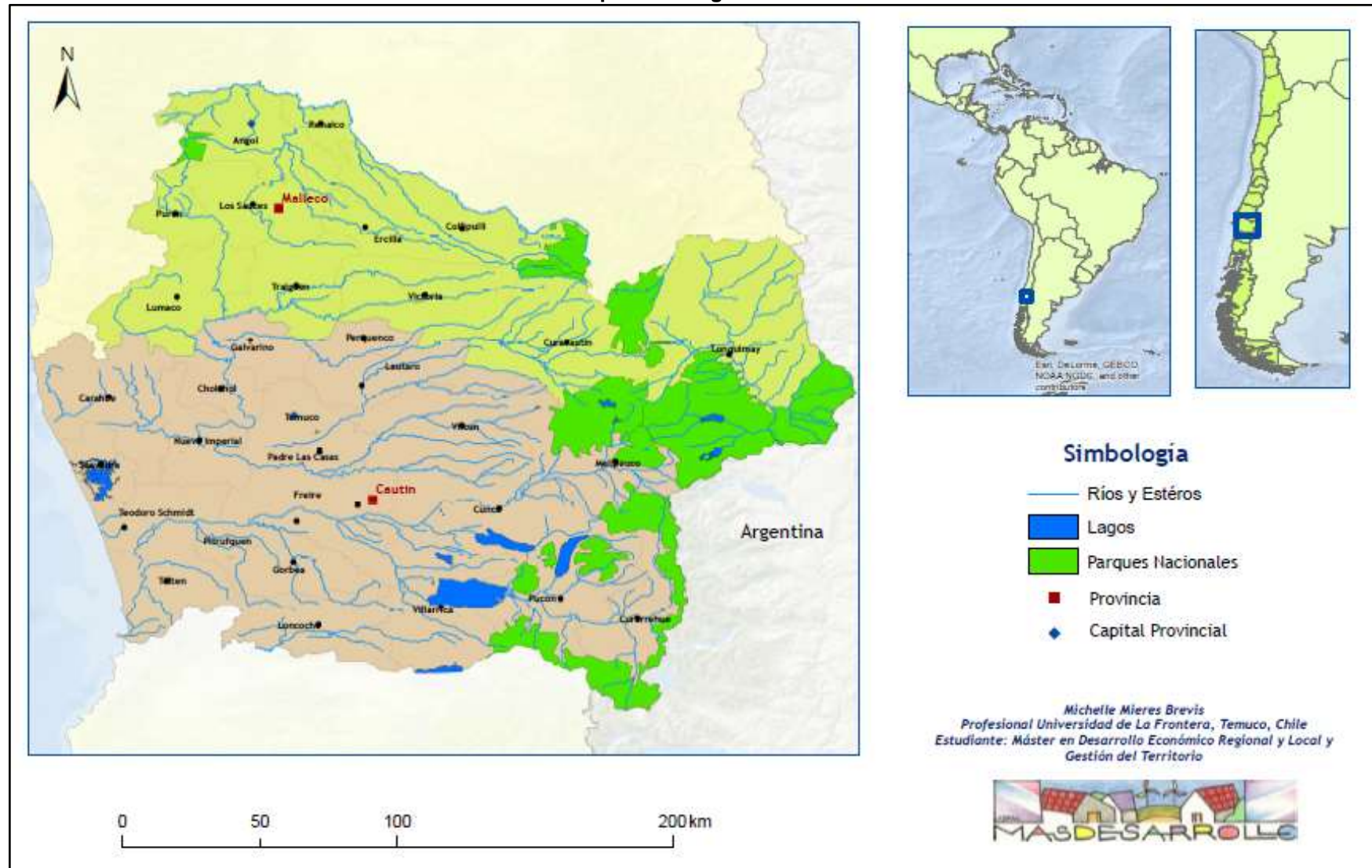
Fuente: CAPDDR (2014).

Anexo 7-2 Mapa de la División Administrativa de Chile



Fuente: Elaboración propia

Anexo 7-3 Mapa de la Región de La Araucanía



Fuente: Elaboración propia