Informe Anual de Avance de la Descentralización en Chile 2017

SUBDERE
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Gobierno de Chile

Informe Anual de Avance de la Descentralización en Chile 2017

INFORME ANUAL DE AVANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE 2017

ISBN: 978-956-8468-53-8
NÚMERO DE INSCRIPCIÓN: 287.917

AUTORIDADES
Sr. Ricardo Cifuentes Lillo
Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo

Sra. Viviana Betancourt Gallegos
Jefe de División de Políticas y Estudios

COORDINADOR
Sr. Osvaldo Henríquez Opazo
Jefe Departamento de Política y Descentralización

ELABORACIÓN
División de Políticas y Estudios - Subdere
Luis Hidalgo Valdivia
María Antonieta Sepúlveda Navarrete
Víctor Hernández Palma

APOYO A LA PRODUCCIÓN GRÁFICA
Centro de documentación y Publicaciones CEDOC, Subdere

DISEÑO E IMPRESIÓN
Barco Diseño / RIL editores

IMAGEN DE PORTADA
Banco de fotos Subdere

ÍNDICE

Presentación 7

CAPÍTULO 1: INFORME ANUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN 2017

La Descentralización Fiscal
Luis Hidalgo Valdivia 13

La agenda legislativa y jurisprudencia en el marco de la descentralización
Víctor Hernández Palma 59

La inversión y su destino en regiones: la ejecución del Programa Público de Inversión Regional
Erik Adio Maldonado 101

CAPÍTULO 2: GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES

Gobernanza de los recursos naturales renovables
Roberto De Andrade e Silva 125

Competencias de los Gobiernos subnacionales y gobernanza del agua en situación de estrés hídrico
Johanna Höehl 149

CAPÍTULO 3: ESTUDIO DE CASOS

Diversidad, identidad y las regiones en Chile
Karina Vargas González.....181

La cooperación descentralizada en los gobiernos regionales en Chile
Sandra Vásquez Leal.....203

Gobiernos regionales y su relación con los pueblos originarios en Chile
Antonieta Castro Pellizzari.....233

El turismo en Chile, una competencia compartida interniveles
Rodrigo Candia Silva.....257

La cooperación entre gobiernos regionales y las organizaciones no gubernamentales: el caso de la Región de Valparaíso
Carlos E. Valdebenito Valdebenito y Tracy Pizarro Herrera.....289

Presentación

Es interesante en esta oportunidad y ante la presentación del informe anual de avance de la descentralización realizar un resumen del proceso de descentralización en Chile y en este contexto, no es novedad señalar que la Constitución de 1980 instituyó en el nivel regional un modelo basado en una visión corporativista de la sociedad, intentando eliminar la democracia, con la proscripción de los partidos políticos; y establecer una representación de intereses limitados, singulares y no competitivos, garantizándoles un determinado monopolio estratificado en sus respectivas categorías.

El modelo conformado y dirigido por el Estado en el territorio, representado por el intendente regional y originado el año 1974, se termina de conformar con la Constitución de 1980. Me refiero al corporativismo estatal, donde el Estado crea y controla a los grupos de interés y, en particular, las unidades subnacionales (periféricas) están subordinadas al poder burocrático central, en donde las elecciones no existen, las autoridades ejecutivas son ideológicamente excluyentes o reclutadas con criterios restrictivos y las subculturas políticas son reprimidas.

La Constitución de 1980, en su texto original, definió la existencia no solo del intendente regional, sino que, además, de un Consejo Regional de Desarrollo (COREDE), integrado por los gobernadores de cada provincia, por un representante de las Fuerzas Armadas y de Carabineros, y miembros designados por los principales organismos públicos y privados que ejerzan actividades en el área territorial de la región. Asimismo, se señala expresamente que el sector privado tendrá representación mayoritaria en dicho Consejo (Art. 101). Entonces, se consideró que el sector privado debía ser representativo de los siguientes estamentos: empresarial, laboral, profesional, cultural y de fomento del desarrollo social y económico (Art. 4, Ley N° 18.605), conformándose el modelo corporativo, entendido como una representación de intereses, en donde quienes tienen los intereses, tales como las élites, intentarán vincular a los ciudadanos a un sistema político concreto. En este caso, la norma constitucional lo hace a lo que en la época se les denominó "organizaciones vivas de la sociedad".

El gobierno del Presidente Patricio Aylwin (1990-1994) impulsó cambios esenciales a la Constitución para la naciente democracia. Entre las principales modificaciones realizadas en la administración regional (Ley N° 19.097, del año 1991) está la creación del gobierno regional, que, a la postre, tendría como objetivo la administración superior de la región. Ello significó la eliminación de la figura del COREDE, iniciándose así el paso del poder de organizaciones de

representación de intereses singulares a un modelo del tipo estamental, pero de representación democrática de segundo orden denominado Consejo Regional. Este será el órgano que representará a la ciudadanía regional, nominados por provincia y electos por el estamento municipal (concejales y alcaldes). Por otra parte, el intendente regional se mantiene como representante del gobierno central y en esa condición, le corresponderá el gobierno de la región, ser el ejecutivo del gobierno regional y el presidente del Consejo Regional.

El modelo así modificado parecía estable, pero aún las regiones sentían que no eran ellas las que tomaban las decisiones. La democracia no había llegado a las regiones todavía. Lo hace después de casi veinte años, con una propuesta de la Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) de reforma de la Constitución, en la cual se promovió la elección de los consejeros regionales directamente por la ciudadanía (Ley N° 20.390, del año 2009). Es en ese momento cuando se comienza a poner fin al modelo corporativo subyacente, pasando el poder a los ciudadanos en el marco de la elección democrática de las autoridades. Las primeras elecciones de consejeros regionales de manera directa por la ciudadanía, vieron la luz después de un prolongado debate el año 2013, bajo la administración del Presidente Piñera.

Hay que recordar, sin embargo, que el proceso ha sido largo y de velocidades variables, a veces iterativo, pero en general, incremental, no exento de problemas. Como el que obligó en 2014, recién asumido el Gobierno de la Presidenta Bachelet, a modificar la Ley de Gobierno y Administración Regional, creando la figura del presidente del Consejo Regional.

Es en el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet (2014-2018) cuando se impulsó una nueva reforma constitucional (Ley N° 20.990, del año 2017), en la cual se definió una nueva autoridad regional, denominada Gobernador Regional, que será parte del gobierno regional (presidente y ejecutivo) y electo democráticamente por la ciudadanía de la región. Hoy, finalmente estamos a la espera de que el Tribunal Constitucional dicte sentencia sobre las leyes ya aprobadas por el Congreso. Me refiero a ley que fortalece la regionalización y avanza en materia de transferencia de competencias, y a la ley que regula la elección del Gobernador Regional y que permitirá su elección a fines del año 2020. De esta manera, estamos llegando al fin del modelo corporativo definido en diversos decretos y leyes del período 1973-1980, los cuales fueron consagrados en la Constitución de 1980, dando paso a un nuevo modelo: el de administración regional de carácter democrático o de descentralización política.

Es importante también, en esta oportunidad prospectar el futuro dado los avances del proceso y en ello la descentralización puede ser concebida como un proceso de geometría diversa e incremental, la división política y administrativa del país también deben serlo. En su

reciente informe la OCDE (2017) denominado "Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal", propone avanzar en un proceso de descentralización asimétrica. Para que ello ocurra será necesario repensar el diseño institucional del Estado a nivel central, tal como lo señalamos más adelante. Nos corresponde por ahora afirmar que se hace necesario compatibilizar los distintos niveles de la administración territorial, o como lo denomina la OCDE, la "gobernanza multinivel".

Una consecuencia de ello es que en el mediano plazo con una mirada país se podrán organizar las distintas instancias subnacionales en macro zonas o macro regiones. En nada nos parece contradictorio el hecho de crear nuevas unidades (regiones o comunas) o modificar límites entre ellas, como muchas veces se ha solicitado, con la organización nacional en unidades de planificación y de gestión de políticas públicas de mayor alcance.

El desierto es una unidad homogénea que plantea desafíos muy característicos y propios, distintos de la Patagonia o de la zona central del valle intermedio. Se podrán diseñar políticas públicas para esa macro unidad, delegando su ejecución a las regiones que paulatinamente irán asumiendo nuevas competencias de ejecución.

Hay que recordar que en Chile en general las secretarías regionales ministeriales (SEREMÍAS) tienen un rol articulador de políticas públicas entre lo nacional (ministerial) y lo regional. Son los servicios públicos los que ejecutan las iniciativas. En el proyecto de ley de Fortalecimiento de la Regionalización, o denominado de "transferencia de competencias", esto se profundiza, y más temprano que tarde en el rediseño interministerial a nivel nacional se sucederán las secretarias ministeriales por macro regiones, con lo cual las SEREMÍAS en su mayoría ya no serán necesarias.

Finalmente, es ahí donde entra a valer la Ley de Fortalecimiento Regional, que considera la posibilidad de que las regiones puedan asociarse para acometer programas y proyectos necesarios para llevar a cabo las acciones que consideren para su desarrollo. Lo mismo ocurre a nivel municipal. Las asociaciones municipales hoy tienen personería jurídica propia y comienzan a fortalecerse en diversas materias como la promoción del turismo, se organizan en torno a las ciudades puertos o para el tratamiento y administración de rellenos sanitarios, entre otras. Para la Subdere, este mecanismo constituye una herramienta potente de generación de capacidades institucionales y ha financiado los equipos técnicos de una importante cantidad de las 54 asociaciones que hoy funcionan en el país.

Es importante profundizar sobre el modelo diseñado para la descentralización. La reforma de la Constitución del año 2009 definió que la descentralización deberá considerarse siempre como un proceso. Ello implica que la descentralización evolucionará en función de la transferencia de

competencias desde el nivel central a los gobiernos regionales, y el proyecto que actualmente se discute en el Parlamento propone que ya no será vía ley, sino que por vía reglamentaria. La descentralización vía transferencia de competencia encierra una complejidad, dado que la regulación diferente debe dar respuesta normativa a la diversidad territorial dentro de un mismo marco jurídico. Hemos estado acostumbrados a estructuras permanentes, en este caso, las estructuras de la administración deberán asumir una nueva cultura, la cultura del cambio, flexibilidad y experimentación.

Cada competencia que se transfiera, modificará la estructura de toma de decisiones de la administración pública del Estado. Decisiones que actualmente se adoptan en el nivel central de la administración, pronto estarán siendo tomadas por los gobiernos regionales. Dado lo anterior, es importante que el procedimiento establecido sea transparente, técnico e institucionalizado. Es en este contexto que los estudios sobre competencias y su funcionamiento, los estudios de casos y los aspectos generales de la descentralización resultan útiles, y serán utilizados para poder solicitar competencias que se entenderá que su ejercicio será más eficiente en el nivel regional que en el nacional. Será responsabilidad del gobierno central el diseño general, proponiendo competencias de oficio, y del gobierno regional el diseño particular, solicitando competencias de su interés.

Ricardo Cifuentes Lillo
Subscretario de Desarrollo Regional y Administrativo

Capítulo 1

Informe Anual de la Descentralización 2017

La Descentralización Fiscal

Luis Hidalgo Valdivia[1]

INTRODUCCIÓN

Como fue señalado en la edición anterior de este informe, los gobiernos regionales obtienen el total de sus ingresos, tanto para su funcionamiento corriente como para la aplicación de recursos de inversión regional, bajo la modalidad de transferencias del Tesoro Público, las mismas que se prefiguran cada año en la Ley de Presupuesto.

* Luis Hidalgo Valdivia es Ingeniero Comercial y asesor del Departamento de Políticas y Descentralización de la División de Políticas y Estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

Tabla N° 1: Ley de Presupuesto año 2017.
Partida: Ministerio del Interior y Seguridad Pública – gobiernos regionales

Subtítulo	Clasificación Económica	Programa Gastos de Funcionamiento	PROGRAMAS 02 Y 03 DE LOS GOBIERNOS REGIONALES				Total
			Inversión Regional Distribuida		Provisiones (*)	Total	
			Fondo Nacional de Desarrollo Regional (90%)	Ingresos Propios y Destinados por Ley			
	INGRESOS	65.438.267	438.057.026	547.169.748	240.169.071	1.225.395.845	1.290.834.112
6	Rentas de la Propiedad	33.498		434.093		434.093	467.591
8	Otros Ingresos Corrientes	300.300		6.223.174		6.223.174	6.523.474
9	Aporte Fiscal	65.089.469	438.057.026	43.394.367		481.451.393	546.540.862
13	Transferencias para Gastos de Capital			490.385.819	240.169.071	730.554.890	730.554.890
15	Saldo Inicial de Caja	15.000		6.732.295		6.732.295	6.747.295
	GASTOS	65.438.267	438.057.026	547.169.748	240.169.071	1.225.395.845	1.290.834.112
21	Gastos en Personal	46.129.912					46.129.912
22	Bienes y Servicios de Consumo	9.479.165		4.060.682		4.060.682	13.539.847
23	Prestaciones de Seguridad Social	150					150
24	Transferencias Corrientes	7.742.398		62.113.193		62.113.193	69.855.591
29	Adquisición de Activos No Financieros	2.071.642		45.416.495		45.416.495	47.488.137
31	Iniciativas de Inversión		438.057.026	182.319.685	240.169.071	860.545.782	860.545.782
33	Transferencias de Capital			253.243.693		253.243.693	253.243.693
34	Servicio de la Deuda	15.000		16.000		16.000	31.000

(*) Provisiones de los Programas de Inversión Regional consideradas en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Incluye $48.673.002 miles correspondientes al 10% del Fondo Nacional de Desarrollo Regional para eficiencia y emergencia.

Fuente: DIPRES, Ley de Presupuesto del Sector Público año 2017.

Insertas en este marco, la obtención y utilización de estos recursos se atiene a las disposiciones que regulan la administración financiera del Estado en sus aspectos procedimentales presupuestarios, contables y administrativos[1], restringiendo o modulando la libertad de acción que disponen los gobiernos regionales en el ámbito fiscal.

No obstante, como destacamos en el informe anterior y tal como se aprecia en la Tabla N° 1, no todas las transferencias son de la misma naturaleza. Por el contrario, estas se determinan en su monto en el nivel central y se recepcionan a nivel regional bajo diversas modalidades y, según cual sea la fuente de la que provienen, se pueden aplicar a distinto tipo de usos o subtítulos de acuerdo al clasificador presupuestario del sector público.

Los gobiernos regionales, por ende, careciendo de competencias fiscales y operando, para estos efectos, como parte del gobierno central en el marco definido por la ley, tendrán mayor o menor autonomía financiera no solo en función del volumen de recursos que administren, sino fundamentalmente según cuál sea la composición de su cartera o canasta de recursos.

En lo que sigue abordamos la actualización del Informe de Avance de la Descentralización, Chile 2016, tomando la información disponible para el último decenio como contexto de referencia para ver la evolución de los recursos asignados a los GORE en las respectivas Leyes de Presupuesto y para dimensionar el desempeño del Nivel Regional dentro del total de la Inversión Pública Efectiva.

MONTO DE LOS RECURSOS ASIGNADOS A LOS GOBIERNOS REGIONALES

Durante el último decenio los recursos asignados a los GORE en la Ley de Presupuesto prácticamente se han duplicado en términos reales[2]. Salvo en el 2009, los gobiernos regionales han contado en forma continua todos los años con mayores recursos para el cumplimiento de su labor. Como se aprecia en la Tabla N° 2, destacan en esta secuencia los presupuestos de 2007, 2008, 2010 y 2015 por registrar incrementos reales por sobre el 12%.

---

[1] Fuente: elaboración propia a partir de Leyes de Presupuesto. Incluye solo Transferencias para Gastos de Capital (subtítulo 13 de Presupuesto de los GORE).

[2] Para la actualización de los valores expresados en este acápite se ha utilizado la variación en el Índice de Precios del Consumidor entre el 30 de diciembre del año respectivo y el 30 de diciembre de 2016.

Continuando con esta trayectoria, para el período 2017 este volumen se incrementa en 1,2%, quebrando levemente la tendencia contractiva y duplicando el aumento apreciado el año anterior. En relación a ¿qué tan relevante es y qué factores explican o inciden en este comportamiento?, deben tomarse consideraciones de diversa naturaleza, tal como veremos en el análisis y valoración de esta dinámica.

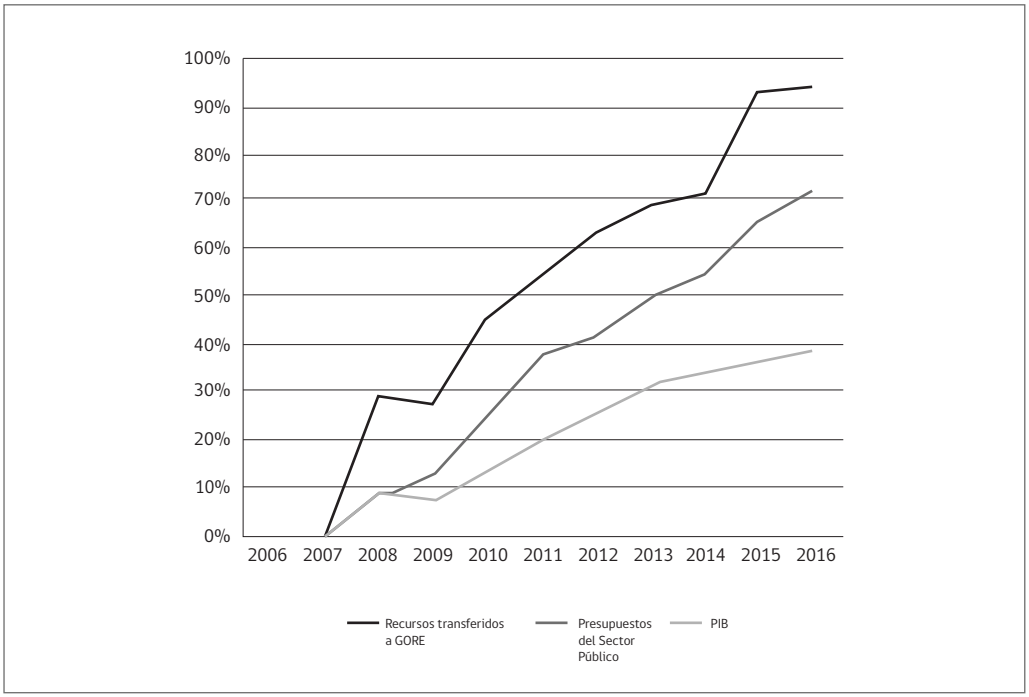
Tabla N° 2: Recursos Asignados a los GORE en las Leyes de Presupuesto 2007-2017

AÑO	Total Recursos Asignados a los GORE en miles de $ de 2016	Variación anual en %	Variación Acumulada en %	Participación en el Presupuesto de Gastos del Sector Público moneda nacional
2007	657.016.225	15,1%		2,6%
2008	847.370.981	29,0%	29,0%	3,1%
2009	836.600.474	-1,3%	27,3%	3,0%
2010	954.925.365	14,1%	45,3%	3,0%
2011	1.008.707.781	5,6%	53,5%	2,9%
2012	1.072.912.481	6,4%	63,3%	3,0%
2013	1.116.050.248	4,0%	69,9%	3,0%
2014	1.127.948.105	1,1%	71,7%	2,9%
2015	1.267.990.964	12,4%	93,0%	3,0%
2016	1.275.312.408	0,6%	94,1%	3,0%
2017	1.290.834.112	1,2%	96,5%	2,8%

Fuente: elaboración propia a partir de Leyes de Presupuesto, DIPRES.

El Proyecto Ley de Presupuesto 2016 presentado al Congreso el 30 de septiembre de 2015, consideraba un crecimiento del Gasto Público Total de 4,4% respecto a la proyección del gasto efectuada para 2015. No obstante, la consideración del escenario nacional e internacional, "con una baja sustantiva en el precio del cobre, menores perspectivas de crecimiento para China y mayores riesgos financieros globales y un crecimiento más lento de nuestra economía", determinó la aplicación de un ajuste fiscal para reducir el gasto presupuestario durante este ejercicio, el que también afectaría a los gobiernos regionales al aplicarse una reducción de 11% en los recursos asignados al Ministerio del Interior (Dirección de Presupuestos, 2016_1, p. 96).

Gráfico N° 1. Variación Porcentual Acumulada de los Recursos Transferidos a los GORE en Contexto 2007-2016.



La estimación de Hacienda es también la de una expansión moderada de los ingresos fiscales estructurales acorde a una actualización a la baja de los parámetros que orientan la política fiscal (PIB tendencial y precio de referencia del cobre). En consecuencia, el volumen total de Gastos del Sector Público, en pesos chilenos y neto de las deducciones por transferencias aprobado la Ley de Presupuesto para 2017, asciende a poco más de 45 billones de pesos, lo cual representa un incremento en términos reales de 5,1% respecto del monto aprobado a inicios del período anterior (Dirección de Presupuestos, 2016_3, p. 3).

En consecuencia, si bien los recursos asignados a los GORE crecen en el último presupuesto respecto de los contemplados en el proyecto anterior (1,2 % en términos reales), en términos relativos lo hacen menos que el total del Gasto Publico; de ahí que se reduzca su participación (2,8%).

Otra óptica para dimensionar qué tan relevante es esta asignación de fondos a los GORE es la de su comparación con los montos asignados al resto de las instituciones del gobierno central, como proporción de los Ingresos Generales de la Nación. En esta perspectiva se

constata nuevamente que el total de los recursos presupuestados para ser transferidos a los GORE solo es superado por los que se distribuyen a ministerios claramente priorizados en la ejecución del Gasto Social en el Programa de Gobierno, como son los de Educación, Salud y del Trabajo y Previsión Social, y de ejecución de Inversión Pública a gran magnitud como Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas y el propio Ministerio del Interior y Seguridad Publica, netos de los recursos transferidos en su presupuesto a los gobiernos regionales (ver Tabla N° 3).

Tabla N° 3. Distribución de los Ingresos Generales de la Nación 2016

APORTE FISCAL A ORGANISMOS DEL SECTOR PÚBLICO	Moneda Nacional Miles de $	Proporción de los Ingresos Generales de la Nación
Ministerio de Educación	9.264.059.482	22,7%
Programas Especiales del Tesoro Público	7.291.568.897	17,9%
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	6.321.569.310	15,5%
Ministerio de Salud	4.683.331.550	11,5%
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	2.288.809.886	5,6%
Ministerio de Obras Públicas	1.891.715.845	4,6%
Ministerio del Interior y Seguridad Pública (*)	1.342.254.100	3,3%
Total Recursos Asignados a los GORE	**1.290.834.112**	**3,2%**
Ministerio de Defensa Nacional	1.118.674.283	2,7%
Ministerio de Justicia	976.368.290	2,4%
Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	954.275.621	2,3%
Ministerio de Desarrollo Social	610.710.332	1,5%
Poder Judicial	528.807.304	1,3%
Ministerio de Agricultura	443.226.714	1,1%
Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	415.497.440	1,0%
Ministerio de Hacienda	407.675.364	1,0%
Ministerio Público	177.934.009	0,4%
Ministerio de Energía	142.017.095	0,3%
Congreso Nacional	117.948.203	0,3%
Ministerio del Deporte	115.618.574	0,3%
Ministerio de Relaciones Exteriores	78.199.144	0,2%
Contraloría General de la República	70.405.877	0,2%

Ministerio de Minería	69.218.644	0,2%
Servicio Electoral	55.183.021	0,1%
Ministerio del Medio Ambiente	51.304.316	0,1%
Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género	50.993.234	0,1%
Ministerio Secretaría General de Gobierno	28.414.596	0,1%
Presidencia de la República	18.979.823	0,0%
Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República	14.948.672	0,0%
Ministerio de Bienes Nacionales	11.640.686	0,0%
TOTAL APORTES	**40.832.184.424**	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley de Presupuesto 2017, DIPRES.

En definitiva, en un contexto de moderado optimismo respecto de la recuperación de la economía y del compromiso gubernamental con la responsabilidad fiscal, el volumen de recursos transferidos a los gobiernos regionales ha mantenido su tendencia a crecer en términos reales y acumulados. No obstante, en el período 2016-2017 ha perdido relevancia seguramente en razón de la mayor prioridad asignada al Gasto Público y Social comprometido en el Programa de Gobierno en las áreas de Educación y Salud, áreas que, junto a Seguridad Ciudadana, son las prioridades declaradas en este Proyecto de Ley de Presupuesto[3].

En cuanto a su relación con el desempeño efectivo de la economía, dimensionado por la tasa de crecimiento anual del PIB y su variación acumulada en el período, se pueden establecer las siguientes proposiciones.

Tanto el Total del Gasto Público como el de los recursos asignados a los GORE acumulan en el período 2007-2016 un crecimiento superior al que registra el PIB, lo cual da cuenta de un desempeño expansivo y pro cíclico del gasto y una prioridad asignada en este al Gasto Descentralizado vía la transferencia de recursos a los gobiernos regionales.

3 Ver acápite II:6 Prioridades Presupuestarias (Dirección de Presupuestos. 2016_2 p. 38).

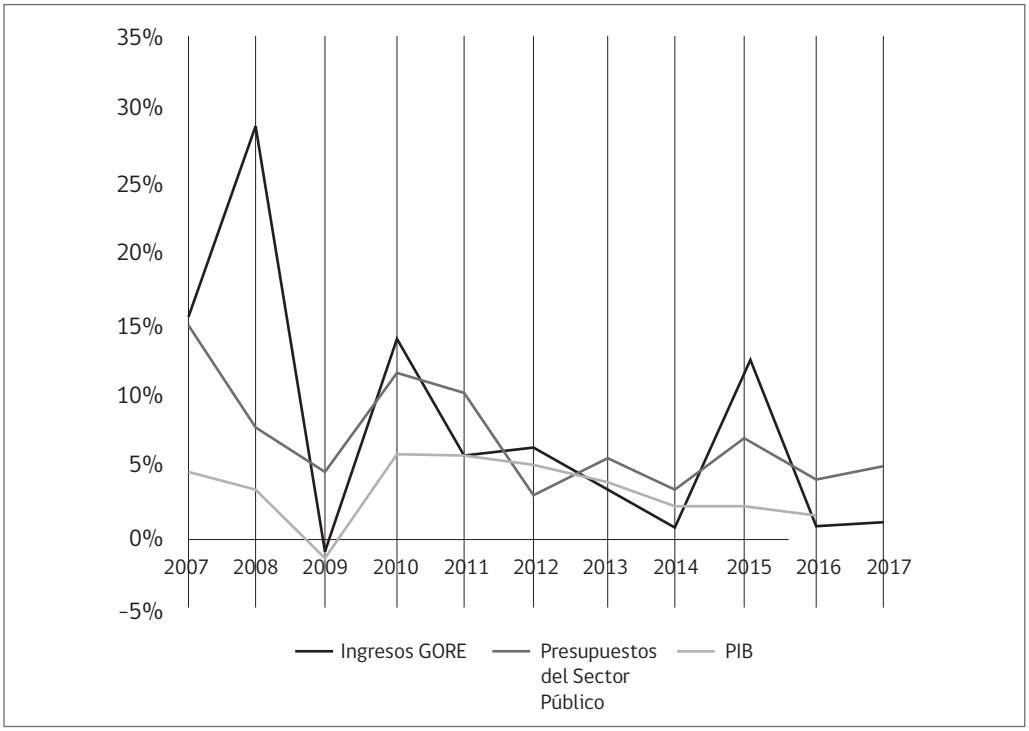
Tabla N° 4. Variación Anual de Recursos Transferidos a los GORE, PIB y PIB Tendencial 2007-2017

AÑO	Total Recursos Asignados a los GORE en miles de $ de 2016	Variación anual en %	Variación del PIB series empalmadas, referencia 2013	Estimación Variación PIB Tendencial
2007	657.016.225	15,1%	4,9%	5,3%
2008	847.370.981	29,0%	3,5%	5,0%
2009	836.600.474	-1,3%	-1,6%	4,9%
2010	954.925.365	14,1%	5,8%	4,2%
2011	1.008.707.781	5,6%	6,1%	5,0%
2012	1.072.912.481	6,4%	5,3%	4,9%
2013	1.116.050.248	4,0%	4,0%	5,0%
2014	1.127.948.105	1,1%	1,9%	4,8%
2015	1.267.990.964	12,4%	2,3%	4,3%
2016	1.275.312.408	0,6%	1,6%	3,6%
2017	1.290.834.112	1,2%		3.0%

Fuente: elaboración propia a partir de Leyes de Presupuesto, Informe Financiero DIPRES y Banco Central.

Visto el desempeño anual de las tasas de crecimiento de estos agregados, se puede apreciar que tal como habíamos señalado con anterioridad (Subdere, 2016, p. 109), tanto el Gasto Público como el volumen de recursos transferidos a los GORE tienden a seguir la dinámica del PIB. No obstante, se aprecia también que las transferencias a los GORE tienen un comportamiento marcadamente más pro cíclico que el Gasto Total, exhibiendo cambios más drásticos en su desempeño año a año.

Gráfico N° 2. Variación Porcentual Anual de los Recursos Transferidos a los GORE en Contexto 2007–2016



Los presupuestos de 2008, 2010 y 2015 parecieran reflejar coyunturas en las que ante escenarios de repunte económico o incluso de comportamiento moderado del PIB, se imponen opciones por privilegiar el gasto descentralizado con bruscos incrementos por sobre las tasas de aumento de Gasto Público y PIB. En cambio, los de 2009, 2011 y 2016 evidencian la opción por drásticos ajustes en sentido contrario.

¿De qué depende este comportamiento y qué grado de dependencia tienen los presupuestos regionales del comportamiento de la economía en su conjunto o de las expectativas que sobre esta se tenga en el marco del proceso de elaboración del Presupuesto de la Nación? Como veremos a continuación, detrás de la determinación del monto total de recursos transferidos a los gobiernos regionales concurren distintos factores según cuál sea la composición de su presupuesto o la fuente de sus ingresos transferidos desde el nivel central. En particular, según cuál sea la relevancia de los denominados "ingresos propios o destinados por Ley".

COMPOSICIÓN DE LOS RECURSOS ASIGNADOS A LOS GOBIERNOS REGIONALES

Como se aprecia en la Tabla N° 5, los ingresos transferidos a los GORE mediante la Ley de Presupuesto provienen de cuatro grandes categorías de fuentes: recursos transferidos para gastos de funcionamiento, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional en su componente de libre disponibilidad, los Ingresos Propios y destinados por Ley, y las denominadas Provisiones.

Cada una de estas fuentes de recursos están sujetas a distintos tipos de normativas y procedimientos, lo cual afecta tanto la determinación de su monto a distribuir entre regiones, como a la mayor o menor discrecionalidad que puedan adoptar los gobiernos regionales en su aplicación.

Tabla N° 5: Ingresos de los GORE en la Ley de Presupuesto 2007-2017 (m$ de diciembre de 2016)

Año	PROGRAMAS 01 Gastos de Funciona-miento	PROGRAMAS 02 Y 03 DE LOS GOBIERNOS REGIONALES				Total
		Inversión Regional Distribuida		Provisiones (*)	Total	
		Fondo Nacional de Desarrollo Regional (90%)	Ingresos Propios y Destinados por Ley			
2007	30.865.182	308.016.225	42.184.857	275.949.961	626.151.043	657.016.225
2008	38.801.611	326.913.774	44.432.542	437.223.054	808.569.370	847.370.981
2009	42.926.334	334.844.229	49.417.635	409.412.276	793.674.140	836.600.474
2010	47.627.798	347.609.994	53.451.865	506.235.708	907.297.567	954.925.365
2011	48.798.558	357.230.009	71.731.704	530.947.510	959.909.224	1.008.707.781
2012	49.867.386	353.453.744	289.854.957	379.736.394	1.023.045.094	1.072.912.481
2013	51.739.977	355.998.311	442.611.990	265.699.970	1.064.310.271	1.116.050.248
2014	51.329.127	370.958.332	507.860.684	197.799.962	1.076.618.978	1.127.948.105
2015	58.684.792	418.284.965	526.354.790	264.666.417	1.209.306.172	1.267.990.964
2016	64.751.789	436.781.133	536.488.936	237.290.550	1.210.560.619	1.275.312.408
2017	65.438.267	438.057.026	547.169.748	240.169.071	1.225.395.845	1.290.834.112

Fuente: elaboración propia a partir de Leyes de Presupuesto, DIPRES.

En una gradiente de mayor a menor autonomía destacan en primer lugar los ingresos transferidos a los gobiernos regionales en virtud de alguna Ley. Este es el caso de las transferencias provenientes del impuesto que grava el funcionamiento de los casinos, del cobro de ciertas patentes, como son las mineras, acuícolas, geotérmicas y por la no utilización de derechos de agua; los que se originan por la venta de activos de clara identificación regional por parte del Ministerio de Bienes Nacionales, los que dan origen a fondos conformados a partir de las concesiones de la explotación del gas natural y de la administración de la Zona Franca en la Región de Magallanes, de la réplica del subsidio al Transantiago, de la aplicación de un impuesto específico a la actividad minera o a partir de los recursos asignados para la implementación del Programa de Convergencia.

En cada uno de estos casos concurren dos condiciones que permiten considerarlos como los recursos que otorgan la mayor autonomía a la administración regional. Una es el que su monto total no sea decisión del nivel central, sino el resultado de la aplicación de la norma específica que les da origen, por lo cual, en estos casos, el nivel central restringe su función a recaudarlos por medio de la Tesorería General de la República y distribuirlos mediante la Ley de Presupuesto; y, la otra, que respecto de su aplicación o destino se aplique la noción general de "obras de desarrollo" establecida en el numeral 20 del artículo 19 de la Constitución Política de la República (CPR)[4], que permite su existencia como excepción dentro del Sistema Tributario .

En un rango intermedio se ubica el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el cual es determinado en su monto total por el nivel central[5] para después distribuirse entre las regiones en función de un algoritmo matemático que contempla variables sociales y territoriales. Esto ocurre en el marco del proceso de la elaboración del Presupuesto de la Nación, correspondiéndole a la Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda la potestad de establecer anualmente el marco presupuestario al que deberán atenerse las expectativas financieras de los GORE. En contrapartida, y tal como se aprecia en la Tabla N° 1, el grueso de estos recursos, conocidos como FNDR de libre disposición, se pueden aplicar a iniciativas de inversión priorizadas por los gobiernos regionales.

---

[4] Este numeral señala en su párrafo final que... "(...) la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo".

[5] La CPR señala en su artículo 115 párrafo segundo que "sin perjuicio de los recursos que para su funcionamiento se asignen a los gobiernos regionales en la Ley de Presupuesto de la Nación y de aquellos que provengan de lo dispuesto en el Nº 20º del artículo 19, dicha ley contemplará una proporción del total de los gastos de inversión pública que determine, con la denominación de fondo nacional de desarrollo regional".

Finalmente, tanto en el caso de los recursos que se transfieren para solventar los Gastos de Funcionamiento como respecto de las Provisiones, los gobiernos regionales enfrentan financiamientos determinados en su monto por el nivel central y para su aplicación estrictamente restringida a los usos determinados en la propia Ley de Presupuesto, bajo la indicación de las glosas respectivas. Siendo que incluso en el caso de las Provisiones, estas se registran al inicio de cada período como fondo para la transferencia de capital en el presupuesto de Subdere.

Los GORE en Chile no tienen potestad para decretar impuestos, recaudar directamente ingresos, ni contratar empréstitos en forma autónoma. No obstante, los ingresos que les son transferidos en el marco de aplicación de una determinada Ley son asimilables a ingresos tributarios del Gobierno Subnacional obtenidos de la repartición de impuestos (coparticipación tributaria), así como los recursos del FNDR corresponden a transferencias no condicionadas, mientras las Provisiones y el Programa 01 de Gastos de Funcionamiento corresponden a transferencias condicionadas recibidas del gobierno central.

Con estas restricciones y consideraciones y tal como se aprecia en la Tabla N° 6, es posible adaptar el Coeficiente de Equilibrio Vertical de Hunter a las particularidades del financiamiento de los gobiernos regionales en Chile con el propósito de dimensionar cómo ha variado su autonomía en el ámbito fiscal durante el período en análisis y particularmente en el presupuesto 2017 respecto de 2016.

Recuadro N° 1: Coeficiente de Equilibrio Vertical de Hunter

El Coeficiente de Equilibrio Vertical (V) es:

$$V = 1 - \left[\frac{aT_o + bT_s + cR + d\,G_o + eG_c + f\,B}{E} \right]$$

Donde:

E = Gastos del gobierno subnacional.
T_o = Ingresos tributarios procedentes de impuestos decretados por el gobierno subnacional.
T_s = Ingresos tributarios del gobierno subnacional obtenidos de la repartición de impuestos (coparticipación tributaria).
R = Recaudación no tributaria del gobierno subnacional.
G_o = Transferencias no condicionadas sin plazo determinado.
G_c = Transferencias condicionadas recibidas del Gobierno central.
B = Empréstitos netos del Gobierno Subnacional.

Los valores a, b, c, d, e, y f corresponden a ponderaciones de cada uno de los factores componentes del coeficiente. Cuanto mayor sea la influencia del gobierno subnacional, tanto menor será la ponderación o viceversa. Por ejemplo: a = 0 significa que el gobierno subnacional es autónomo en la fijación de sus ingresos tributarios. Luego V puede variar entre 0 y 1. Cuando es cercano a 1, indica plena autonomía de los gobiernos subnacionales.

Aghón, Gabriel. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: MARCO CONCEPTUAL. CEPAL. Serie Fiscal. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. CEPAL/GTZ. No. 44. Santiago de Chile, Chile. 1993. Pág. 13

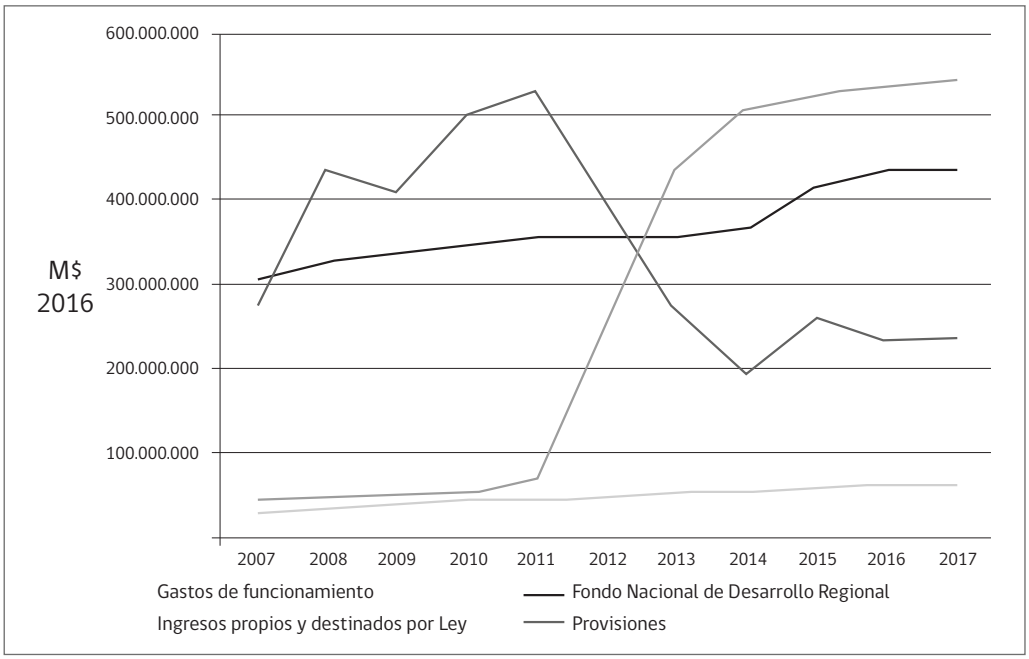
Tabla N° 6: Cálculo del Coeficiente de Equilibrio Vertical de Hunter para el período 2007-2017

$V = 1 - \left[\frac{aTo + bTs + cR + d\,Go + eGc + f\,B}{E} \right]$					Valores de los coeficientes de influencia: 0 = El nivel central no tiene influencia. 0,25 = El GORE negocia con el nivel central. 0,5 = El nivel nacional es consultado para determinar el monto. 0,75 = El nivel subnacional es informado para que ajuste su presupuesto sin capacidad de influenciar. 1 = El nivel subnacional no tiene ninguna capacidad de influir en el monto.			
	V	b	Ts	d	Go	e	Gc	E
AÑO	Coeficiente de equilibrio vertical	Coeficiente de influencia del nivel subnacional	Ingresos tributarios del gobierno subnacional obtenidos de la repartición de impuestos (coparticipación tributaria)	Coeficiente de influencia del nivel subnacional	Transferencias NO condicionadas sin plazo determinado	Coeficiente de influencia del nivel subnacional	Transferencias condicionadas recibidas del gobierno central	Gastos del gobierno subnacional
			Ingresos Propios y Destinados por Ley		Fondo Nacional de Desarrollo Regional (90%)		Programa Gastos de Funcionamiento y Provisiones	Total
2007	0,415	0	42.184.857	0,5	308.016.225	0,75	306.815.143	657.016.225
2008	0,386	0	44.432.542	0,5	326.913.774	0,75	476.024.665	847.370.981
2009	0,394	0	49.417.635	0,5	334.844.229	0,75	452.338.609	836.600.474
2010	0,383	0	53.451.865	0,5	347.609.994	0,75	553.863.506	954.925.365
2011	0,392	0	71.731.704	0,5	357.230.009	0,75	579.746.068	1.008.707.781
2012	0,535	0	289.854.957	0,5	353.453.744	0,75	429.603.780	1.072.912.481
2013	0,627	0	442.611.990	0,5	355.998.311	0,75	317.439.947	1.116.050.248
2014	0,670	0	507.860.684	0,5	370.958.332	0,75	249.129.089	1.127.948.105
2015	0,644	0	526.354.790	0,5	418.284.965	0,75	323.351.209	1.267.990.964
2016	0,651	0	536.488.936	0,5	436.781.133	0,75	302.042.339	1.275.312.408
2017	0,653	0	547.169.748	0,5	438.057.026	0,75	305.607.338	1.290.834.112

Fuente: elaboración propia a partir de Leyes de Presupuesto, DIPRES.

Se verifica así un sostenido incremento en la autonomía fiscal de los GORE en el período 2007-2017, en que el índice aumenta de 0,415 a 0,653. Lo anterior, se explica por la mayor participación que desde 2011-2012 han venido teniendo los ingresos propios y destinados por Ley. Para el bienio 2016-2017, esta tendencia se mantiene aunque en términos moderados.

Gráfico N° 3: Evolución de los Recursos transferidos a los GORE 2007–2017



Como se aprecia en la Tabla N° 7, la aplicación de indicadores complementarios para el análisis de la descentralización fiscal permite corroborar estas apreciaciones. Se constata así que la participación de los recursos propios, en este caso ingresos destinados por Ley, sobre el total de Gastos de los GORE aumenta muy significativamente desde 6,4% en 2007 hasta 42,4% en 2017, esto en virtud de su incremento durante el período por sobre el 1,197% en términos reales. Otro tanto ocurre al considerar su monto en relación al PIB, que no obstante tratarse de una proporción muy menor, es destacable que se multiplica más de nueve veces desde un 0,04% en 2007 hasta 0,37% en 2016. Utilizando cifras provisionales y esperadas para la recaudación de 2016 y 2017[6], se aprecia también que como porcentaje de los ingresos tributarios nacionales aumentarían desde 0,19% en 2007 hasta 1,85% en 2017; como proporción del Presupuesto del Sector Público avanzan significativamente desde 0,17% en 2007 hasta 1,21% en el de 2017, no obstante haber alcanzado en 2014 una cima en estos dos últimos tipos de indicadores, para de ahí en adelante registrar una moderada declinación.

[6] Dirección de Presupuestos (2016_2).

Tabla N° 7: Indicadores de descentralización fiscal para el período 2007-2017

AÑO	Recursos Propios / Gasto Total GORE	Recursos propios + transferencia no condicionadas / Gasto Total GORE	Transferencias no condicionadas / Transferencias totales	Recursos propios / Total Ingresos Tributarios	Recursos propios / Presupuesto del Sector Público	Recursos propios + transferencia no condicionadas / Presupuesto del Sector Público	Recursos propios / PBI	Recursos propios + Transferrencias no condicionadas / PBI
2007	6,4%	53,3%	52,7%	0,18%	0,17%	1,40%	0,04%	0,32%
2008	5,2%	43,8%	42,8%	0,20%	0,16%	1,37%	0,04%	0,33%
2009	5,9%	45,9%	45,0%	0,30%	0,18%	1,36%	0,04%	0,34%
2010	5,6%	42,0%	40,7%	0,24%	0,17%	1,27%	0,05%	0,34%
2011	7,1%	42,5%	40,2%	0,28%	0,21%	1,24%	0,06%	0,34%
2012	27,0%	60,0%	48,2%	1,08%	0,82%	1,81%	0,22%	0,49%
2013	39,7%	71,6%	57,3%	1,67%	1,18%	2,13%	0,32%	0,58%
2014	45,0%	77,9%	65,2%	1,84%	1,31%	2,26%	0,36%	0,63%
2015	41,5%	74,5%	61,2%	1,78%	1,27%	2,27%	0,37%	0,66%
2016	42,1%	76,3%	64,8%	1,80%	1,24%	2,25%	0,37%	0,67%
2017	42,4%	76,3%	64,6%		1,21%	2,17%		

Fuente: elaboración propia a partir de Leyes de Presupuesto, DIPRES, Banco Central y SII.

Por su parte, las transferencias no condicionadas asociadas en esta categorización al Fondo Nacional de Desarrollo Regional en su componente de libre disponibilidad representaban en 2007 el 52,7% del total de las transferencias a los GORE, aumentando en forma sostenida hasta 64,6% en el presupuesto de 2017, lo cual es resultado de su incremento acumulado de 42,2% real en el período. Si bien se trata de un incremento más moderado que el de los ingresos propios destinados por Ley, esto permite que el agregado de recursos propios y transferencias no condicionadas incrementen en cualquiera de sus mediciones en relación al total del gasto de los gobiernos regionales, Total del Presupuesto del Sector Público o el PIB.

Tabla N° 8: Indicadores de descentralización fiscal 2006-2017

Indicadores de descentralizacion fiscal	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Coeficiente de Equilibrio Vertical	0,409	0,415	0,386	0,394	0,383	0,392	0,535	0,627	0,670	0,644	0,651	0,653
Recursos Propios / Gasto Total GORE	6,9%	6,4%	5,2%	5,9%	5,6%	7,1%	27,0%	39,7%	45,0%	41,5%	42,1%	42,4%
Recursos propios + transferencia no condicionadas / Gasto Total GORE	49,7%	53,3%	43,8%	45,9%	42,0%	42,5%	60,0%	71,6%	77,9%	74,5%	76,3%	76,3%
Transferencias no condicionadas / Transferencias totales	48,5%	52,7%	42,8%	45,0%	40,7%	40,2%	48,2%	57,3%	65,2%	61,2%	64,8%	64,6%
Recursos propios / Total Ingresos Tributarios	0,21%	0,19%	0,22%	0,29%	0,25%	0,29%	1,10%	1,71%	1,94%	1,85%		
Recursos propios / Presupuesto del Sector Público	0,18%	0,17%	0,16%	0,18%	0,17%	0,21%	0,82%	1,18%	1,31%	1,27%	1,24%	1,21%
Recursos propios + transferencia no condicionadas / Presupuesto del Sector Público	1,31%	1,40%	1,37%	1,36%	1,27%	1,24%	1,81%	2,13%	2,26%	2,27%	2,25%	2,17%
Recursos propios / PBI	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,05%	0,06%	0,22%	0,32%	0,36%	0,37%	0,37%	
Recursos propios + Transferencias no condicionadas / PBI	0,27%	0,32%	0,33%	0,34%	0,34%	0,34%	0,49%	0,58%	0,63%	0,66%	0,67%	

¿Cuáles son las fuentes de recursos que integran estas categorías de ingreso o transferencias a los gobiernos regionales? ¿A qué marco normativo están sujetos y de acuerdo a este a qué nivel de autonomía o condicionamiento están sujetos los GORE en su aplicación? ¿Cómo han variado en el último período y en particular cómo se presupuesta su desempeño para 2017? En lo que sigue abordamos el análisis más en detalle de estos aspectos.

INGRESOS PROPIOS Y DEFINIDOS POR LEY

Según se aprecia en la Tabla N° 9, integran esta categoría 10 fuentes cuyos recursos son incorporados directamente en la cuenta de ingresos en los gobiernos regionales en los denominados Programa 02 de Inversión Regional al inicio de cada período presupuestario[7].

De acuerdo cómo se generan, integran esta categoría distintos tipos de fuentes: patentes, impuestos, derechos, fondos, ingresos por ventas de activos y programas. La determinación de los montos a transferir a los GORE, así como los criterios aplicados para su distribución vertical o entre los niveles -central, regional y local-, está establecido en los respectivos marcos normativos, aplicándose en general el criterio de pertinencia territorial definido en el numeral 20 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, antes aludido, en beneficio de las regiones y comunas donde se ubica la actividad afectada. Este mismo criterio rige para su distribución horizontal entre regiones y comunas, salvo casos como el del Fondo de Inversión Regional, en cuyo caso se distribuye una mayor proporción en beneficio de regiones mineras, el Fondo de Apoyo Regional, los de la Subsecretaria de Desarrollo Regional o como es el caso específico de algunos casinos.

Respecto de su aplicación, la Constitución establece que estos son para financiar "obras de desarrollo" y "proyectos de fomento" en el caso del Fondo de Desarrollo de Magallanes, lo cual permite una aplicación discrecional amplia para la ejecución de inversión y sus gastos asociados[8].

En varios de estos casos, la norma que origina estos recursos establece que el monto correspondiente debe agregarse a la cuota del Fondo Nacional de Desarrollo Regional del Gobierno Regional respectivo, lo cual pudiera explicar que en el seguimiento de la Inversión Pública Efectiva del nivel regional, la utilización de estos recursos se funda y confunda con los del FNDR de libre disponibilidad.

Adicionalmente en esta categoría, la Ley de Presupuesto incorpora también la transferencia para Gastos de Capital de la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) y del Programa de Convergencia, lo cual contribuye también a dificultar el seguimiento de la ejecución de los recursos al ser considerados genéricamente como FNDR.

---

[7] Adicionalmente se ingresan en el Programa 03 del Fondo de Desarrollo de Magallanes y de la Antártida Chilena, en el caso de esta región.

[8] Esta discrecionalidad incluso ha sido ratificada por dictámenes de contraloría. Ver referencia a Dictamen de Contraloría General de la República N° 12.872citado en Subdere (2016) Informe Anual de la Descentralización Chile 2015 página 121.

Tabla N° 9: Fuentes de ingresos propios y destinados por Ley 2017

Ingresos propios y destinados por ley	Tipo de fuente u origen de los ingresos	Marco legal	Monto que se transfiere al nivel subnacional.	Criterio de asignación vertical nacional regional: determina el monto que se distribuye a los GORE.	Criterio de asignación horizontal: determina la distribución interregional	Restricciones a su aplicación
Patentes Mineras	Patente de amparo	Ley N° 19.143: establece distribución de ingresos provenientes de las patentes de amparo de concesiones mineras, a que se refieren los párrafos 1° y 2° del título x del código de minería (Ley 18.248 promulgada en 1983).	El que resulte del pago de una patente anual cuyo monto será equivalente a un décimo de unidad tributaria mensual por cada hectárea completa de concesión, si es de explotación; y a un quincuagésimo de dicha unidad por la misma extensión, si es de exploración. Los titulares de pertenencias constituidas sobre sustancias existentes en salares, pagarán una patente anual cuyo monto será equivalente a un trigésimo de unidad tributaria mensual por cada hectárea completa; los pequeños mineros y los mineros artesanales pagarán una patente anual de un diezmilésimo de unidad tributaria mensual por hectárea completa.	Se distribuye a gobiernos regionales el 50% del cobro y el 50% a Municipalidades.	La parte regional se incorpora a la cuota del FNDR de la región donde tenga su oficio el Conservador de Minas, en cuyos registros estén inscritas el acta de mensura o la sentencia constitutiva de las concesiones mineras que den origen a las patentes respectivas.	Obras de Desarrollo
Casinos de Juegos	Impuesto	Ley N°19.995: establece las bases generales para la autorización, funcionamiento y fiscalización de casinos de juego.	El que resulte de la recaudación de un impuesto con tasa del 20%, sobre los ingresos brutos que obtengan las sociedades operadoras de casinos de juego previa deducción del importe por impuesto al valor agregado y el monto destinado a solucionar los pagos provisionales obligatorios, establecidos en la letra a) del artículo 84 del Decreto Ley N° 824, de 1974, Ley sobre Impuesto a la Renta.	El 50% de la recaudación de este tributo se distribuye a gobiernos regionales y el 50% a Municipalidades.	Los recursos que se recaudan por aplicación de este impuesto se distribuyen en proporciones iguales entre la Municipalidad y el Gobierno Regional correspondiente a la región en que se encuentre ubicado el respectivo casino de juego .	Obras de Desarrollo
Patentes Geotérmicas	Patente de amparo (1)	Ley N° 19.657, sobre concesiones de energía geotérmica.	El que resulte del pago de una patente anual, a beneficio fiscal equivalente a un décimo de unidad tributaria mensual por cada hectárea completa de extensión territorial comprendida por la concesión.	El 70% del cobro se distribuye a gobiernos regionales y el 30% a Municipalidades.	La parte regional se incorpora a la cuota del FNDR de la región en cuyos territorios esté situada la concesión.	Obras de Desarrollo

Código de Aguas	Patente por no utilización de los derechos de aprovechamiento y recaudación por remates de estos derechos	Artículo 129 bis 19 Ley Nº 20.017, Código de aguas	El que resulte de la aplicación de la patente por no utilización de los derechos de aprovechamiento que El Código de Aguas establece en su Art. 129 bis 4, y cuyo cobro es diferenciado según la región donde se encuentren los puntos de captación y progresivo según en cuanto superen o no los primeros cinco años respecto de los cuales el titular de la patente no haya construido las obras de captación de aguas y para su restitución. Para estos efectos aplica formulas expresadas en términos de unidades tributarias mensuales según el caudal medio no utilizado expresado en metros cúbicos por segundo, y el factor H, de desnivel entre los puntos de captación y de restitución expresado en metros.	Una cantidad igual al 65% del producto neto de las patentes por no utilización de los derechos de aprovechamiento y de lo recaudado en los remates de estos últimos, se distribuye entre las regiones y un 10% a las Municipalidades.	La proporción que corresponda a cada región se determinará como el cuociente entre el monto recaudado por patentes y remates correspondiente a la región en donde tenga su oficio el Conservador de Bienes Raíces, en cuyo registro se encuentren inscritos los derechos de aprovechamiento y el monto total recaudado por estos conceptos en todas las regiones del país.	Obras de Desarrollo
Patentes de Acuicultura	Patente	Ley Nº18.892, Ley General de Pesca y Acuicultura	El que resulte del pago de una patente anual por parte de los titulares de concesiones y autorizaciones de acuicultura, correspondiente a dos unidades tributarias mensuales por hectárea, salvo en el caso de concesiones o autorizaciones de acuicultura cuyo proyecto técnico considere peces exóticos, las que pagarán 20 unidades tributarias mensuales por hectárea.	Se distribuye a gobiernos regionales el 50% del cobro del producto de la patente que sea pagada por los titulares de concesiones y 10 UTM por hectárea de las que corresponda pagar a cada uno de los titulares de concesiones de acuicultura cuyo proyecto técnico considere peces exóticos, y el otro 50% a Municipalidades.	La parte regional se incorporará a la cuota del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que anualmente se le asigne, en el Presupuesto Nacional, a la región correspondiente a la concesión o autorización de acuicultura.	Obras de Desarrollo
Fondo de Inversión y Reconversión Regional	Fondo	Ley 20.469: introduce modificaciones a la tributación de la actividad minera, Decreto Nº 746, que aprueba reglamento que regula la administración, operación, condiciones, destino y distribución de los recursos del fondo de inversión y reconversión regional.	Cien millones de dólares anuales o su equivalente en moneda nacional para los períodos 2012, 2013 y 2014, que el Tesoro Público aportara al Fondo de Inversión y Reconversión Regional, a partir del año 2015 este fondo será suplementado por los recursos que para estos efectos destine la Ley de Presupuesto.	Un tercio del total de los recursos comprometidos para cada año deberán ser asignados a las regiones mineras, considerando por tales a aquellas cuyo indicador de importancia de la actividad minera sea superior a 2,5%. Dicho indicador equivale al cociente entre el producto interno bruto minero regional, incluyendo la minería del petróleo y gas natural, y el producto interno bruto regional. Los dos tercios restantes serán distribuidos entre la totalidad de las regiones del país.	Los recursos del fondo se distribuyen de acuerdo a los porcentajes que resulten de aplicar lo establecido en el artículo 76 del DFL Nº 1/Ley Nº 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, homologándolo a la distribución interregional del FNDR.	Obras de desarrollo

Fondo de Apoyo Regional (FAR)	Fondo de Compensación	Ley N° 20.378: crea un subsidio nacional para el transporte público remunerado de pasajeros. Decreto 146 aprueba reglamento del Fondo de Apoyo Regional.	Un monto equivalente al que se considere en la Ley de Presupuesto de cada año (entre los años 2012 y 2022) para la aplicación del aporte especial y del aporte especial adicional contemplado en esta Ley N° 20.378, para las necesidades de transporte de la Provincia de Santiago y las comunas de San Bernardo y Puente Alto (Transantiago).	Los montos de los recursos del fondo correspondientes al conjunto de iniciativas sectoriales y al conjunto de iniciativas de los gobiernos regionales, serán distribuidos entre los proyectos señalados en los artículos precedentes conforme los siguientes criterios: i. Impacto en el transporte público mayor. ii. Impacto en el transporte general. iii. Otros criterios fundados en la relevancia del proyecto para la región o las regiones y/o el desarrollo de estas.	El ministro de Transportes y Telecomunicaciones y el ministro del Interior y Seguridad Pública informarán al Ministerio de Hacienda los proyectos determinados, a fin de que se considere el financiamiento para la ejecución de las iniciativas sectoriales y las de los gobiernos regionales. A partir del 2016, estos recursos son asignados directamente por el Tesoro Público a los gobiernos regionales como ingresos propios o definidos por Ley.	Grandes proyectos de desarrollo, de infraestructura general, transporte público, modernización y otros.
Fondo de Desarrollo de Magallanes	Fondo de Desarrollo	ey N° 19.275: destina recursos que indica para el Fondo de Desarrollo de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena.	Los que resulten de: (i) la recaudación que el Estado obtenga por concepto del derecho de explotación cobrado a la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) por yacimientos productores de gas y/o petróleo en la Región de Magallanes y de la Antártida Chilena; (ii) los ingresos que el Estado perciba o retenga, descontados los impuestos, como resultado de la diferencia entre el valor de la producción de gas y/o petróleo y la retribución que paga a los contratistas conforme a cada contrato especial de operación celebrado para la explotación o beneficio de yacimientos en la Región de Magallanes y de la Antártida Chilena.	Se transfiere al GORE el 100% de la recaudación obtenida por el cobro de los derechos de explotación a ENAP. En el caso de los ingresos a provenientes de contratos con privados para la explotación de yacimientos, el monto de los recursos a ser traspasados por el Estado al fondo no podrá ser superior al 5% del valor total de la producción de gas y/o petróleo, descontado los impuestos, realizada por los correspondientes contratistas.	A lo menos, un 25% de los recursos que genere anualmente esta ley, debe ser destinado por el Gobierno Regional a la provincia de Tierra del Fuego. Lo mismo rige para la provincia de Última Esperanza.	Proyectos de fomento y desarrollo de la región
Concesión Zona Franca de Punta Arenas	Derechos de concesión de Zona Franca	DFL 2: prueba el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con fuerza de Ley Nº 341, de 1977, del Ministerio de Hacienda, sobre Zonas Francas.	Los montos que pague la concesionaria de la Zona Franca de Punta Arenas, en virtud de lo que disponga el contrato de concesión firmado con el Fisco.	El 100% de los montos que pague la concesionaria de la Zona Franca de Punta Arenas.	Los montos que pague la concesionaria se cederán en beneficio del Gobierno Regional de la Región de Magallanes y la Antártica Chilena, y serán incorporados en la Ley de Presupuesto, Partida 05, Capítulo 72, Programa 02, Inversión Regional Región XII.	No están especificadas

Subsecretaría de Bienes Nacionales	Ingresos por Venta de Bienes Fiscales	Artículo 19 de Ley 19.259: aprueba Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 1994.	El 65% del producto de la venta de bienes inmuebles fiscales que efectúe el Ministerio de Bienes Nacionales y de las cuotas que reciba por ventas efectuadas desde 1986, exceptuando las ventas a órganos y servicios públicos o a empresas del Estado.	El 65% del producto de las ventas de bienes inmuebles fiscales se incorpora al Fondo Nacional de Desarrollo Regional.	El total del monto incorporado al FNDR se transfiere a la región donde se encuentra ubicado el inmueble fiscal enajenado.	No están especificadas

En el período 2007-2017 esta categoría de ingresos ha aumentado en forma muy significativa, incrementando su participación desde el 6,4% en el total de recursos de los GORE en 2007 hasta el 42,7% en 2017. Esta evolución se explica en forma importante por la incorporación de nuevos y mayores recursos desde la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, y provenientes del Fondo de Inversión Regional en 2012 y del Programa de Convergencia (Subdere) y el Fondo de Apoyo Regional en 2015-2016.

Tabla N° 10: Ingresos propios de los GORE 2007-2017 (en mm$ de 2016)

Transferencias para gastos de capital provenientes de ingresos propios y destinados por Ley	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ley N° 19.143, Patentes Mineras	12.463	12.083	12.810	15.145	15.259	22.466	27.548	29.464	28.548	28.034	33.706
Ley N°19.995, Casinos de Juegos	0	0	414	3.820	9.982	19.851	25.514	29.256	17.356	25.894	26.977
Ley N° 19.657, Patentes Geotérmicas	0	0	27	26	60	110	97	100	0	195	448
Artículo 129 bis 19 Ley N° 20.017, Código de Aguas	0	0	0	0	6.109	8.560	14.433	22.296	23.894	21.611	17.061
Ley N°18.892, Patentes de Acuicultura	0	0	0	0	0	1.298	7.077	2.165	2.109	2.222	8.260
Fondo de Inversión y Reconversión Regional	0	0	0	0	0	37.131	54.335	58.934	62.478	33.633	33.731
Ley N° 20.378 - Fondo de Apoyo Regional (FAR)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	214.875	242.177

Ley N° 19.275, Fondo de Desarrollo de Magallanes	6.349	5.856	3.878	4.771	4.299	6.497	9.302	8.903	18.922	6.768	5.111
Concesión Zona Franca de Punta Arenas	0	0	0	0	975	965	1.086	1.350	1.628	1.494	1.476
Subsecretaría de Bienes Nacionales	2.362	2.290	2.136	2.217	2.234	2.210	7.339	13.243	12.903	12.879	12.917
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo - Programa de Convergencia	0	0	0	0	0	0	0	0	33.253	45.252	80.985
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	0	0	0	0	0	150.650	213.513	266.000	250.382	74.156	27.537

Fuente: elaboración propia a partir de Leyes de Presupuesto. Incluye solo Transferencias para Gastos de Capital (subtítulo 13 de Presupuesto de los GORE).

Tabla N°11: Variación anual de los ingresos propios y destinados por Ley

Transferencias para gastos de capital provenientes de ingresos propios y destinados por Ley	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ley N° 19.143, Patentes Mineras	1,38%	-3,05%	6,01%	18,23%	0,75%	47,23%	22,62%	6,95%	-3,11%	-1,80%	20,23%
Ley N°19.995, Casinos de Juegos				822,58%	161,33%	98,88%	28,53%	14,67%	-40,68%	49,19%	4,18%
Ley N° 19.657, Patentes Geotérmicas				-5,32%	132,57%	84,46%	-11,91%	2,76%	-100,00%		129,48%
Artículo 129 bis 19 Ley N° 20.017, Código de Aguas						40,12%	68,61%	54,48%	7,16%	-9,55%	-21,05%
Ley N°18.892, Patentes de Acuicultura							445,11%	-69,41%	-2,57%	5,34%	271,76%
Fondo de Inversión y Reconversión Regional							46,33%	8,46%	6,01%	-46,17%	0,29%
Ley N° 20.378 - Fondo de Apoyo Regional (FAR)											12,7%
Ley N° 19.275, Fondo de Desarrollo de Magallanes	-33,35%	-7,77%	-33,78%	23,03%	-9,90%	51,15%	43,16%	-4,28%	112,53%	-64,23%	-24,47%
Concesión Zona Franca de Punta Arenas						-1,06%	12,51%	24,35%	20,62%	-8,23%	-1,21%
Subsecretaría de Bienes Nacionales	20,55%	-3,05%	-6,73%	3,81%	0,75%	-1,06%	232,07%	80,44%	-2,57%	-0,18%	0,29%
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo - Programa de Convergencia										36,09%	78,96%
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo							41,73%	24,58%	-5,87%	-70,38%	-62,87%

Fuente: elaboración propia a partir de Leyes de Presupuesto. Incluye solo Transferencias para gastos de Capital (subtítulo 13 de Presupuesto de los GORE).

En el presupuesto de 2017, los ingresos propios y destinados por Ley se incrementaron en 2% respecto del presupuesto del año anterior, lo cual se explica por la recuperación del flujo de recursos provenientes de la Subdere, del Fondo de Apoyo Regional, Patentes de Acuicultura, Patentes Mineras y de la Ley de Casinos. No obstante lo anterior, son los recursos provenientes del FAR y de Subdere los que concentran por lejos la mayor proporción de ingresos propios y destinados por Ley (49,38% y 16,51%, respectivamente).

Tabla N°12: Composición de los ingresos propios y destinados por Ley

Transferencias para gastos de capital provenientes de ingresos propios y destinados por Ley	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ley N° 19.143, Patentes Mineras	30,06%	31,11%	30,97%	33,59%	21,49%	7,77%	6,89%	6,33%	6,17%	6,00%	6,87%
Ley N°19.995, Casinos de Juegos			1,00%	8,47%	14,06%	6,87%	6,38%	6,29%	3,75%	5,54%	5,50%
Ley N° 19.657, Patentes Geotérmicas			0,07%	0,06%	0,08%	0,04%	0,02%	0,02%		0,04%	0,09%
Artículo 129 bis 19 Ley N° 20.017, Código de Aguas					8,60%	2,96%	3,61%	4,79%	5,17%	4,63%	3,48%
Ley N°18.892, Patentes de Acuicultura						0,45%	1,77%	0,47%	0,46%	0,48%	1,68%
Fondo de Inversión y Reconversión Regional						12,84%	13,59%	12,67%	13,51%	7,20%	6,88%
Ley N° 20.378 - Fondo de Apoyo Regional (FAR)										46,01%	49,38%
Ley N° 19.275, Fondo de Desarrollo de Magallanes	15,31%	15,08%	9,38%	10,58%	6,05%	2,25%	2,33%	1,91%	4,09%	1,45%	1,04%
Concesión Zona Franca de Punta Arenas					1,37%	0,33%	0,27%	0,29%	0,35%	0,32%	0,30%
Subsecretaría de Bienes Nacionales	5,70%	5,89%	5,16%	4,92%	3,15%	0,76%	1,84%	2,85%	2,79%	2,76%	2,63%
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo - Programa de Convergencia									7,19%	9,69%	16,51%
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo						52,10%	53,39%	57,18%	54,15%	15,88%	5,62%

Fuente: elaboración propia a partir de Leyes de Presupuesto. Incluye solo Transferencias para Gastos de Capital (subtítulo 13 de Presupuesto de los GORE).

EL FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) es un programa de inversiones públicas creado en 1974, con finalidades de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo, quedando establecido que la distribución del 90% de dicho fondo debía efectuarse teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas y territoriales de cada región en relación con el contexto nacional, y el 10% restante en base a los criterios de estímulo a la eficiencia y gastos de emergencia.

Si bien en sus orígenes se establecía que este fondo debía conformarse con el 5% del volumen total de los ingresos calculados para los sistemas tributarios y arancelarios, excluida la contribución de bienes raíces, en su versión actual la Constitución establece que "sin perjuicio de los recursos que para su funcionamiento se asignen a los gobiernos regionales en Ley de Presupuesto de la Nación y de aquellos que provengan de lo dispuesto en el Nº 20º del artículo 19, dicha ley contemplará una proporción del total de los gastos de inversión pública que determine, con la denominación de fondo nacional de desarrollo regional", sin especificar cuál debiera ser esa proporción[9].

La Ley 20.035, de junio de 2005, que introduce modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de los Gobiernos Regionales (LOCGAR) entre otras con la intención de perfeccionar el procedimiento de formulación del presupuesto de los gobiernos regionales, agregó al Fondo Nacional de Desarrollo Regional la finalidad de desarrollo regional y modificó los criterios de su distribución.

Como resultado, en su versión actual la LOCGAR establece que "el Fondo Nacional de Desarrollo Regional es un programa de inversiones públicas, con finalidades de desarrollo regional y compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de desarrollo social, económico y cultural de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo"[10].

La capacidad del nivel central de restringir la discrecionalidad del Gobierno Regional en la aplicación de este fondo está establecida por exclusión, al señalar la LOCGAR que "la Ley de Presupuesto de cada año podrá precisar los rubros de gastos que, para estos efectos, no se

---

[9] CPR. artículo 115.

[10] Artículo 75 del DFL 1 que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley Nº 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

entenderán comprendidos en los ámbitos de desarrollo social, económico y cultural de la región".

Los ministerios del Interior y de Hacienda tienen la responsabilidad de regular los procedimientos de operación y distribución de este fondo, ateniéndose a que la distribución del noventa por ciento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional se efectúe teniendo en cuenta la población en condiciones de vulnerabilidad social y las características territoriales de cada región[11].

Como se aprecia en la Tabla N° 13, en el período 2007-2017 el FNDR acumula un incremento de 42,2% en términos reales, registrándose en 2017 un aumento de solo 0,3% en el monto real asignado. Esta dinámica, como se ha señalado antes, es inferior a la que ha experimentado el volumen de recursos a los GORE, que crecen 96,5% en el período, por lo que en la participación del FNDR en el total de su presupuesto alcanza alrededor de 10 puntos porcentuales.

Tabla N° 13. Fondo Nacional de Desarrollo Regional Asignado 2007-2017

Año	FNDR (90%) en m$ de 2016	Variación anual en %	Variación Acumulada en %	Participación en el Total Programas 02 y 03 de los GORES en %	Participación en el Total de Ingresos de los GORE en %
2007	308.016.225	26,2%		49,2%	46,9%
2008	326.913.774	6,1%	6,1%	40,4%	38,6%
2009	334.844.229	2,4%	8,7%	42,2%	40,0%
2010	347.609.994	3,8%	12,9%	38,3%	36,4%
2011	357.230.009	2,8%	16,0%	37,2%	35,4%
2012	353.453.744	-1,1%	14,8%	34,5%	32,9%
2013	355.998.311	0,7%	15,6%	33,4%	31,9%
2014	370.958.332	4,2%	20,4%	34,5%	32,9%
2015	418.284.965	12,8%	35,8%	34,6%	33,0%
2016	436.781.133	4,4%	41,8%	36,1%	34,2%
2017	438.057.026	0,3%	42,2%	35,7%	33,9%

Fuente: elaboración propia a partir de Leyes de Presupuesto, DIPRES.

[11] Para estos efectos, se considerarán las dos variables siguientes: a) Con a lo menos un 50% de ponderación, la población en condiciones de pobreza e indigencia, medida en términos absolutos y relativos, y b) El porcentaje restante, en función de uno o más indicadores relativos a las características territoriales de cada región, que determinen las posibilidades de acceso de la población a los servicios, así como los diferenciales de costo de obras de pavimentación y construcción.

En consecuencia, no obstante el volumen real de recursos asignados al Fondo Nacional de Desarrollo Regional, este ha aumentado en forma continua desde 2007 y su relevancia dentro del presupuesto de los gobiernos regionales viene cayendo en forma sistemática en virtud de la creciente relevancia que cobran los ingresos propios y definidos por Ley.

LAS PROVISIONES

Las Provisiones corresponden a transferencias de recursos desde el nivel central a los gobiernos regionales, que están sujetas a condicionamientos que limitan su aplicación discrecional.

La naturaleza de estas restricciones es diversa, lo cual es reconocido por la literatura referida al tema (OCDE, 2006). Se denominan así transferencias categóricas (*categorical grants*) aquellas que pueden gastarse solo en fines estrictamente definidos por su marco normativo, como son los casos de las provisiones de Infraestructura Rural, Puesta en Valor del Patrimonio, de Saneamiento Sanitario, la de Residuos Sólidos o la aplicación del Fondo de Apoyo Regional, siendo que este tipo de transferencias se justifican por el interés de cubrir brechas en el acceso a determinadas prestaciones sociales, bienes públicos o derechos priorizados desde el nivel nacional, entregando al nivel subnacional el margen (y reconociendo que tiene mayor pertinencia) para determinar la focalización de los montos previamente asignados a estos propósitos.

Las transferencias de bloque (*block grants*) son aquellas que, estableciendo una finalidad general, entregan mayor amplitud al nivel regional respecto de su potencial aplicación. Si bien los límites de esta mayor discrecionalidad pueden ser difusos, en esta tipología podríamos incorporar las provisiones de Recuperación Daños por Catástrofes, Regiones Extremas, Territorios Rezagados, Regularización, Mayores Ingresos Propios, o la Provisión de Emergencia del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Respecto de todas estas, el nivel central más bien determina el territorio sujeto de esta transferencia y el propósito que deben tener las iniciativas que se financien con estos recursos, liberando la decisión más específica de la elección de las iniciativas que financien a la priorización que establezca el nivel regional.

Otras transferencias son denominadas por la literatura como de naturaleza combinada (*matching grants*), en la medida que pretenden complementar y/o premiar el esfuerzo financiero o de administración de recursos del nivel subnacional. Este concepto podría aplicarse a la denominada provisión de Eficiencia del Fondo Nacional de Desarrollo Regional cuyo propósito es incentivar la optimización del uso de los recursos, manteniendo niveles de regularidad en el proceso de ejecución presupuestaria y en la generación de carteras de proyectos elegibles

para el financiamiento de iniciativas de inversión. En términos amplios, también podríamos considerar bajo esta categoría la provisión de Puesta en Valor del Patrimonio, en la medida que acude a complementar el costo de iniciativas que deben ser cofinanciadas por el nivel subnacional.

En la Ley de Presupuesto de 2017 se consignan 12 fuentes de Provisiones, las cuales se presentan y sistematizan en la Tabla N° 14 y cuyos montos no aparecen directamente en el presupuesto de los gobiernos regionales, sino en el de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, pues son transferidos a lo largo del período presupuestario. No obstante, como se aprecia en la Tabla N° 16, en el período en estudio se identifican hasta 32 de este tipo de transferencias, varias de las cuales han dejado de existir por integrarse sus recursos al FNDR, como es el caso de los recursos destinados a infraestructura, equipamiento y mobiliario educacional; por integrarse a los ingresos propios y destinados por Ley, como la provisión de patentes mineras; o por dejar de estar vigente la circunstancia que justificó su creación, como ocurrió con las provisiones de Reconstrucción de Infraestructura en la Provincia de Tocopilla. Asimismo, esta contabilidad no registra recursos que son de asignación sectorial, pero por disposiciones establecidas en glosas de la Ley de Presupuesto, recurren a visados o propuestas de los gobiernos regionales para su focalización, como por ejemplo en el Programa de Agua Potable Rural del Ministerio de Obras Públicas.

Tabla N° 14: Características de las Provisiones Vigentes en el Presupuesto 2017

Provisión	Marco Legal	Finalidad	Criterio de distribución vertical: determina el monto a distribuir a regiones	Criterio de distribución horizontal: determina la distribución interregional
Emergencia del Fondo Nacional de Desarrollo Regional	Artículo 77 de la LOCGAR	Atender situaciones de emergencia que se presentan en las distintas regiones del país.	Corresponde a un 5% del Monto del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Hasta el 50% de estos recursos se puede traspasar al presupuesto de la Subsecretaría del Interior para atender situaciones de emergencia.	Distribución se materializa a través de proyectos presentados por los gobiernos regionales y aprobados por la Subdere.

Eficiencia del Fondo Nacional de Desarrollo Regional	Artículo 77 de la LOCGAR	Incentivar la optimización del uso de los recursos, manteniendo niveles de regularidad en el proceso de ejecución presupuestaria y en la generación de carteras de proyectos elegibles para el financiamiento de iniciativas de inversión.	Corresponde a un 5% del Monto del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.	Distribución en base a indicadores que miden el mejoramiento de la educación y salud regionales, y los montos de las carteras de proyectos elegibles para ser financiados mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
Infraestructura Rural	Guía del Manual Operativo del Programa, Resolución Exenta Nº 3.092 de 2012 de Subdere.	Posibilitar el acceso a inversiones en infraestructura a comunidades rurales pobres, vinculando inversión y desarrollo económico, integrados en un Plan Marco de Desarrollo Territorial.	Establecido en la Ley de Presupuesto en el Programa 05 de la Subdere. Transferencias a gobiernos regionales. Además, estos recursos se podrán destinar a las líneas de acción estipuladas en el Decreto Supremo Nº 829 de 1998, y sus modificaciones, del Ministerio del Interior, Reglamento del Programa Mejoramiento de Barrios.	Los recursos se distribuyen a proposición de la Subdere, visada por la Dirección de Presupuestos, considerando los acuerdos que se suscriben entre esta Subsecretaría y los Gobiernos Tegionales y/o municipios en la formulación de Planes Marco de Desarrollo Territorial.
Puesta en Valor del Patrimonio	Ley de Presupuesto. Guía Operativa del Programa Resolución Exenta Nº 81 de 2009 de Subdere.	Poner en valor y proteger las edificaciones, conjuntos o sitios declarados Monumentos Nacionales, o susceptibles de serlo, que sean de prioridad nacional o regional y que procuren revitalizar de manera sustentable la economía regional.	Establecido en la Ley de Presupuesto en el Programa 05 de Subdere. Transferencias a gobiernos regionales. Cada iniciativa de inversión consulta un aporte máximo del 80% de dicho costo con cargo a esta provisión.	La propone la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, considerando, entre otros factores, las iniciativas que cumplan las condiciones técnicas y económicas para ser ejecutadas y los aportes comprometidos por los gobiernos regionales con recursos propios o de otras fuentes.
de Apoyo a la Gestión Subnacional	Resolución Nº 3.446 de 2013 de Subdere y sus modificaciones.	Estos recursos se destinan a mejorar la gestión pública en los niveles regional, provincial y local, fortaleciendo sus capacidades y competencias.	Establecido en la Ley de Presupuesto en el Programa 05 de Subdere. Transferencias a gobiernos regionales.	La aplicación de estos recursos a inciativas es definida por una Comisión de Asignación conformada por Subdere y DIPRES.

Saneamiento Sanitario	Guía Operativa del Programa, Resolución Exenta Nº 12.253 de 2012 de Subdere. Convenio de financiamiento no reembolsable con el Instituto de Crédito Oficial (ICO) del Gobierno de España.	Financiamiento de iniciativas de inversión de saneamiento sanitario, sistemas de agua potable, alcantarillado sanitario, casetas sanitarias.	Establecido en la Ley de Presupuesto en el Programa 05 de Subdere. Transferencias a gobiernos regionales. Esta distribución deberá considerar los recursos de contraparte para la ejecución del convenio de financiamiento no reembolsable con el Instituto de Crédito Oficial (ICO) del Gobierno de España.	A proposición de Subdere, conforme a los montos comprometidos en proyectos de arrastre y a la aplicación de recursos regionales elegibles para el programa, considerando, entre otros factores, los proyectos que cumplan las condiciones técnicas y económicas para ser ejecutados y los aportes comprometidos por los gobiernos regionales con recursos propios o de otras fuentes.
Residuos Sólidos	Guía Operativa del Programa Nacional de Residuos Sólidos, Resolución Exenta Nº 12.255 de 2012 de Subdere.	Financiar iniciativas de inversión destinadas a la gestión y disposición de residuos sólidos domiciliarios, asimilables y otros, incluida la compra de terrenos y equipamiento que sean parte de los proyectos, la elaboración de estudios de diagnóstico, pre factibilidad e ingeniería y programas para la valorización de residuos.	Establecido en la Ley de Presupuesto en el Programa 05 de Subdere. Transferencias a gobiernos regionales.	Le corresponde a Subdere distribuir esos recursos conforme a los montos comprometidos en proyectos de arrastre y a la aplicación de recursos regionales elegibles para el programa, considerando, entre otros factores, los proyectos que cumplan las condiciones técnicas y económicas para ser ejecutados y los aportes comprometidos por los gobiernos regionales con recursos propios o de otras fuentes.
Prov. Ley 20.378 Fondo de Apoyo Regional (FAR)	Numeral 1º del artículo cuarto transitorio de la Ley Nº 20.378.	Iniciativas de transporte, conectividad y desarrollo regional.	Establecido en la Ley de Presupuesto en el Programa 05 de Subdere. Transferencias a gobiernos regionales.	Las iniciativas deberán cumplir con las normas de evaluación señaladas en su marco legal y contar con la aprobación del respectivo Consejo Regional, pudiendo ejecutarse en cualquier comuna del país excepto Puente Alto, San Bernardo y las que forman parte de la Provincia de Santiago.

Regularización Mayores Ingresos Propios	Artículo 4° del Decreto Ley 1.056.	Obras de Desarrollo	Establecido en la Ley de Presupuesto en el Programa 05 de Subdere. Transferencias a gobiernos regionales.	Esta provisión permite transferir a los GORE de un año presupuestario a otro los mayores ingresos propios que les corresponde por concepto de la recaudación de ingresos propios o definidos por Ley.
Energización	Ley de Presupuesto	Financiar iniciativas de inversión que digan relación con la generación de energía, eficiencia energética, electrificación, mejoramiento del suministro energético para islas y localidades aisladas, y catastros en alumbrado público.	Establecido en la Ley de Presupuesto en el Programa 05 de Subdere. Transferencias a gobiernos regionales.	50% de estos recursos se distribuyen entre los gobiernos regionales a proposición de Subdere, sobre la base de la proposición fundada del Ministerio de Energía. El resto de los recursos se distribuirá a proposición de Subdere, considerando, entre otros factores, los aportes comprometidos por los gobiernos regionales con recursos propios o de otras fuentes.
Recuperación Daños por Catástrofes	Ley de Presupuesto	Financiar iniciativas de recuperación de daños por catástrofes en la Región de Atacama.	Establecido en la Ley de Presupuesto en el Programa 05 de Subdere. Transferencias a gobiernos regionales.	Se destinan a iniciativas en la Región de Atacama.
Regiones Extremas	Ley de Presupuesto	Se destinan a la adquisición de activos no financieros y a la ejecución de programas e iniciativas de inversión, que sean parte de los Planes Especiales de Zonas Extremas. Un monto no superior a $400.000 miles podrá ser destinado a cualquier tipo de gasto, incluso en personal para actividades transitorias para fortalecer los equipos de apoyo en la formulación, seguimiento e inspección de las iniciativas contenidas en los planes y monitoreo, así como para la elaboración de estudios, realización de talleres e información a la comunidad, entre otros.	Establecido en la Ley de Presupuesto en el Programa 05 de Subdere. Transferencias a gobiernos regionales. Parte de los recursos que reciban los gobiernos regionales podrá ser transferido a otros ministerios, de acuerdo a lo que solicite el Gobierno Regional, para lo cual deberá contar con la conformidad del ministerio receptor de los recursos.	Corresponderá a Subdere, en conjunto con la Dirección de Presupuestos, distribuir los recursos e informar lo resuelto a los gobiernos regionales respectivos. Subdere informa el criterio y distribución de los recursos entre regiones y la cartera de proyectos que con ellos se financie. Los programas e iniciativas de inversión deben ser aprobados por los respectivos gobiernos regionales, y ser parte de los Planes Especiales de Zonas Extremas.

Territorios Rezagados	Decretos Supremos Nº 1.116, Nº 1.459 y Nº 1929, todos del año 2014 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y sus modificaciones.	Estos recursos se destinarán a la adquisición de activos no financieros y a la ejecución de programas e iniciativas de inversión, aprobados por los respectivos gobiernos regionales, en los territorios incluidos en el Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados. Un monto no superior a $100.000 miles podrá ser destinado a cualquier tipo de gasto, incluso en personal para actividades transitorias, para fortalecer los equipos de apoyo para la elaboración y monitoreo de los planes definidos para los Territorios Rezagados, así como para la elaboración de estudios, realización de talleres e información a la comunidad, entre otros.	Establecido en la Ley de Presupuesto en el Programa 05 de Subdere. Transferencias a gobiernos regionales.	La Subdere deberá informar el criterio y distribución de los recursos entre regiones y la cartera de proyectos que con ellos se financie.

En 2017, el monto asignado a Provisiones en el presupuesto asciende a M$ 240.169.071, total que no obstante representar un incremento real de 1,2% respecto del presupuesto anterior, es en términos reales 13% menos de lo que se asignó por este concepto en 2007, reduciéndose la participación de las Provisiones en el presupuesto de los GORE poco más de 23 puntos en 10 años.

En un contexto en que el volumen total de recursos reales transferidos a los GORE se ha duplicado, se aprecia una tendencia consistente –y que se acentúa desde 2012 en adelante– a disminuir la relevancia de la asignación de recursos condicionados que se transfieren a los gobiernos regionales en beneficio de otras fuentes de financiamiento más discrecional.

Tabla N° 15: Monto de las Provisiones asignadas a los GORE 2007-2017

Año	Provisiones en m$ de 2016	Variación anual en %	Variación Acumulada en %	Participación en el Total Programas 02 y 03 de los GORES en %	Participación en el Total de Ingresos de los GORE en %
2007	275.949.961	6,3%		44,1%	42,0%
2008	437.223.054	58,4%	58,4%	54,1%	51,6%
2009	409.412.276	-6,4%	48,4%	51,6%	48,9%
2010	506.235.708	23,6%	83,5%	55,8%	53,0%
2011	530.947.510	4,9%	92,4%	55,3%	52,6%
2012	379.736.394	-28,5%	37,6%	37,1%	35,4%
2013	265.699.970	-30,0%	-3,7%	25,0%	23,8%
2014	197.799.962	-25,6%	-28,3%	18,4%	17,5%
2015	264.666.417	33,8%	-4,1%	21,9%	20,9%
2016	237.290.550	-10,3%	-14,0%	19,6%	18,6%
2017	240.169.071	1,2%	-13,0%	19,6%	18,6%

Fuente: elaboración propia a partir de Leyes de Presupuestos, DIPRES.

Tabla N° 16. Provisiones vigentes y extintas 2007-2017 (en mm$ de 2016)

Denominaciones	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Prov. Infraestructura Rural	9.072	16.372	21.408	20.883	21.679	18.738	14.501	11.787	4.301	4.049	4.251	4.099
Prov. Fondo Nacional de Desarrollo Regional	27.115	34.224	36.324	37.205	38.623	39.692	39.273	39.555	41.218	46.476	50.469	48.673
Prov. Saneamiento Sanitario	0	50.618	29.218	42.673	37.918	33.791	34.190	24.958	5.430	6.909	11.845	11.561
Prov. Residuos Sólidos	0	13.603	26.048	31.936	29.382	14.802	12.534	24.074	6.240	5.525	7.305	5.775
Prov. Puesta en Valor del Patrimonio	0	0	11.154	11.839	12.291	11.889	16.329	21.207	8.318	11.091	8.639	7.302
Prov. de Apoyo a la Gestión Subnacional	0	0	3.945	6.787	5.827	4.458	6.837	5.351	2.505	5.174	4.063	3.403
Prov. Ley N° 20.378 Artículo 5° - Fondo de Apoyo Regional (FAR)	0	0	0	0	56.797	58.257	42.456	42.762	60.331	58.784	28.550	42.230
Prov. Energización	0	0	0	0	0	13.179	9.401	8.321	7.559	8.816	11.494	11.184
Prov. Incorporación Mayores Ingresos Propios	0	0	0	0	0	6.149	25.125	25.306	25.250	10.334	5.932	5.820
Prov. Regiones Extremas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	92.155	95.656	92.253
Prov. Territorios Rezagados	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9.304	12.194	4.625
Prov. Recuperación Daños por Catástrofes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6.050	6.350	3.244
Prov. Infraestructura Educacional	101.487	123.265	119.510	93.264	77.456	93.718	92.827	31.717	34.413	0	0	0
Prov. Fondo de Innovación para la Competitividad	0	0	27.063	31.407	35.983	38.403	37.624	1.882	1.881	0	0	0
Prov. Recuperación Infraestructura Local Zona Centro Sur	0	0	0	0	0	30.395	30.074	28.779	354	0	0	0
Prov. Fondo Inversión y Reconversión Regional	0	0	0	0	0	0	18.565	0	0	0	0	0
Rehabilitación y Conectividad Provincia de Palena	0	0	0	20.617	21.403	16.133	0	0	0	0	0	0
Reconstrucción de Infraestructura en Provincia de Tocopilla	0	0	0	10.442	10.840	3.432	0	0	0	0	0	0
Prov. Patentes Mineras	3.667	3.819	5.030	4.907	5.094	7.842	0	0	0	0	0	0

Prov. Ley N° 20.378 Artículo Cuarto Transitorio	0	0	0	0	131.476	132.466	0	0	0	0	0	0
Casinos de Juegos Ley N° 19.995	0	0	0	0	5.262	4.309	0	0	0	0	0	0
Prov. Patentes por Derechos de Agua No Utilizados	0	0	0	0	0	3.293	0	0	0	0	0	0
Prov. Electrificación Rural	14.926	10.418	8.191	10.178	16.203	0	0	0	0	0	0	0
Prov. Turismo Chiloé y Palena	5.292	4.169	2.788	1.305	0	0	0	0	0	0	0	0
Prov. Aportes Reembolsables Artículo 11 Ley N° 20.206	0	0	132.194	85.969	0	0	0	0	0	0	0	0
Prov. Aportes Reembolsables adicionales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prov. Compensación Inversión Sanitaria	31.152	11.678	970	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prov. Artículo 10 Ley N° 20.206	0	0	13.380	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prov. Artículo 5° Transitorio Ley N° 20.035	1.512	2.277	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prov. Fortalecimiento Institucional	897	5.507	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prov. Programa Mejoramiento de Barrios	58.371	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prov. Residuos Sólidos Los Lagos	6.048	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Subtotal	**259.539**	**275.950**	**437.223**	**409.412**	**506.234**	**530.946**	**379.736**	**265.699**	**197.800**	**264.667**	**246.763**	**240.169**

Fuente: elaboración propia a partir de Leyes de Presupuestos, DIPRES.

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

La Ley de Presupuesto consigna en el denominado Programa 01 de los gobiernos regionales, los montos que se les asigna para cubrir los gastos que demanda su funcionamiento regular. Como se aprecia en la Tabla N °1 —presentada al inicio de este informe—, el 85% de estos son para cubrir los gastos de personal y los requerimientos de bienes y servicios de consumo. En ambas categorías o subtítulo de gasto, la Ley de Presupuesto establece mediante glosas restricciones muy precisas a su aplicación discrecional, fijando límites para la dotación máxima de personal y de otros gastos como el pago de horas extraordinarias, viáticos y convenios con personas

naturales, dotación de vehículos, gastos de capacitación y los gastos destinados a dietas de consejeros regionales, reembolsos y otros. La aplicación de estas restricciones se ampara en la tarea que le corresponde a Hacienda y a la Dirección de Presupuesto de resguardar la eficiencia en la administración y controlar las presiones de crecimiento inorgánico del gasto.

Aun cuando en el presupuesto de 2017 estos recursos solo se incrementaron en 1,1%, en el período 2006-2017 la asignación presupuestaria para este tipo de gastos ha aumentado en 112% en términos reales, levemente por encima del incremento en el total de recursos asignados a los gobiernos regionales, lo cual explica que su participación varíe de 4,7% a 5,1%.

Tabla N° 17. Ingresos de los GORE para Gastos de Funcionamiento 2006-2017

AÑO	Programa Gastos de Funcionamiento en m$ de 2016	Variación anual en %	Variación Acumulada en %	Participación en el Total de Ingresos de los GORE en %
2007	30.865.182			4,7%
2008	38.801.611	25,7%	25,7%	4,6%
2009	42.926.334	10,6%	39,1%	5,1%
2010	47.627.798	11,0%	54,3%	5,0%
2011	48.798.558	2,5%	58,1%	4,8%
2012	49.867.386	2,2%	61,6%	4,6%
2013	51.739.977	3,8%	67,6%	4,6%
2014	51.329.127	-0,8%	66,3%	4,6%
2015	58.684.792	14,3%	90,1%	4,6%
2016	64.751.789	10,3%	109,8%	5,1%
2017	65.438.267	1,1%	112,0%	5,1%

Fuente: elaboración propia a partir de Leyes de Presupuestos, DIPRES.

Tabla N° 18: Indicadores de eficiencia operacional del período 2006-2017

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Transferencias no condicionadas (FNDR) / Programa Gastos de Funcionamiento	9,98	8,43	7,80	7,30	7,32	7,09	6,88	7,23	7,13	6,75	6,69
Ingresos propios / Programa Gastos de Funcionamiento	1,37	1,15	1,15	1,12	1,47	5,81	8,55	9,89	8,97	8,29	8,36
Otras transferencias condicionadas (Provisiones) / Programa Gastos de Funcionamiento	8,94	11,27	9,54	10,63	10,88	7,61	5,14	3,85	4,51	3,66	3,67
Total transferencias excluido gastos de funcionamiento / Programa Gastos de Funcionamiento	20,29	20,84	18,49	19,05	19,67	20,52	20,57	20,97	20,61	18,70	18,73

Fuente: elaboración propia a partir de Leyes de Presupuestos, DIPRES, Banco Central y SII.

Los indicadores de la Tabla N° 18 muestran cómo la relación entre gastos de funcionamiento y recursos de inversión cae desde 19,56 a uno en 2007 a 18,73 en 2017. Al descomponer esta relación entre las fuentes de recursos analizadas, se aprecia que, dado el incremento en los ingresos propios y definidos por Ley, estos concentran, en términos relativos, a lo largo del período una cada vez mayor dedicación de recursos de funcionamiento en desmedro de los requeridos para la administración de otras transferencias no condicionadas como el FNDR y condicionadas como las Provisiones.

Se aprecia, en consecuencia, una leve tendencia a la reducción en la eficiencia operacional de los gobiernos regionales, medida como la relación entre la asignación de recursos de funcionamiento que se requieren por cada peso asignado para inversión (Programa 02 y 03 de los gobiernos regionales).

EJECUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA DEL NIVEL REGIONAL

El análisis de la Inversión Pública Efectiva del nivel regional requiere tener en cuenta algunas precisiones conceptuales, por cuanto esta no coincide ni en el tiempo, ni en sus categorías de clasificación con las aplicables para el de la asignación presupuestaria realizada en los acápites anteriores. Esto, entre otros motivos, debido a que en este caso se refieren al uso de los recursos, mientras que la anterior a las fuentes de las que provienen.

El seguimiento de la Inversión Publica Regionalizada realizada por el Ministerio de Desarrollo Social, toma como referencia los resultados que informan ministerios, Servicios Públicos y la Dirección de Presupuestos al final del ciclo presupuestario, incluyendo la que respecto del nivel municipal aporta la Contraloría General de la Republica. Se define como Inversión Pública Efectiva aquella que en su uso es destinada a la continuación y ampliación de obras; la construcción de obras nuevas; proyectos de conservación, mantención y reparaciones mayores de obras y las obligaciones devengadas por estos conceptos al 31 de diciembre del año anterior de acuerdo a la Ley de Presupuesto del Sector Público, independientemente de la fuente de donde surge su financiamiento.

La Inversión Pública Efectiva de nivel regional es cuantificada a partir de la información de la Dirección de Presupuestos y otros servicios, sumando la ejecución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, la inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) y los Convenios de Programación. Incluye así fuentes de recursos que al inicio del ciclo no están incorporadas en el presupuesto de los GORE, sino en el de diversos ministerios, pero que para su aplicación o uso requieren alguna modalidad de decisión o priorización por parte de los gobiernos regionales.

Respecto del FNDR, su cuantificación no coincide con la de la asignación presupuestaria, entre otros motivos por cuanto desde el año 2005 se suman a este concepto los programas de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios y el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal que, debido a cambios de metodología en su contabilización, pasan a ser Transferencias de Capital a Municipalidades y por ende registradas como inversión en el FNDR y Municipalidades, respectivamente. Otro tanto ocurre con la Inversión Sectorial de Asignación Regional que, a partir del año 2003 en una parte significativa, y del año 2005 en su totalidad, se asimila al concepto de Provisiones del FNDR, el cual a su vez es incluido en la inversión FNDR. Del mismo modo podría asumirse que ocurre con los recursos provenientes de ingresos propios y definidos por Ley que se incorporan a la cuota del FNDR de la región que los percibe.

Hechas estas precisiones, podemos apreciar en la Tabla N° 19 que la Inversión Efectiva del nivel regional crece 98,1% en el período 2006-2016, registrando este último año un incremento de poco más del 8%.

Tabla N° 19: Componentes de la Inversión Pública Efectiva del nivel regional

Año	Fondo Nacional de Desarrollo Regional		Inversión Regional de Asignación Local		Inversión Convenios de Programación		Total Inversión de nivel regional	
	M$ de 2016	Var. Acumulada	**M$ de 2016**	Var. Acumulada	**M$ de 2016**	Var. Acumulada	**M$ de 2016**	Var. Acumulada
2006	506.588.114		47.546.717		137.570.444		691.705.275	
2007	547.981.623	8,2%	46.453.960	-2,3%	136.332.600	-0,9%	730.768.183	5,6%
2008	657.731.770	29,8%	44.374.952	-6,7%	166.295.765	20,9%	868.402.487	25,5%
2009	767.468.195	51,5%	47.870.341	0,7%	335.473.745	143,9%	1.150.812.281	66,4%
2010	716.512.515	41,4%	41.694.236	-12,3%	200.862.474	46,0%	959.069.224	38,7%
2011	891.306.825	75,9%	40.550.322	-14,7%	159.683.593	16,1%	1.091.540.740	57,8%
2012	859.205.702	69,6%	36.409.072	-23,4%	217.132.955	57,8%	1.112.747.730	60,9%
2013	876.871.272	73,1%	39.631.966	-16,6%	220.896.709	60,6%	1.137.399.947	64,4%
2014	877.089.348	73,1%	37.617.272	-20,9%	180.486.408	31,2%	1.095.193.029	58,3%
2015	953.024.247	88,1%	37.846.076	-20,4%	274.547.536	99,6%	1.265.417.858	82,9%
2016	1.077.736.928	112,7%	57.016.191	19,9%	235.590.525	71,3%	1.370.343.644	98,1%

Fuente: elaboración propia en base a Serie de Inversión Pública. Ministerio de Desarrollo Social.

El principal factor que explica este desempeño es el crecimiento en la ejecución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que en el período acumula un crecimiento real por sobre el 112%, seguido en menor medida por el de los Convenios de Programación que más bien reducen su ejecución respecto de 2016.

Como puede apreciarse en el Gráfico N° 4, en el período 2006-2016 los componentes de Inversión Regional de Asignación Local y de Convenios de Programación han tenido una ejecución relativamente estable, perdiendo incidencia en la evolución de la Inversión Pública Efectiva del nivel regional a favor del FNDR, que de ser el 73% en 2006 representa el 79% de la ejecución en 2016.

Gráfico N° 4. Componentes de la Inversión Regional

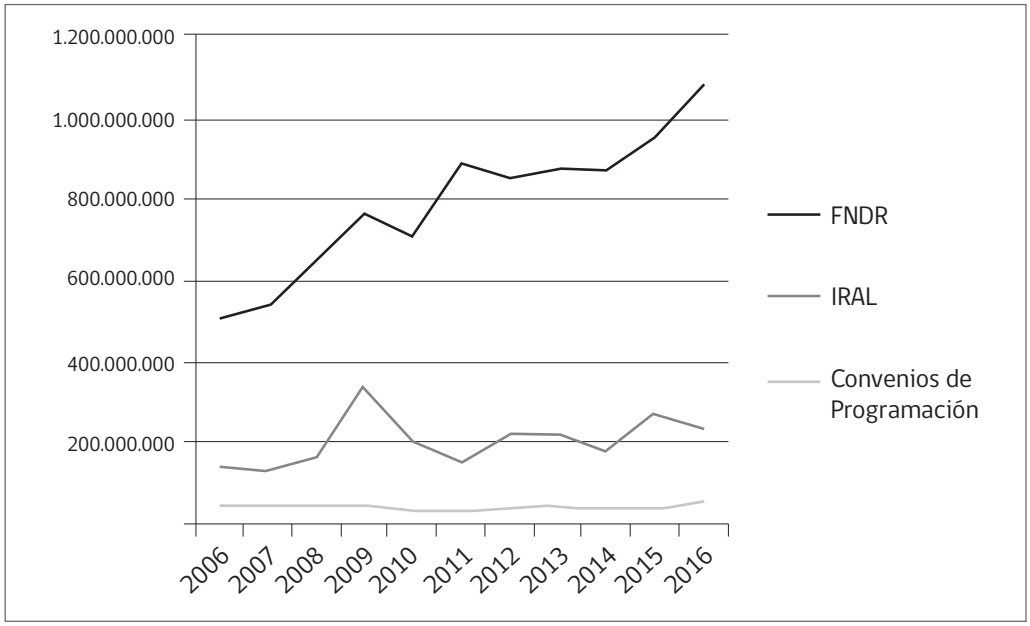
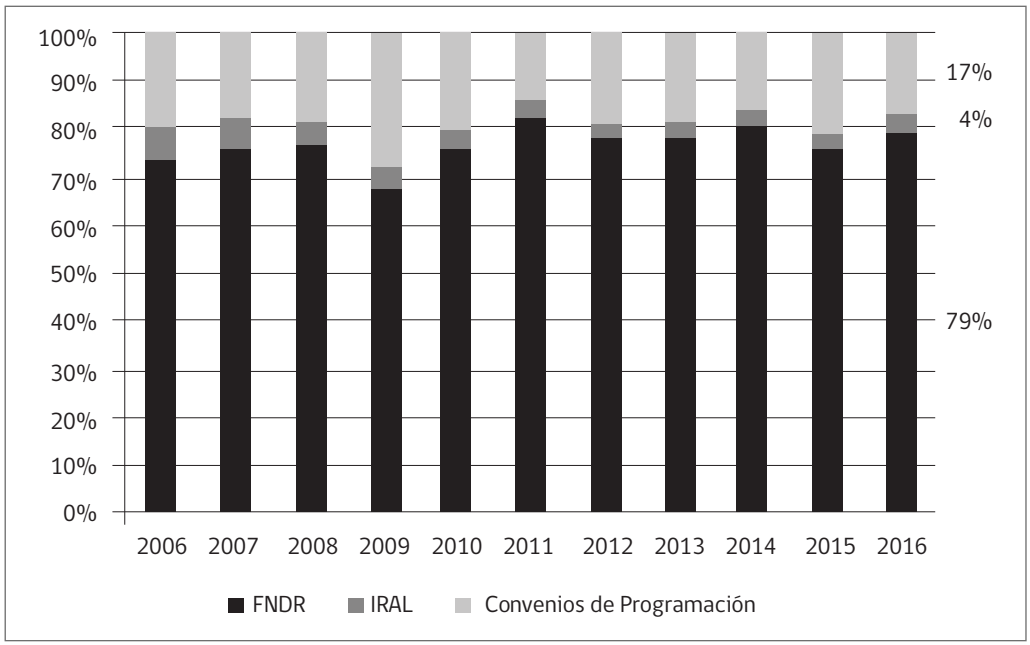


Gráfico N° 5. Componentes de la Inversión del nivel regional



En virtud de este desempeño, la ejecución del nivel regional en el total de la Inversión Pública registra también —tanto en el período 2006-2016 como en este último año— una positiva trayectoria, incluso por sobre la registrada por la Inversión Pública Sectorial, que aumenta 86% en el período y la municipal que lo hace en 86%.

Como puede apreciarse en el gráfico, el desempeño del año 2016 es particularmente relevante para establecer esta primacía, por cuanto en este se verifica tanto una desaceleración de la ejecución inversionista de sectores y municipios como una aceleración en la del nivel regional. Se explica así el que la participación del nivel regional se eleve al 24% del total este último año.

Tabla N° 20. Componentes de la Inversión Pública Efectiva Total

Año	Inversión Pública Efectiva Sectorial		Inversión de nivel regional		Inversión Pública Efectiva de Municipalidades		País Inversión Pública Efectiva Total	
	M$ de 2016	Var Acumulada	M$ de 2016	Var Acumulada	M$ de 2016	Var Acumulada	M$ de 2016	Var Acumulada
2006	2.059.395.035		691.705.275		417.998.584		2.059.395.035	
2007	2.407.537.147	17%	730.768.183	6%	445.727.195	7%	2.407.537.147	17%
2008	2.599.337.942	26%	868.402.487	26%	395.467.352	-5%	2.599.337.942	26%
2009	3.080.912.340	50%	1.150.812.281	66%	377.471.283	-10%	3.080.912.340	50%
2010	3.107.287.919	51%	959.069.224	39%	378.948.624	-9%	3.107.287.919	51%
2011	3.511.341.943	71%	1.091.540.740	58%	355.706.728	-15%	3.511.341.943	71%
2012	3.155.728.548	53%	1.112.747.730	61%	436.058.942	4%	3.155.728.548	53%
2013	3.389.520.192	65%	1.137.399.947	64%	450.589.748	8%	3.389.520.192	65%
2014	3.390.455.790	65%	1.095.193.029	58%	433.580.682	4%	3.390.455.790	65%
2015	3.976.434.239	93%	1.265.417.858	83%	518.198.013	24%	3.976.434.239	93%
2016	3.830.849.085	86%	1.370.343.644	98%	529.916.743	27%	3.830.849.085	86%

Fuente: elaboración propia en base a Serie de Inversión Pública. Ministerio de Desarrollo Social.

Gráfico N° 6. Evolución de los Componentes de la Inversión Pública Efectiva

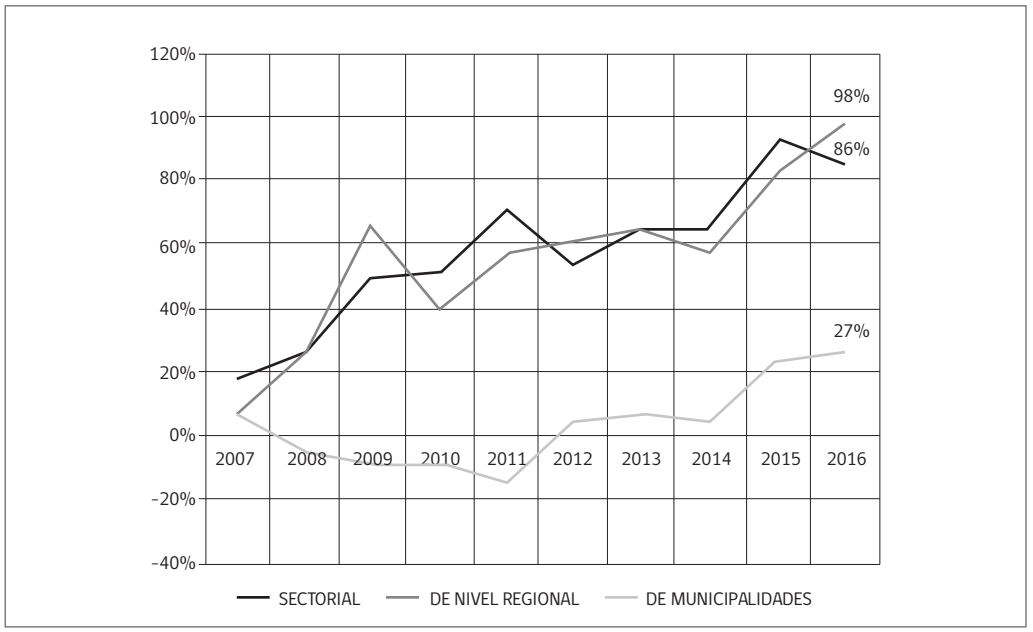
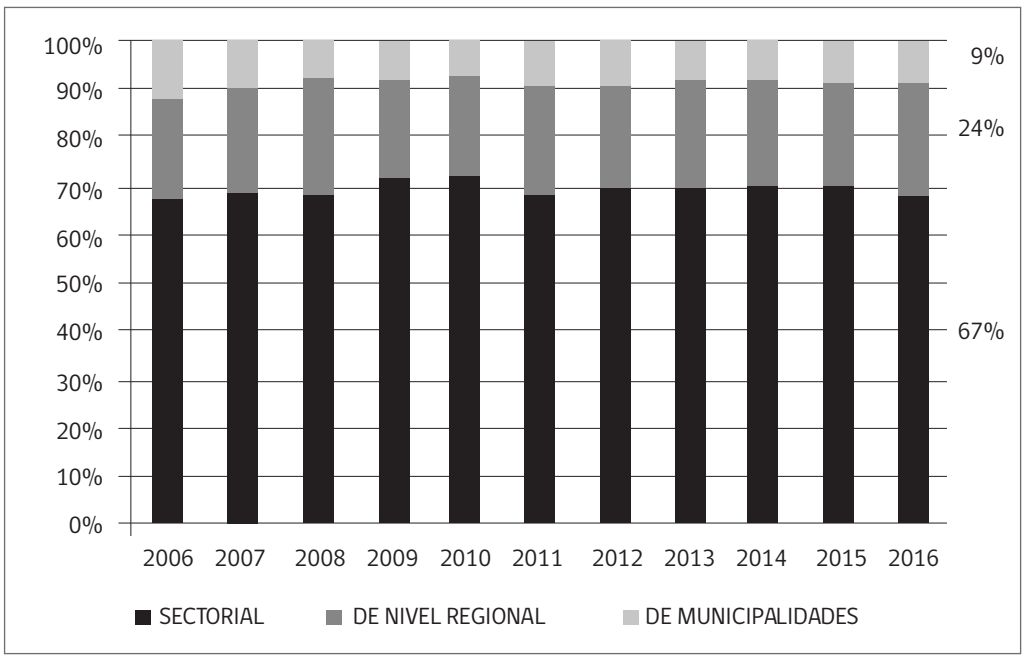


Gráfico N° 7. Componentes de la Inversion Pública Efectiva



RESUMEN

Los gobiernos regionales, careciendo de competencias fiscales, tienen mayor o menor autonomía financiera no solo en función del volumen de recursos que administran, sino fundamentalmente según cuál sea la composición de su cartera o canasta de recursos.

En un contexto de moderado optimismo respecto de la recuperación de la economía y de compromiso gubernamental con la responsabilidad fiscal, el volumen de recursos transferidos a los gobiernos regionales ha mantenido su tendencia a crecer en términos reales y acumulados. No obstante, en términos relativos lo hacen menos que el total del Gasto Público; de ahí que se reduzca su participación. Creciendo 1,2% en términos reales respecto de lo contemplado en el proyecto anterior, han perdido relevancia seguramente en razón de la mayor prioridad asignada al Gasto Público y Social comprometido en el Programa de Gobierno en las áreas de Educación y Salud, áreas que, junto a Seguridad Ciudadana, son las prioridades declaradas en este proyecto de Ley de Presupuesto.

El total del Gasto Público, como el de los recursos asignados a los GORE, acumulan en el período 2007-2016 un crecimiento superior al que registra el PIB, lo cual da cuenta de un desempeño expansivo y procíclico del gasto y una prioridad asignada en este al Gasto Descentralizado vía transferencia de recursos a los gobiernos regionales.

Detrás de la determinación del monto total de recursos transferidos a los gobiernos regionales concurren distintos factores, según cuál sea la composición de su presupuesto o la fuente de sus ingresos transferidos desde el nivel central. En particular, según cuál sea la relevancia de los denominados "ingresos propios o destinados por Ley".

En este tipo de recursos concurren dos condiciones que permiten considerarlos como los recursos que otorgan la mayor autonomía a la administración regional. Primero, el que su monto total no sea decisión del nivel central, sino el resultado de la aplicación de la norma legal, y segundo, que respecto de su aplicación o destino se aplique la noción general de "obras de desarrollo" establecida en la Constitución Política de la República (CPR) que permite su existencia como excepción dentro del Sistema Tributario.

En virtud de la trayectoria de este tipo de fuentes de recursos se verifica un sostenido incremento en la autonomía fiscal de los GORE en el período 2007-2017, en que el índice de Hunter aumenta de 0,415 a 0,653. Para el bienio 2016-2017, esta tendencia se mantiene aunque en términos moderados.

En consecuencia, no obstante ha aumentado en forma continua desde 2007 el volumen real de recursos asignados al Fondo Nacional de Desarrollo Regional, su relevancia dentro del presupuesto de los gobiernos regionales viene cayendo en forma sistemática en virtud de la creciente relevancia que cobran los ingresos propios y destinados por Ley.

Asimismo, en un contexto en que el volumen total de recursos reales transferidos a los GORE se ha duplicado, se aprecia una tendencia consistente y que se acentúa desde 2012 en adelante, a disminuir la relevancia de la asignación de recursos condicionados que se transfieren a los gobiernos regionales como provisiones en beneficio de otras fuentes de financiamiento más discrecional.

Respecto de la asignación de recursos en el Programa 01, se aprecia una leve tendencia a la reducción en la eficiencia operacional de los gobiernos regionales, medida como la relación entre la asignación de recursos de funcionamiento que se requieren por cada peso asignado para inversión (Programa 02 y 03 de los gobiernos regionales).

En cuanto a la ejecución de la Inversión Pública en el nivel regional, se aprecia en 2016 una positiva trayectoria en la que esta crece a tasas superiores a las del nivel sectorial y municipal, y lo hace fundamentalmente gracias al desempeño en la ejecución del FNDR.

BIBLIOGRAFÍA

Aghón, Gabriel. *Descentralización fiscal: marco conceptual*. CEPAL. Serie Fiscal. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. CEPAL/GTZ. Nº 44. Santiago de Chile, Chile. 1993. Pág. 13

Dirección de Presupuestos (2016_1). *Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2015 y Actualización de Proyecciones para 2016*. Julio de 2016.

Dirección de Presupuestos (2016_2). *Informe de Finanzas Públicas Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2017*. Octubre de 2016

Dirección de Presupuestos (2016_3). *Ley de Presupuesto del Sector Público año 2017* (Ley Nº 20.981 publicada en el *Diario Oficial* del 15 de diciembre de 2016).

Ministerio de Desarrollo Social. *Serie Inversión Publica Regionalizada 2001-201*6 (M$ de 2016). Consulta *online*. Disponible en: http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/centro-de-documentacion/publicaciones/

OCDE (2006). *Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending*. OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government. Working Paper N° 3. Disponible en: https://www.oecd.org/tax/federalism/37388377.pdf

Servicio de Impuestos Internos. *Serie Ingreso Ingresos Tributarios Consolidados 2009-2016*. Consulta *online.* Disponible en: http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/estadistribu/ingresos_tributarios_new.htm

Subdere (2016). *Informe Anual de Avance de la Descentralización Chile 2015*.

La agenda legislativa y jurisprudencia en el marco de la descentralización

Víctor Hernández Palma*

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este informe es contribuir al debate prospectivo sobre un modelo regional descentralizado, que ha venido evolucionando desde un modelo eminentemente desconcentrado, entre mediados de la década de los setenta al año 1990; pasando por un modelo mixto, entre los años 1991 y 2005; y llegado al actual modelo transicional, entre los años 2005 y 2016, caracterizándose este como aquel que ha permitido avanzar, por un lado, en materia de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial hacia los gobiernos regionales, y por otro, en la democratización en el nivel regional, por la vía de la elección de los consejeros regionales y el ejecutivo del gobierno regional, que será ejercida por el Gobernador Regional. El modelo regional descentralizado espera contar con un Gobierno Regional protagonista del desarrollo económico, social y cultural de la región, entregándole competencias gradualmente que lo habiliten para ejercer dicho liderazgo, además de los recursos financieros necesarios para dicho cometido, todo lo cual implicará profundizar una política de Estado que permite dotar a los gobiernos regionales de una mayor autonomía institucional.

Lo anterior, en el marco de la reforma constitucional[1] sancionada a fines del 2016, luego de un profundo debate legislativo iniciado a principios del 2015. La reforma constitucional que dispuso la elección popular del Gobernador Regional finaliza el ciclo iniciado a principios de la década de los años noventa con la creación de los gobiernos regionales. El cambio de modelo que enfrenta el país, se produce a partir de la democratización de todas las autoridades

* Victor Hernández Palma es Adminsitrador Público y asesor del Departamento de Políticas y Descentralización de la División de Políticas y Estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

1 La reforma constitucional contó, durante su proceso legislativo, con un amplio respaldo, aprobado por 24 votos a favor en el Senado y 96 votos a favor en la Cámara de Diputados.

ejecutivas en los niveles territoriales y permite dotar de legitimidad de origen a la autoridad regional, situación que le obliga a representar y rendir cuenta ante sus electores y no ante la autoridad central que con anterioridad lo designaba.

Tal como señalara en su primera versión el Informe Anual de Descentralización, y bajo el objetivo descrito en el párrafo precedente, este informe presenta los avances más importantes de carácter jurídico (leyes publicadas) y de jurisprudencia administrativa (dictámenes de la Contraloría General de la República) del año 2016 en materia de descentralización, desarrollando un juicio evaluativo sobre dicho estado de avance, según método que se describe.

LEY N° 20.990, REFORMA CONSTITUCIONAL QUE DISPONE LA ELECCIÓN POPULAR DEL ÓRGANO EJECUTIVO DEL GOBIERNO REGIONAL

La reforma constitucional más relevante en materia de descentralización de los últimos años fue promulgada el 29 de diciembre de 2016. En la ocasión, la Presidenta de la República manifestó que se trata de "un paso relevante en materia de descentralización, de confianza en que nadie como los habitantes de cada rincón de Chile sabe mejor que ellos qué es lo que les conviene en su desarrollo" (Bachelet, 2016). A través de esta reforma se dispone la elección popular del Gobernador Regional que cumplirá la función de jefe superior del gobierno regional. Esta situación marca un hito que en materia de fortalecimiento democrático en nuestro país puede ser comparado con la aprobación del voto femenino para las elecciones municipales en 1934, y del derecho a voto a las mujeres para las elecciones presidenciales y parlamentarias en 1949.

Así entonces el Gobierno Regional, responsable de la administración superior de cada región, estará constituido en adelante por un Gobernador Regional y el Consejo Regional. La reforma contempla que el Gobernador Regional será el ejecutivo del Gobierno en dicha escala, correspondiéndole igualmente presidir el Consejo y será elegido por sufragio universal en votación directa. Cabe hacer notar que el Consejo Regional tuvo un sistema de elección indirecta de los consejeros regionales, quienes eran electos a través del voto de los concejales de las municipalidades de las provincias de la región, situación que fue revertida a través de las Leyes N° 20.390 (reforma constitucional del año 2009) y 20.678 (de 2013), llevándose a cabo la primera elección en el mes de noviembre del año 2013.

La norma señala, entonces, que será electo el candidato a Gobernador Regional que obtuviere la mayoría de los sufragios válidamente emitidos y siempre que dicha mayoría sea equivalente, al menos, al cuarenta por ciento de los votos válidamente emitidos, en conformidad a lo que disponga la ley orgánica constitucional respectiva. Durante la discusión legislativa dicho porcentaje fue objeto de múltiples controversias, ya que el mensaje del ejecutivo consideraba inicialmente el concepto de mayoría absoluta, mientras que para la oposición era deseable el de mayoría simple. Como se puede apreciar, se optó por un guarismo intermedio. Si a la elección se presentaren más de dos candidatos y ninguno de ellos obtuviere al menos el cuarenta por ciento de los sufragios válidamente emitidos, se procederá a una segunda votación que se circunscribirá a los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas y en ella resultará electo aquel de los candidatos que obtenga el mayor número de sufragios. El Gobernador Regional durará cuatro años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelegido consecutivamente solo para el período siguiente.

La representación nacional en el territorio estará liderada por dos nuevas autoridades creadas para el efecto: ellas son las figuras del Delegado Presidencial Regional y Provincial. El primero, a cargo de la Delegación Presidencial Regional, y el segundo, de la Provincial. Ellos ejercerán las funciones y atribuciones que el Presidente de la República les delegue en sus respectivos territorios en conjunto con las que la ley les determine. Será el representante natural e inmediato, en el territorio de su jurisdicción, del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por él. Ejercerá sus funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente de la República. Por su parte, la delegación presidencial provincial será un órgano territorialmente desconcentrado del Delegado Presidencial Regional. El Delegado Presidencial Provincial será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. En la provincia, asiento de la capital regional, el Delegado Presidencial Regional ejercerá las funciones y atribuciones del Delegado Presidencial Provincial.

Se entrega herramientas al Consejo Regional que fortalecen el ejercicio de las facultades fiscalizadoras frente al Gobernador Regional. Así, con el voto conforme de un tercio de los consejeros regionales presentes, podrá adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al Gobernador Regional, quien deberá dar respuesta fundada dentro de treinta días.

La reforma contempla también otras regulaciones, asociadas a incompatibilidades de la nueva autoridad regional. Así, los cargos de Gobernador Regional, consejero regional, alcalde, concejal, Delegado Presidencial Regional y Delegado Presidencial Provincial serán incompatibles entre sí. El cargo de Gobernador Regional es incompatible con todo otro empleo o comisión

retribuidos con fondos del Fisco, de las municipalidades, de las entidades fiscales autónomas, semifiscales o de las empresas del Estado o en las que el Fisco tenga intervención por aportes de capital, y con toda otra función o comisión de la misma naturaleza. Se exceptúan los empleos docentes y las funciones o comisiones de igual carácter de la enseñanza superior, media y especial, dentro de los límites que fije la ley. Asimismo, el cargo de Gobernador Regional es incompatible con las funciones de directores o consejeros, aun cuando sean *ad honorem*, en las entidades fiscales autónomas, semifiscales o en las empresas estatales, o en las que el Estado tenga participación por aporte de capital. Por el solo hecho de su proclamación por el Tribunal Calificador de Elecciones, el Gobernador Regional electo cesará en todo otro cargo, empleo o comisión que desempeñe.

Finalmente, hay que destacar las provisiones tomadas en la norma Constitución respecto de la elección del Gobernador Regional. Ello consta en la incorporación de la disposición vigésimo octava transitoria en la Constitución, que establece que la primera elección por sufragio universal en votación directa de los gobernadores regionales se verificará en la oportunidad que señale la Ley Orgánica Constitucional a que aluden los incisos cuarto y quinto del artículo 111, previa aprobación de la ley que transfiera las competencias en el marco de los señalado por el artículo 114 del mismo cuerpo legal.

LEYES PUBLICADAS EL AÑO 2016 QUE SE RELACIONAN CON LA DESCENTRALIZACIÓN REGIONAL

A continuación, se presenta una sistematización y juicio evaluativo de las leyes relacionadas con el proceso de descentralización, esta vez publicadas el año 2016. En este período se publican un número de 99 leyes en distintas materias, 36 de ellas tienen relación con el proceso de descentralización en general y particularmente 12 aportan a la descentralización regional. Según el método[2] de análisis, las normas se pueden clasificar en normas que aportan,

[2] El método a través del cual se aborda la incidencia que tienen las leyes publicadas el año 2016 sobre el proceso de descentralización regional (aportan, no aportan o tienen efecto neutro) es el siguiente:

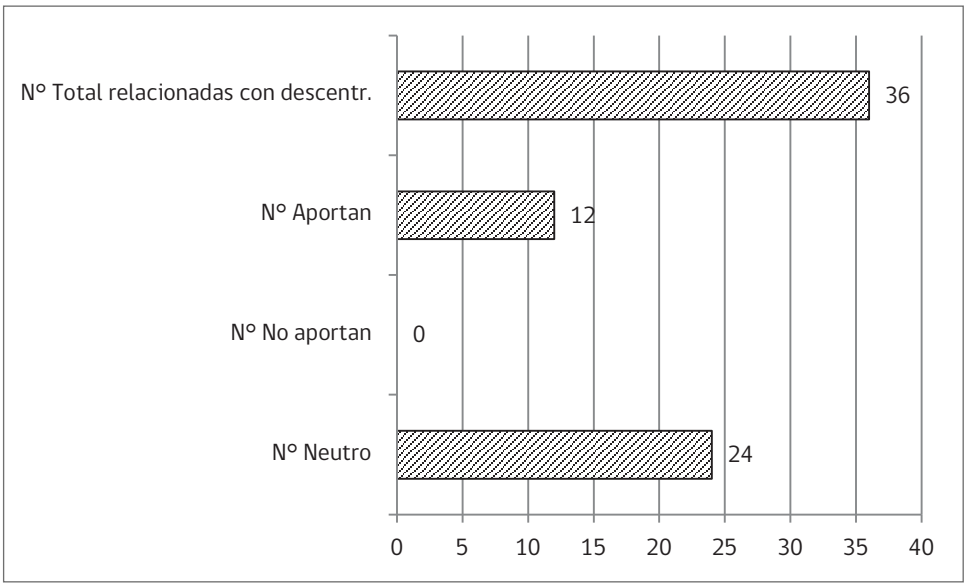
a) En primer lugar se considera la definición de descentralización expuesta en este mismo párrafo del texto, por tanto, cualquier norma que aporta en -por ejemplo- desconcentración del país, como por ejemplo la participación de un representante designado por la Dirección Regional respectiva del Servicio Nacional de la Discapacidad en los consejos consultivos regionales, es considerado efecto neutro sobre el proceso de Ello fortalece la desconcentración sectorial y no la descentralización regional, al no trasladar competencias

b) Se considera aporte al proceso de descentralización cuando la normativa impacta directamente a la institucionalidad gobierno regional, entregando funciones, atribuciones, regulando su quehacer institucional y entregando recursos a la institución o a sus funcionarios.

son neutras o aportan al proceso de descentralización. El resultado de la revisión del año 2016 se puede observar en el Gráfico N° 1 y Tabla N° 1 (en p. 83). Es necesario señalar que las normas son transcritas según su texto original.

Adicionalmente, se define que el concepto de descentralización —que ocupa este informe— es el proceso de reforma del Estado, a través del cual se modifica el aparato institucional político-administrativo y se trasladan competencias y responsabilidades a unidades distintas en los niveles subnacionales[3].

Gráfico N° 1: Leyes publicadas el año 2016 que aportan a la descentralización regional



Fuente: elaboración propia, basada en información disponible en www.bcn.cl

Como se puede apreciar en el Gráfico N° 1, sobre un universo de 36 leyes que se relacionan con el proceso de descentralización, en la revisión realizada se pueden señalar que 12 de ellas

c) Dado que el foco analítico del presente informe centra su definición de aporte, no aporte o efecto neutro, en relación con impacto directo sobre la institucionalidad del gobierno regional, al tratarse de avances en el nivel municipal o sectorial, se considera como efecto neutro.

d) Contrario a lo señalado anteriormente, se considera no aporta al proceso de descentralización cuando la normativa afecta negativa y directamente a la institucionalidad gobierno regional, esto es, restando funciones, atribuciones y/o recursos.

[3] Concepto construido a partir de extractos de los autores Falleti (2005), von Haldenwang (1990) y Finot (2001).

aportan directamente a la descentralización en el nivel regional, correspondiendo aquello a un 33,3%, porcentaje superior al observado el año anterior cuyo valor correspondió a 26,9%.

PRINCIPALES LEYES PUBLICADAS EL 2016

Ley de Presupuesto del Sector Público 2017 (Ley Nº 20.981). Respecto de esta norma, cabe destacar las siguientes adecuaciones e incorporaciones a las glosas comunes para los gobiernos regionales, según el siguiente detalle destacado:

Se incorpora para todos los Programas 01 (funcionamiento) de los gobiernos regionales, la siguiente glosa 3:

"La dotación de vehículos del Gobierno Regional podrá utilizarse en el traslado de los consejeros regionales, en cumplimiento de funciones encomendadas por el Consejo Regional".

Para los Programas 02 (Inversiones) de los gobiernos regionales, se identifican las siguientes glosas:

a) Se complementa la glosa 2.1, ampliando el uso del 6% de los recursos que se indican, según lo destacado a continuación:

"2. No obstante lo establecido en la Glosa 03, con cargo al subtítulo 24 se podrá destinar recursos para el financiamiento de los siguientes conceptos:

2.1 Los gobiernos regionales podrán destinar hasta un 6% del total de sus recursos consultados en la presente Ley aprobada por el Congreso a subvencionar las actividades culturales, deportivas y del programa Elige Vivir Sano, de seguridad ciudadana, de carácter social y de prevención y rehabilitación de drogas, y de protección del medio ambiente y educación ambiental, que efectúen las municipalidades, otras entidades públicas y/o instituciones privadas sin fines de lucro. Las instituciones privadas sin fines de lucro podrán ser beneficiarias de estos recursos siempre que al momento de postular tengan una personalidad jurídica vigente no inferior a 2 años. Asimismo, con estos recursos podrán entregar subsidios para el funcionamiento de los teatros municipales o regionales que operen en la región.

Los recursos que se transfieran a las entidades públicas señaladas no se incorporarán a sus presupuestos, sin perjuicio de lo cual deberán rendir cuenta de su utilización a la Contraloría General de la República.

La asignación de estos recursos a actividades específicas se efectuará en forma transparente y competitiva, para lo cual el Gobierno Regional respectivo deberá disponer mediante Resolución, los instructivos que se considere necesarios, donde, entre otros, se establezcan los plazos de postulación y los criterios con que dichas postulaciones serán analizadas, definiendo para esto los indicadores que se utilizarán y sus ponderaciones, que permitan determinar puntajes para cada iniciativa. Los procedimientos que se establezcan podrán considerar la constitución de comisiones resolutivas o jurados para resolver los concursos. Los plazos de postulación, los criterios para la evaluación y los indicadores y sus ponderaciones serán publicados en la página web del Gobierno Regional.

Quedarán excluidos de estos procedimientos los recursos que se destinen al funcionamiento de los teatros regionales o municipales, a las actividades de carácter social que se aprueben a instituciones privadas sin fines de lucro y a aquellas actividades culturales y deportivas de interés regional que haya decidido financiar directamente el Gobierno Regional.

En el caso de las actividades relacionadas con seguridad ciudadana, los instructivos considerarán las orientaciones que al efecto imparta la Subsecretaría de Prevención del Delito, antes del 31 de diciembre de 2016 o aquellas vigentes a esa fecha. Tratándose de nuevos proyectos de cámaras de televigilancia ubicadas en espacios públicos, estos deberán contemplar la coordinación de su operación con otros proyectos existentes en las cercanías.

En el caso de las actividades culturales, los instructivos considerarán las orientaciones que emanen de la Política Cultural Regional aprobada por cada Consejo Regional de la Cultura y las Artes (...)".

b) Se incorpora a las Asociaciones de Municipalidades como beneficiarios de los subsidios que se indican:

"2.3 Subsidios a los municipios, asociaciones de municipalidades u otras entidades públicas para:

La mantención de parques y/o jardines botánicos; b) administración de las áreas marinas y costeras protegidas de múltiples usos que les hayan sido concesionadas; c) contribuir al sistema de operación de rellenos sanitarios y d) operación de un sistema de bicicletas públicas, incluidos estacionamientos de larga estadía. Con tal objeto los gobiernos regionales podrán comprometer los recursos correspondientes, con cargo a este presupuesto y al que se les apruebe en las anualidades siguientes (...)".

c) Se regula la publicación, mediante web y contenidos que se indican, en relación con las transferencias a las corporaciones o fundaciones constituidas con la participación del Gobierno Regional respectivo:

"2.4 (...) Respecto a los recursos que se destinen a las corporaciones, los gobiernos regionales deberán informar a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos y a la Dirección de Presupuestos, además de publicar en las páginas web de la corporación y del respectivo gobierno regional, lo siguiente:

A más tardar al término del primer trimestre: nombre o razón social de la corporación; misión, objetivos estratégicos y productos; composición del directorio; organigrama; instituciones que participan de su financiamiento (Gobierno Regional y otras entidades, públicas y privadas); vínculo de los objetivos de la corporación con los objetivos del Gobierno Regional; planificación anual (incluyendo objetivos del período, principales resultados esperados y actividades relevantes necesarias para alcanzarlos).

En forma trimestral, dentro de los 30 días siguientes al término de cada trimestre: N° de profesionales de la corporación, la remuneración asociada a estos y su perfil profesional; concursos para la contratación de personal realizados en el período, identificando los perfiles de los cargos postulados y los resultados del concurso; recursos transferidos por el Gobierno Regional y ejecutados por la corporación en el período, y acumulados en el año; indicadores de gestión de la corporación, que den cuenta del avance físico y financiero de las iniciativas que le han sido encomendadas y financiadas por el Gobierno Regional".

d) Se incorporan las adquisiciones que se indican para la adquisición de activos no financieros (subtítulo 29):

"3. Con cargo a los recursos incluidos en el subtítulo 29, incluso se podrá financiar adquisiciones de:

3.1 Vehículos destinados al funcionamiento de las municipalidades, tales como camiones, incluido el equipamiento necesario para su operación, que considera tolvas, caja compresora, entre otros, maquinaria y otros vehículos que requiera el municipio para la conservación de calles y caminos, incluidos en el ámbito de su competencia; buses para el transporte escolar, ambulancias y clínicas móviles; contenedores de residuos sólidos, máquinas de deporte, estacionamientos de bicicletas y en general cualquier tipo de equipamiento urbano".

"Para estas adquisiciones no regirá lo establecido en el numeral 6 de la glosa 03 siguiente.

(...)

3.6 Terrenos, incluso mediante expropiaciones por los organismos competentes, de particulares o de empresas del Estado, destinados a regularizar, constituir o aperturar vías o calles en sectores urbanos".

e) Se permite con cargo a iniciativas para inversión (subtítulo 31) lo siguiente:

"Con cargo a los recursos considerados en los distintos ítem del subtítulo 31 se podrá financiar lo siguiente:

"4.1 Ítem 01 Estudios Básicos, en los términos señalados en el decreto que determina las clasificaciones presupuestarias. Con tal objeto, los gobiernos regionales podrán suscribir convenios mandatos con otros organismos técnicos del Estado".

"Ítem 02 Proyectos. No obstante lo establecido en los numerales 2 y 4 de la glosa 03, se podrá otorgar financiamiento para:

4.2.1 Subsidios o aportes reembolsables a empresas de los sectores público o privado para proyectos de inversión de interés social en las áreas de electrificación, gas natural, generación de energía, telefonía celular y comunicaciones, en áreas rurales, y de agua potable y alcantarillado, previamente identificados de acuerdo al procedimiento que establece el artículo 19 bis del decreto Ley N° 1.263, de 1975. Para la ejecución de los proyectos sanitarios correspondientes a áreas de concesión de empresas del sector público, los pagos a los contratistas serán efectuados directamente por el Gobierno Regional y la situación patrimonial de la infraestructura que genere será definida en el convenio mandato que se establezca entre el Gobierno Regional y dichas empresas.

Los proyectos de electrificación, gas natural, agua potable y alcantarillado, cuando beneficien a comunidades donde aplique el Decreto Supremo N° 608 de 2011 del Ministerio del Interior, podrán incorporar el financiamiento de las instalaciones interiores domiciliarias en el caso de los hogares que pertenezcan al 40% más vulnerable de acuerdo al instrumento de caracterización a que se refiere el artículo 5° de la Ley 20.379. En casos debidamente calificados por el intendente respectivo, los proyectos podrán incluir a hogares del 60% más vulnerable de acuerdo al instrumento de caracterización a que se refiere el artículo 5° de la Ley 20.379, siempre que estas no sean más de un 10% del total de familias beneficiadas por el proyecto respectivo, o se podrá financiar las instalaciones interiores de viviendas a la totalidad

de los beneficiarios en el caso de proyectos de electrificación rural y energización ubicados en islas, cuando estas viviendas tengan un uso exclusivamente habitacional".

"4.2.4 Proyectos de saneamiento rural o ubicados en territorios insulares (agua potable, alcantarillado y disposición y tratamiento de aguas servidas, entre otros). La infraestructura que con estos recursos se genere se transferirá a los comités o cooperativas de beneficiarios u otras organizaciones de usuarios. En los casos en que el Gobierno Regional lo determine, mediante resolución fundada, podrá actuar como Unidad Técnica la empresa, pública o privada, que preste el servicio correspondiente".

"4.3 Ítem 03 Programas de Inversión: con cargo a estos recursos se podrá financiar la ejecución de programas que cuenten con recomendación favorable del Ministerio de Desarrollo Social, identificados en este ítem de acuerdo al procedimiento que establece el artículo 19 bis del decreto Ley N° 1.263, de 1975. Con tal objeto, los gobiernos regionales podrán suscribir convenios directos con otros organismos o servicios públicos, incluso municipalidades o asociaciones de municipalidades, pudiendo considerar en dicho convenio, cuando corresponda, que los recursos se administrarán y ejecutarán descentralizadamente a nivel regional y con manejo financiero directo solo de la unidad local del servicio nacional correspondiente (...)".

f) Se permite con cargo a recursos de transferencia de capital (subtítulo 33) financiar:

"5.1 Transferencias a instituciones cuyos presupuestos se aprueben en esta ley, incluyendo al Instituto de Investigaciones Agropecuarias, Fundación para la Innovación Agraria (...)".

"5.2 Transferencias a las instituciones elegibles para financiamiento del Fondo de Innovación para la Competitividad y a las Corporaciones de Desarrollo constituidas con participación del Gobierno Regional, para la elaboración de estudios, programas y proyectos, según la Resolución N° 277 de 2011, y sus modificaciones, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño. Las modificaciones que se efectúen a esta resolución deberán contar con la visación de la Dirección de Presupuestos.

Respecto de la categoría definida como Entidades Receptoras en el artículo único de la mencionada Resolución N° 277, no regirá la exigencia de acreditación para las universidades estatales creadas en el año 2015 a través de la Ley 20.842".

"5.4 b) Transferencias al Programa de Mejoramiento de Barrios y al Fondo de Recuperación de Ciudades de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo para el financiamiento

de las líneas de inversión de estos programas, de acuerdo a convenios que suscriban con dicha Subsecretaría;".

"5.6 Transferencias a los programas de la Dirección de Vialidad (...)".

"5.9 Los recursos considerados en la asignación 33.03.125 Municipalidades (Fondo Regional de Iniciativa Local), deberán destinarse a la ejecución de proyectos que cuenten con informe favorable del Ministerio de Planificación o a acciones destinadas a mantener o conservar infraestructura pública (incluso aquellas de carácter social o deportivo que se ejecuten en los recintos indicados en el numeral 4.2.7 de esta glosa), las que serán autorizadas de acuerdo a los procedimientos establecidos en el oficio circular N° 33, de fecha 13 de julio de 2009, y sus modificaciones".

"5.10 Transferencias a la Dirección General de Obras Públicas y a los respectivos Servicios de Vivienda y Urbanización, para gastos de inversión".

"5.11 c) Programas destinados a subsidiar la renovación y modernización de vehículos inscritos en el Registro Nacional de Transporte Escolar. Un reglamento expedido por los ministerios de Hacienda y Transportes y Telecomunicaciones, establecerá los montos, plazos y requisitos para postular a estos programas".

"5.12 Transferencias: a) al Ministerio de Energía, para sus programas presupuestarios Plan de Acción de Eficiencia Energética y Programa de Energización Rural y Social; b) a los Servicios de Salud que corresponda, para el financiamiento de programas de formación de especialistas médicos; c) al Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS), a la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) y a los Servicios de Salud, para el financiamiento de programas de ayudas técnicas y servicio de apoyo para personas en situación de discapacidad, inscritas en el Registro Nacional de la Discapacidad".

g) Se precisa plazo de información que indica para planes de intervención en comunidades indígenas (Glosa N° 10).

"Los gobiernos regionales que desarrollen planes de intervención en comunidades indígenas deberán informar semestralmente, dentro de los 30 días siguientes al término del semestre respectivo, a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos sobre los tipos de proyectos que se desarrollen con cargo a estos recursos, identificando las respectivas comunas y entidades. Esta información deberá ser publicada en los mismos plazos en la página web de los gobiernos

regionales, y un consolidado en la página web de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo".

h) Sobre información a comisión mixta de presupuestos se regula lo siguiente (Glosa N° 13):

Los gobiernos regionales deberán informar a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos trimestralmente, treinta días después del término del trimestre respectivo, del destino de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional a proyectos de desarrollo económico y delimitar los proyectos adjudicados por sectores de la actividad económica.

i) Sobre imputación de gastos de los consejeros regionales se precisa lo siguiente (Glosa N° 24):

"04 A esta asignación se imputarán los gastos de los consejeros regionales por concepto de:

(...)

ii. Gastos de alimentación y alojamiento, no sujeto a rendición de acuerdo a lo establecido en el inciso séptimo del artículo 39 de la Ley N° 19.175, y traslado, cuando los consejeros regionales se encuentren en el desempeño de cometidos en representación del Gobierno Regional o del Consejo Regional, si estos se efectúan fuera de su lugar de residencia habitual.

iii. Gastos de alimentación y alojamiento, no sujeto a rendición de acuerdo a lo establecido en el inciso séptimo del artículo 39 de la ley N° 19.175, y traslado, cuando deban asistir a sesiones del Consejo y de las comisiones, cuando estas se realicen fuera de su lugar de residencia habitual.

iv. Gastos de capacitación de los consejeros, en materias que sean del ámbito de su competencia, hasta por un monto no superior al 4% de las dietas pagadas el año anterior por este Gobierno Regional. Dichos gastos deberán estar fundamentados en un Plan Anual de Capacitación, diseñado y aprobado por el propio Consejo".

La Ley de Presupuesto del Sector Público del año 2017, regula diversas materias de competencia de gobiernos regionales, asociadas principalmente al uso de los recursos dispuestos en la ley. Un resumen de lo señalado en los párrafos anteriores corresponde a permitir el uso de la dotación de los vehículos de los gobiernos regionales para el traslado de los consejeros, en el cumplimiento de sus funciones; incorporar el concepto de protección del medio ambiente y educación ambiental, en el uso de las subvenciones que el Gobierno Regional puede destinar, con el tope de hasta el 6% de los recursos consultados en la Ley de Presupuesto, aprobada

por el Congreso Nacional e incorporando, en el marco de la transparencia de la asignación de dichos recursos, plazos, indicadores y ponderaciones, resolución de concursos y publicación en plataformas web asociadas.

Incorporar explícitamente a las asociaciones de municipalidades en los subsidios que pueden ser destinados a ellas, por la vía de transferencias corrientes (subtítulo 24).

Informar y transparentar al primer trimestre de cada año y de manera trimestral, al Congreso Nacional, al Gobierno y a la ciudadanía (vía web), desde los gobiernos regionales variados antecedentes relacionados con los recursos que dichos organismos transfieren a las corporaciones señaladas en el Capítulo VII de la Ley N° 19.175.

Ampliar el financiamiento que los gobiernos regionales puede efectuar en la adquisición de activos no financieros (subtítulo 29), particularmente en distintos tipos de vehículos destinados al funcionamiento de las municipalidades y equipamiento urbano.

Explicitar, en materia de iniciativas de inversión (subtítulo 31), la suscripción de convenios mandatos entre gobiernos regionales y otros organismos técnicos del Estado, cuando se trate de "estudios básicos"; sobre "proyectos", se incorpora el área de gas natural, para subsidios o aportes reembolsables a empresas de los sectores público o privado, con beneficio dirigido a vulnerabilidad definida en la propia glosa; la incorporación de territorios insulares en el financiamiento de proyectos de saneamiento rural; sobre "Programas", se explicita la condición de contar con recomendación favorable del Ministerio de Desarrollo Social para su financiamiento.

En materia de transferencias de capital (subtítulo 33): i) incorpora como beneficiario de ellas a la Fundación para la Innovación Agraria, a la Dirección General de Obras Públicas, al Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS), a la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) y a los Servicios de Salud, a Programas de la Dirección de Vialidad, a Programas destinados a subsidiar la renovación y modernización de vehículos inscritos en el Registro Nacional de Transporte Escolar, y al Programa de Energización Rural y Social; ii) excluye la exigencia de acreditación para las universidades estatales creadas en el año 2015 a través de la Ley 20.842, como entidades receptoras del Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC); y finalmente iii) incorpora transferencias al Programa de Mejoramiento de Barrios y al Fondo Recuperación de Ciudades de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Requiere de información de los gobiernos regionales al Congreso Nacional, respecto del destino de los recursos del FNDR.

Ley Establece un Sistema de Aporte al Espacio Público (Ley N° 20.958). Esta norma viene a modificar la Ley General de Urbanismo y Construcciones junto con otros cuerpos legales relacionados. En particular, contempla en el capítulo 3, de los aportes al espacio público, los siguientes articulados que se relacionan con los gobiernos regionales:

"Artículo 176. Cada municipio elaborará un plan comunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, que contendrá una cartera de proyectos, obras y medidas incluidas en los instrumentos de planificación territorial existentes o asociadas a estos, debidamente priorizadas para mejorar sus condiciones de conectividad, accesibilidad, operación y movilidad, así como la calidad de sus espacios públicos y la cohesión social y sustentabilidad urbanas. Para estos efectos, el municipio contará con la asistencia técnica de las Secretarías regionales ministeriales de Vivienda y Urbanismo y de Transportes y Telecomunicaciones, y del Programa de Vialidad y Transporte Urbano del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. El plan deberá someterse a la aprobación del Concejo Municipal respectivo. Una vez aprobado, será promulgado por el alcalde, quien remitirá copia al Gobierno Regional.

Las municipalidades podrán solicitar al Gobierno Regional la elaboración de estos planes o también incluirlos en la formulación o actualización del plan comunal de desarrollo a que se refiere el artículo 6 de la ley N° 18.695, orgánica constitucional de municipalidades".

"Artículo 177. En las áreas metropolitanas o que estén incluidas en un plan regulador metropolitano o intercomunal las secretarías regionales ministeriales de Vivienda y Urbanismo y de Transportes y Telecomunicaciones, con consulta a las municipalidades respectivas, elaborarán un proyecto de plan intercomunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, análogo al previsto en el artículo precedente, pero que contendrá proyectos, obras y medidas incluidas en los instrumentos de planificación de nivel intercomunal o asociadas a estos. El intendente someterá este proyecto a la aprobación de los alcaldes de las comunas incluidas en el área correspondiente. Obtenida la conformidad de la mayoría absoluta de aquellos, el plan será presentado al Consejo Regional y promulgado por el intendente luego de su aprobación, remitiendo copia a las municipalidades respectivas".

Adicionalmente y a través de su artículo 4°, introduce las siguientes modificaciones en la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional:

Modifica el artículo 16 incorporando una nueva letra k) del siguiente tenor:

"k) Elaborar y aprobar los planes de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público asociados al o a los planes reguladores metropolitanos o intercomunales existentes en la región, con consulta a las respectivas municipalidades".

Sustituye en la letra f) del artículo 20 la expresión "y los planes seccionales" por la siguiente frase: "los planes seccionales y los planes de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público".

Reemplaza en el literal o) del artículo 24 la expresión "y los planos de detalle de planes reguladores intercomunales" por la frase "los planos de detalle de planes reguladores intercomunales y los planes de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público".

Agrega en el literal i) del artículo 30 ter el siguiente numeral 4 ter):

"4 ter) Planes de Inversiones en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público".

Intercala en el artículo 36 el siguiente literal c bis):

"c bis) Aprobar los planes de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público asociados al o a los planes reguladores metropolitanos o intercomunales de la región, los que serán elaborados por las secretarías regionales ministeriales de Vivienda y Urbanismo y de Transportes y Telecomunicaciones, previa consulta a las municipalidades respectivas, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Antes de la aprobación del Consejo, se requerirá la conformidad de la mayoría absoluta de los alcaldes de las municipalidades correspondientes. El Consejo Regional deberá pronunciarse dentro del plazo de sesenta días, contado desde su recepción, transcurrido el cual se entenderá aprobado".

Entre los aspectos relevantes en términos institucionales para la descentralización, cabe destacar que la Ley N° 20.958 viene a incorporar como un nuevo instrumento de la gestión municipal para la planificación urbana el denominado plan comunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, el cual es elaborado por cada municipalidad, no obstante, se faculta a dichas corporaciones para que puedan solicitar su elaboración al Gobierno Regional respectivo. Dicho instrumento, una vez aprobado por el Concejo Municipal, debe ser remitido vía copia al Gobierno Regional. En el caso de las áreas metropolitanas o incluidas en un plan regulador metropolitano o intercomunal, dicho instrumento es construido por el nivel desconcentrado sectorial que se indica en la norma, aunque con consulta a las municipalidades a través de la primera autoridad regional, la cual igualmente deberá someterlo a la aprobación del respectivo Consejo Regional, una vez aprobado por los alcaldes del área

señalada. La incorporación del instrumento en cuestión forma parte de las modificaciones a las Ley N° 19.175, en cuanto funciones generales del Gobierno Regional (artículo 16); sus atribuciones (artículo 20); facultades de su órgano ejecutivo y Consejo Regional (artículos 30 y 36).

Ley que Perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y Fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil (Ley N° 20.955). A través de esta norma, en lo que interesa a este informe, se introducen modificaciones en la Ley N° 19.882, que regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica. Así, en su artículo 1, numeral 10, se establece lo siguiente:

"Sustitúyese el artículo cuadragésimo séptimo por el siguiente:

ARTÍCULO CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO. Los cargos de consejeros son incompatibles con el ejercicio del cargo de diputado, senador, ministro de Estado, subsecretario, intendente, gobernador, alcalde, concejal y consejero regional (...)".

La ley establece explícitamente una incompatibilidad de los denominados consejeros, o miembros del Consejo de Alta Dirección Pública[4], entre otros, con los consejeros regionales, quienes forman parte del órgano colegiado Consejo Regional, que junto con la autoridad regional constituyen legalmente el Gobierno Regional (Ley N° 19.175, artículo 22).

Ley que Fortalece el Carácter Público y Democrático de los Partidos Políticos y Facilita su Modernización (Ley N° 20.915). Esta ley reemplaza el artículo 26 de la Ley N° 18.603 por el siguiente:

"Artículo 26. El Órgano Intermedio Colegiado será el órgano plural, con carácter normativo y resolutivo del partido político. Sus miembros serán elegidos en conformidad con lo dispuesto en los estatutos del partido. Al Órgano Intermedio Colegiado le corresponderán las siguientes atribuciones:

(...) f) Designar los candidatos a Presidente de la República, diputados, senadores, consejeros regionales, alcaldes y concejales del partido, sin perjuicio de aquellos que se determinen de conformidad con la ley N°20.640".

[4] Consejo, regulado en el párrafo 2° de la Ley N° 19.882.

Adicionalmente, intercala en el artículo 32, a continuación de la expresión "a sus", la locución "concejales, consejeros regionales". Ello, en relación a que los partidos políticos no pueden dar órdenes de votación.

Finalmente, incorpora disposiciones transitorias, entre ellas la siguiente:

"Artículo segundo. Los partidos políticos que sean poseedores materiales de bienes inmuebles que no se encuentren inscritos a su nombre en el Conservador de Bienes Raíces respectivo podrán solicitar al Ministerio de Bienes Nacionales, dentro de los noventa días corridos siguientes a la fecha de publicación de esta ley, que se les reconozca la calidad de poseedores regulares de dichos bienes a fin de quedar habilitados para adquirir su dominio por prescripción, de acuerdo a las reglas y al procedimiento que se indican en el presente artículo y en el siguiente:

(...) 3. Los partidos políticos podrán agregar a su posesión la de sus antecesores, sea ésta legal o material, siempre que exista, a lo menos, un título aparente que haga presumible la continuidad de las posesiones. Se tendrá, entre otros, como título aparente la promesa de compraventa de plazo vencido; la adquisición de mejoras o de derechos y acciones sobre el inmueble, sea por instrumento público o privado; o la declaración jurada ante notario de la persona natural o jurídica a cuyo nombre esté inscrito el inmueble en el Conservador de Bienes Raíces. El hecho de invocar como antecedente un contrato de promesa de compraventa o cualquier otro instrumento público o privado en que conste la voluntad de transferir la propiedad no significará que el partido político reconozca dominio ajeno.

El derecho que consagra este artículo podrá ejercerse respecto de cualquier inmueble ubicado en el territorio de la República, sin importar su avalúo fiscal, salvo respecto de propiedades fiscales inscritas a nombre del Fisco, gobiernos regionales, municipalidades o servicios públicos descentralizados, o comprendidas en las herencias deferidas a favor de ellos".

En síntesis, la ley modifica la nominación del antiguo Consejo General de los partidos políticos por la de "Órgano Intermedio Colegiado", entregándole entre otras funciones la designación de candidatos a consejeros regionales. Asimismo, incorpora a los consejeros regionales en la lista de autoridades colegiadas a las cuales los partidos políticos no pueden dar órdenes de votación. Finalmente, mediante disposición transitoria, salvaguarda o exceptúa el derecho de posesión de inmuebles de los partidos políticos, cuando ellos se encuentren inscritas a nombre de, entre otros, los gobiernos regionales, o comprendidas en las herencias deferidas a favor de ellos.

Ley de Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia (Ley Nº 20.900). En lo principal, la ley introduce modificaciones en la Ley Nº18.700, orgánica constitucional de votaciones populares y escrutinios, y particularmente señala que "el artículo 70: a) Sustitúyese, en el inciso primero, la frase 'y, por último, el de diputados' por la siguiente: 'el de diputados y, por último, el de consejeros regionales', en relación con el orden de prelación en caso de practicarse más de un escrutinio.

Introduce modificaciones en la Ley Nº 19.884, sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, particularmente,

En el artículo 4º: c) Reemplaza su inciso quinto por el siguiente:

El límite de gasto de los candidatos a consejeros regionales no podrá exceder de la suma de trescientas cincuenta unidades de fomento, más aquella que resulte de multiplicar por un centésimo de unidad de fomento los primeros doscientos mil electores, por setenta y cinco diezmilésimos de unidad de fomento los siguientes doscientos mil y por cinco milésimos de unidad de fomento los restantes electores de la respectiva circunscripción provincial".

En el artículo 9º: Reemplaza el inciso que indica:

"Artículo 9º. Podrán efectuar aportes a campañas electorales las personas que hayan cumplido 18 años de edad. No podrán efectuar aportes a candidato alguno o partido político los consejeros del Servicio Electoral y sus funcionarios directivos, y las personas naturales que tengan nacionalidad extranjera y residan en el extranjero.

Ninguna persona podrá aportar en una misma elección y a un mismo candidato las siguientes sumas en las situaciones que se indican:

(...) b) Tratándose de candidatos a consejero regional, una suma que exceda de doscientas cincuenta unidades de fomento.

(...) e) Incorpórese el siguiente inciso final:

Con todo, ninguna persona podrá efectuar en una misma elección de alcaldes o concejales aportes por una suma superior a mil unidades de fomento o superior a dos mil unidades de fomento tratándose de una elección de diputados, una elección de senadores, una elección de consejeros regionales o una elección presidencial".

Sustituye el artículo 17 por el siguiente:

"Artículo 17. Los aportantes podrán solicitar al Servicio Electoral mantener sin publicidad su identidad, tratándose únicamente de aportes menores cuyo monto no supere cuarenta unidades de fomento para las candidaturas a Presidente de la República; veinte unidades de fomento para las candidaturas a senador y diputado; quince unidades de fomento para las candidaturas a alcalde y a consejero regional; y diez unidades de fomento para las candidaturas a concejal".

Reemplaza, en el artículo 42, las cuatro primeras oraciones por las siguientes: "el director del Servicio Electoral se pronunciará respecto de la cuenta de ingresos y gastos electorales dentro de los cuarenta y cinco días siguientes de expirado el plazo a que se refiere el inciso primero del artículo anterior.

Tratándose de los actos eleccionarios regulados por la Ley Nº 18.695, orgánica constitucional de municipalidades, y la Ley Nº19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, el plazo de análisis de la cuenta será de setenta y cinco días".

Según lo anteriormente señalado, la Ley N° 20.900 modifica la ley orgánica constitucional de votaciones populares y escrutinios y la ley sobre sobre transparencia, límite y control del gasto electoral. Respecto de la primera, incorpora a los consejeros regionales en la eventualidad de practicarse más de un escrutinio en las mesas, según el orden de prelación ahí estipulado. Respecto de la segunda, establece el límite de gastos electorales de los candidatos a consejeros regionales, teniendo como base 350 UF más las fórmulas que se indican, considerando número de electores; regula el aporte máximo de personas a campañas electorales, que en el caso de los consejeros regionales individuales no puede superar las 250 UF y en el caso de varios candidatos 2.000 UF. Finalmente, regula la posibilidad de mantener el anonimato de los aportantes a candidaturas de consejeros regionales, cuando sus aportes no superen las 15 UF, y establece el plazo límite de 75 días para el pronunciamiento del análisis de la cuenta de ingresos y gastos, que debe efectuar el director del Servicio Electoral, en relación con los actos eleccionarios contemplados en la Ley Orgánica sobre Gobierno y Administración Regional.

La Ley N° 20.913 modifica las leyes orgánicas constitucionales de municipalidades, y sobre gobierno y administración regional, para permitir a los partidos políticos la presentación de candidaturas solo en las regiones donde se encuentren legalmente constituidos. En particular y en lo concerniente a efectos de esta normativa en los gobiernos regionales, ella sustituye el inciso segundo del artículo 85 de la Ley Nº 19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, por el siguiente:

"El pacto electoral regirá en todas las regiones del país en que uno o más de los partidos políticos integrantes del mismo se encuentren legalmente constituidos.

Las declaraciones de candidaturas a consejero regional que presente un pacto electoral y los subpactos comprendidos en él, solo podrán incluir candidatos de los partidos políticos que se encuentren legalmente constituidos en la respectiva región".

De acuerdo a lo señalado anteriormente, esta modificación viene a imponer taxativamente la condición de constitución legal de los partidos políticos, al tratarse de candidaturas de consejeros regionales de partidos que pertenezcan a un pacto electoral y los subpactos comprendidos en él. Esto modifica lo establecido anteriormente en la Ley N° 20.678/2013, donde se permitía incluir candidatos de cualquiera de los partidos que los constituyan (en referencia a los pactos y subpactos), "(...) independientemente de si este se encuentra legalmente constituido en la respectiva región, siempre que lo esté en la mayoría de las regiones del país y, al menos, uno de los partidos suscriptores del pacto se encuentre constituido a nivel nacional".

Ley que Establece el Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje (Ley* N° *20.920). La ley en su título IV, sobre mecanismos de apoyo a la responsabilidad extendida del productor, en su artículo 31 establece lo siguiente: "del fondo para el reciclaje. El ministerio contará con un fondo destinado a financiar proyectos, programas y acciones para prevenir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización, ejecutados por municipalidades o asociaciones de estas.

Este fondo estará integrado por: (...) c) Las transferencias que conforme a su presupuesto realicen los gobiernos regionales (...)".

De esta forma, la Ley N° 20.920, en materia de residuos y reciclaje, contempla la existencia de un fondo administrado por el Ministerio del Medio Ambiente y que los gobiernos regionales podrán aportar a dicho fondo desde sus recursos propios. Además, la ejecución de los proyectos financiados con el fondo será desarrollada por los municipios y/o asociaciones de municipalidades.

Ley Sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses (Ley N° 20.880). Las modificaciones que propone la ley en su capítulo 1º, artículo 4°, "además

de los sujetos señalados en el capítulo 3° de este título, se encontrarán obligados a realizar una declaración de intereses y patrimonio, en los términos que indica esta ley, las siguientes personas:

El Presidente de la República, los ministros de Estado, los subsecretarios, los intendentes, los gobernadores, los secretarios regionales ministeriales, los jefes superiores de servicio, los embajadores, los ministros consejeros y los cónsules.

(...) 4. Los alcaldes, concejales y consejeros regionales".

Adicionalmente, el artículo 12 establece que:

"La responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones que establece este título se hará efectiva por quien, en conformidad a la Constitución o la ley, tenga la potestad disciplinaria o la facultad para remover al infractor, según corresponda.

Tratándose de los jefes de servicio, consejeros regionales, alcaldes y concejales que infrinjan las obligaciones establecidas en este título, las sanciones que procedan a su respecto serán aplicadas por la Contraloría General de la República conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de esta ley y a sus respectivos estatutos.

La sanción que se aplique se notificará, según corresponda, al consejero, alcalde o concejal, y al secretario ejecutivo o secretario municipal respectivo, quien deberá ponerla en conocimiento del consejo regional o concejo municipal, según corresponda, en la sesión más próxima.

Respecto del contralor general de la República será la Cámara de Diputados la encargada de verificar el debido cumplimiento de las disposiciones de esta ley".

Por su parte, el artículo 23 inciso segundo establece lo siguiente:

"Los candidatos a Presidente de la República, diputados o senadores, consejeros regionales y alcaldes podrán de forma voluntaria someterse a las normas de este título al momento de inscribir la correspondiente candidatura en el Servicio Electoral". Lo anterior, en relación con el título denominado "Del mandato especial de administración de cartera de valores y la enajenación forzosa".

Respecto del capítulo 2°, "Del mandato especial de administración de cartera de valores", párrafo 2, sobre el "Objeto y constitución del mandato", ambos del mismo título señalado anteriormente, su artículo 26 señala que, entre otras autoridades, los intendentes, gobernadores

y consejeros regionales, "(...) en los términos del decreto Ley N° 3.551, que sean titulares de acciones de sociedades anónimas abiertas, opciones a la compra y venta de tales acciones, bonos, debentures y demás títulos de oferta pública representativos de capital o de deuda que sean emitidos por entidades constituidas en Chile, que se encuentren inscritas en los registros de valores que llevan las Superintendencias de Valores y Seguros y de Bancos e Instituciones Financieras, y cuyo valor total supere las veinticinco mil unidades de fomento, deberán optar por una de las siguientes alternativas respecto de tales acciones y valores:

Constituir un mandato especial conforme a las normas de este título, o vender las acciones y valores a que se refiere este capítulo, al menos, en lo que exceda a dicho monto (...)".

En el capítulo 3°, "De las enajenaciones a que obliga esta ley", el artículo 45 señala que:

"Las autoridades que se señalan en este artículo deberán enajenar, o renunciar de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2108 y siguientes del Código Civil, a su participación en la propiedad sobre los bienes que se indican a continuación:

(...) 2. Los ministros de Estado, los subsecretarios, los intendentes, los consejeros regionales, los superintendentes, los intendentes de dichas superintendencias y los jefes de servicios, respecto de su participación en la propiedad de empresas proveedoras de bienes o servicios al Estado o sus organismos y en empresas que presten servicios sujetos a tarifas reguladas o que exploten, a cualquier título, concesiones otorgadas por el Estado, cuando estas o aquellas se encuentren vinculadas expresa y directamente con el ámbito de su competencia o bien sujetas, de acuerdo a la ley, a su fiscalización, y en las concesiones de radiodifusión televisiva de libre recepción y de radiodifusión sonora (...)".

De las especificaciones señaladas anteriormente, la Ley N° 20.880 incluye a los intendentes y consejeros regionales en la obligación de realizar declaración de intereses y patrimonio. En el caso de incumplimiento de obligaciones establecidas en la normativa por parte de los consejeros regionales, las sanciones serán aplicadas por la Contraloría General de la República, siendo conocidas por el Consejo Regional en pleno. Igualmente, esta normativa regula, en lo concerniente a la administración de cartera de valores, que para los intendentes, gobernadores y consejeros regionales que cuenten con títulos especificados en el artículo 26 de la ley, que entre otros considera las tipologías y cuando el valor sea superior a 25.000 UF, deberán optar por un mandato especial o la venta de acciones o valores. Finalmente, y en relación con los intendentes y consejeros regionales, la norma establece las oportunidades en las cuales dichas autoridades están obligadas a enajenar o renunciar a su participación en la propiedad

de los bienes ahí especificados, entre ellos cuando se encuentren directamente relacionados al ámbito competencial respectivo o sujetas a su fiscalización.

Ley que Otorga una Asignación Extraordinaria, por Única Vez, para los Funcionarios Públicos de Menores Remuneraciones de la Región de Atacama (Ley N° 20.924). Esta asignación consiste en "una asignación extraordinaria, por única vez, para los funcionarios públicos de menores remuneraciones de la Región de Atacama, que cumplan las condiciones que se indican. Esta normativa concede una asignación extraordinaria, por los años 2016 y 2017, a los funcionarios públicos que se desempeñen en la Región de Atacama, con contrato vigente al 1º de enero de 2016 y que se encuentren en servicio a la fecha de pago de la asignación, siempre que tengan derecho a una remuneración bruta mensual igual o inferior a $700.000 (setecientos mil pesos) en el mes inmediatamente anterior al pago de dicha asignación por una jornada de trabajo de 44 o más horas semanales y que se encuentren en calidad de planta, a contrata y a los contratados acorde a la normativa del Código del Trabajo, que sean remunerados según lo dispuesto en el decreto Ley Nº 249, de 1973 y en el título I del decreto Ley N°3.551, de 1980. Asimismo, tendrán derecho a un 50 por ciento de la asignación los funcionarios que tengan una remuneración bruta mensual superior a $700.000 (setecientos mil pesos) pero inferior o igual a $810.000 (ochocientos diez mil pesos) por una jornada de trabajo de 44 o más horas semanales. Por su parte, aquellos funcionarios con jornadas semanales inferiores a 44 horas, tendrán derecho a la asignación, siempre que cumplan con los demás requisitos, incluyendo el tener derecho a una remuneración bruta mensual igual o inferior a los umbrales señalados, ajustados de manera proporcional a la fracción de jornada que realicen, respecto de una de 44 horas".

Esta norma, y de acuerdo a lo señalado en la Historia de la Ley, otorga beneficios pecuniarios extraordinarios a los funcionarios públicos, entre ellos del Gobierno Regional, en los años 2016/2017, cuyo principal objetivo es poder enfrentar el problema de costo de vida, que impacta directamente en la dignidad de los habitantes de la región de Atacama, razón por la cual algunos parlamentarios interpretan que este beneficio es mucho más que un bono para funcionarios, sino que implica un nuevo trato digno hacia ellos.

Ley que Otorga Reajuste de Remuneraciones a los Trabajadores del Sector Público y Concede otros Beneficios (Ley* N° *20.975). Anualmente, el sector público central es beneficiado con un reajuste que es otorgado por ley, adicionalmente se incorporan en este reajuste a otros organismos públicos, como lo son los gobiernos regionales. Esta ley en su artículo 1º

otorga, "(...) a contar del 1 de diciembre de 2016, un reajuste de 3,2% a las remuneraciones, asignaciones, beneficios y demás retribuciones en dinero, imponibles para salud y pensiones, o no imponibles, de los trabajadores del sector público, incluidos los profesionales regidos por la ley Nº 15.076 y el personal del acuerdo complementario de la ley Nº 19.297 (...)".

Adicionalmente, su artículo 4° concede, "(...) por una sola vez, a los trabajadores de las instituciones mencionadas en los artículos 2, 3, 5 y 6 de la ley N° 20.883, un bono especial de cargo fiscal, no imponible, que no constituirá renta para ningún efecto legal, que se pagará dentro de los treinta días siguientes al otorgamiento del reajuste a que se refiere el artículo 1 de esta ley (...)".

Ley que Concede Aguinaldo y otros Beneficios (Ley N° 20.971). La ley establece, en su artículo 2°, que se concede, "(...)por una sola vez, un aguinaldo de Navidad a los trabajadores que, a la fecha de publicación de esta ley, desempeñen cargos de planta o a contrata de las entidades actualmente regidas por el artículo 1 del decreto Ley Nº 249, de 1974; el decreto Ley Nº 3.058, de 1979; los títulos I, II y IV del decreto Ley Nº 3.551, de 1981; el decreto con fuerza de Ley Nº 1 (G), de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional; el decreto con fuerza de Ley Nº 2 (I), de 1968, del Ministerio del Interior; el decreto con fuerza de Ley Nº 1 (Investigaciones), de 1980, del Ministerio de Defensa Nacional; a los trabajadores de Astilleros y Maestranzas de la Armada, de Fábricas y Maestranzas del Ejército y de la Empresa Nacional de Aeronáutica de Chile; a los trabajadores cuyas remuneraciones se rigen por las Leyes Nº 18.460 y 18.593; a los señalados en el artículo 35 de la Ley Nº 18.962; a los trabajadores del acuerdo complementario de la Ley Nº 19.297, al personal remunerado de conformidad al párrafo 3º del título VI de la Ley Nº 19.640 y a los trabajadores de empresas y entidades del Estado que no negocien colectivamente y cuyas remuneraciones se fijen de acuerdo con el artículo 9 del decreto Ley Nº 1.953, de 1977, o en conformidad con sus leyes orgánicas o por decretos o resoluciones de determinadas autoridades (...)".

De esta forma, la Ley N° 20.971 beneficia a los trabajadores públicos en general, según las especificaciones ante señaladas y en lo que interesa a este informe a los trabajadores del Gobierno Regional en particular, a través del pago de un aguinaldo navideño según los montos de beneficio y los tramos de remuneraciones líquidas también especificadas en la normativa.

Ley que Otorga una Bonificación Adicional y otros Beneficios de Incentivo al Retiro para los Funcionarios y Funcionarias de los Servicios Públicos (Ley N° 20.948). En esta ley se incluye a los funcionarios y funcionarias de los gobiernos regionales el poder acceder a los beneficios que se indican, para ello modifica el título II de la Ley Nº 19.882, incorporando entre ellos a los funcionarios de los gobiernos regionales, por encontrarse afectos a la asignación de modernización contemplada en la Ley N° 19.553.

A continuación, se presenta en la Tabla N° 1 un resumen de las 40 leyes publicadas el año 2016, relacionadas con el proceso de descentralización en general, explicitándose en la última columna el efecto de aporte, no aporte o neutro que cada una de ellas tiene en relación con el proceso de descentralización en el nivel regional, según método definido.

Tabla N° 1: Resumen Leyes Publicadas El 2016, relacionadas con el Proceso de Descentralización

Datos generales	Título	Resumen de los contenidos de la normativa	Efecto
Ley 20.981. Fecha de Publicación: 15-dic-16. Organismo: Ministerio de Hacienda.	Ley de presupuestos del sector público correspondiente al año 2017.	Establece variadas adecuaciones e incorporaciones a las glosas comunes para los gobiernos regionales, en sus Programas 01 y 02, relacionado entre otros con las siguientes temáticas: utilización de vehículos institucionales para el traslado de consejeros regionales; ampliación del uso del 6% de los recursos que se indican para subvencionar actividades de protección del medio ambiente y educación ambiental; incorporación de las Asociaciones de Municipalidades como beneficiarios de subsidios que se indican.	↑
Ley 20.976. Fecha de Publicación: 15-dic-16. Organismo: Ministerio de Educación.	Permite a los profesionales de la educación que indica, entre los años 2016 y 2024, acceder a la bonificación por retiro voluntario establecida en la Ley N° 20.822.	Permite acceder a la bonificación por retiro voluntario establecida en la Ley Nº 20.822 a los profesionales que se indican, entre ellos aquellos que pertenezcan a una dotación docente del sector municipal, administrada directamente por las municipalidades o por corporaciones municipales, ya sea en calidad de titulares o contratados. Asimismo, establece reglas especiales para acceder a la bonificación señalada, determina la forma en que se accede a los cupos en cada anualidad, su forma de cálculo y procedimientos, entre otros.	→
Ley 20.975. Fecha de Publicación: 23-nov-16. Organismo: Ministerio de Hacienda.	Otorga reajuste de remuneraciones a los trabajadores del sector público y concede. Otros beneficios que indica.	Otorga un reajuste de un 3,2%, a partir del 1 de diciembre de 2016, a las remuneraciones, asignaciones, beneficios y demás retribuciones en dinero, imponibles para salud y pensiones, o no imponibles, de los trabajadores del sector público, incluyendo a los trabajadores de los gobiernos regionales. La normativa establece igualmente a quienes no regirá este reajuste, su forma de aplicación y concede igualmente un bono especial que se especifica.	↑
Ley 20.971. Fecha de Publicación: 22-nov-2016. Organismo: Ministerio de Hacienda.	Concede aguinaldos y otros beneficios que indica.	Junto con establecer un aguinaldo de Navidad a los trabajadores del sector público, afectos a las normativas que ahí se indican y que considera a los trabajadores de los gobiernos regionales, señala a quienes no regirá el reajuste que indica.	↑

Datos generales	Título	Resumen de los contenidos de la normativa	Efecto
Ley 20.965. Fecha Publicación: 04-nov-2016.	Permite la creación de consejos y planes comunales de seguridad pública.	Modifica la Ley N° 18.695, orgánica constitucional de municipalidades, reemplazando la actual letra j) del artículo 4°, respecto de las funciones que pueden desarrollar estas directamente o con otros órganos de la Administración del Estado en materia de seguridad pública, incorporando la atribución municipal de elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar el plan comunal de seguridad pública, instrumento de gestión este último reconocido formalmente en su ley orgánica.	→
Ley 20.964. Fecha de Publicación: 29-oct-2016. Organismo: Ministerio de Educación.	Otorga bonificación por retiro voluntario al personal asistente de la educación que indica.	Otorga, por una sola vez, una bonificación por retiro voluntario al personal asistente de la educación que se desempeñe en establecimientos educacionales administrados directamente por las municipalidades o por corporaciones privadas sin fines de lucro creadas por estas para administrar la educación municipal, y a los asistentes de la educación de las instituciones ante señaladas que, al 30 de junio de 2014, hayan cumplido 60 o más años de edad, si son mujeres, y 65 o más años de edad, si son hombres, siempre que postulen a ella comunicando su decisión de renunciar voluntariamente en el o los plazos que establezca el reglamento y hagan efectiva su renuncia voluntaria en los plazos que establece esta misma ley, y entre otros, establece tope de beneficiarios de esta bonificación en los años que indica.	→
Ley 20.955. Fecha de Publicación: 20-10-2016. Organismo: Ministerio de Hacienda.	Perfecciona el sistema de alta dirección pública y fortalece la dirección nacional del Servicio Civil.	Introduce modificaciones en la ley N° 19.882, que regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica, cuyo nuevo artículo 47 explicita las incompatibilidades de los consejeros aludidos con el ejercicio del cargo de diputado, senador, ministro de Estado, subsecretario, intendente, gobernador, alcalde, concejal y consejero regional. Igualmente, entre sus disposiciones transitorias establece que dentro del plazo de un año desde la publicación de esta ley, el Presidente de la República deberá enviar al Congreso Nacional un proyecto de ley que incorpore mecanismos de reclutamiento y selección basados en el mérito en el ámbito municipal.	↑
Ley 20.958. Fecha Publicación: 15-oct-2016. Organismo: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.	Establece un sistema de aportes al espacio público.	Incorpora la existencia del denominado plan comunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, el cual es elaborado por cada municipalidad, pudiendo esta solicitar su elaboración al Gobierno Regional respectivo. Una vez aprobado dicho instrumento en el nivel municipal, debe ser remitido vía copia al Gobierno Regional. En el caso de las áreas metropolitanas o incluidas en un plan regulador metropolitano o intercomunal, dicho instrumento es construido por el nivel desconcentrado sectorial que se indica en la norma, aunque con consulta a las municipalidades a través de la primera autoridad regional, la que igualmente deberá someterlo a la aprobación de respectivo Consejo Regional, una vez aprobado por los alcaldes del área señalada.	↑
Ley 20.952. Fecha Publicación: 21-sep-2016. Organismo: Ministerio de Hacienda.	Otorga un bono al personal asistente de la educación de menores remuneraciones que se indica.	Extiende el beneficio del bono establecido en la Ley 20.883, artículo 59, señalando que se otorgará en las mismas condiciones a los trabajadores regidos por el Código del Trabajo que se desempeñen en los Departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEM), en las Direcciones de Educación Municipal (DEM) y al personal que cumple funciones relacionadas con la administración del servicio educacional en las corporaciones municipales a que se refiere la misma normativa.	→

Datos generales	Título	Resumen de los contenidos de la normativa	Efecto
Ley 20.953. Fecha Publicación: 16-sep-2016. Organismo: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.	Declara feriado el 20 de septiembre de 2016, en la Región de Coquimbo, con motivo de la celebración de la fiesta de La Pampilla.	Declara feriado regional en Coquimbo la conmemoración de la fiesta de La Pampilla, declarándose en la historia de la ley, cuyo inicio de trâmite es una moción de variados H. Diputados, que ella "(...) constituye un hecho de gran relevancia para la identidad de la Región de Coquimbo, además de constituir un impulso a la economía regional producto del turismo y el comercio que se genera en estas festividades (...)".	→
Ley 20.948. Fecha Publicación: 03-sep-2016. Organismo: Ministerio de Hacienda.	Otorga una bonificación adicional y otros beneficios de incentivo al retiro para los funcionarios y funcionarias de los servicios públicos que se indican y modifica el título II de la Ley Nº 19.882	Otorga una bonificación adicional, por una sola vez, a los funcionarios de carrera y a contrata que perciban la bonificación por retiro del título II de la ley Nº 19.882, que regula la nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica, incluyéndose en ellos a los de los gobiernos regionales, al encontrarse afectos a la asignación de modernización contemplada en la Ley Nº 19.553, siempre que se encuentren afiliados al sistema de pensiones establecido en el decreto Ley Nº 3.500, de 1980, y en las condiciones adicionales que la misma norma establece.	↑
Ley 20.942. Fecha Publicación: 25-ago-2016. Organismo: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.	Declara feriado el día 8 de septiembre de 2016 para la Región de Antofagasta.	Declara feriado regional el día 8 de septiembre, en razón de celebrarse la fiesta religiosa de Nuestra Señora Guadalupe de Ayquina, no obstante existió otra normativa que declaró dicho feriado, pero no de manera permanente (Ley 20.771/2014), aduciéndose en la historia de la ley que "(...) en nuestro país existen prácticas arraigadas en la cultura popular, fiestas religiosas y paganas que se celebran a lo largo y ancho del territorio y que ello es parte del patrimonio, costumbres y tradiciones de cada región o localidad, entre ellas se encuentra precisamente la Fiesta en conmemoración de la Virgen de Ayquina (...)".	→
Ley 20.943. Fecha Publicación: 19-ago-2016. Organismo: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.	Modifica la ley general de urbanismo y construcciones, para especificar el tipo de infraestructura exenta de la obligación de contar con un permiso municipal, y en cuanto a las condiciones que deben cumplir las obras de infraestructura ejecutadas por el Estado.	Modifica el decreto con fuerza de Ley Nº 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ley General de Urbanismo y Construcciones, incorporando entre otros la exigibilidad a las obras de infraestructura de transporte, sanitaria y energética que ejecute el Estado, del informe favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y del Servicio Agrícola, previa aprobación correspondiente de la Dirección de Obras Municipales.	→
Ley 20.939. Fecha Publicación: 10-ago-2016. Organismo: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.	Modifica el D.F.L. Nº 1, de 2006, del Ministerio Del Interior, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley orgánica constitucional de municipalidades, en materia de candidaturas independientes.	Modifica los procedimientos que permiten determinar los candidatos a concejales, elegidos en una lista que corresponda a un pacto electoral. Así modifica procedimientos establecidos anteriormente en la Ley 20.669/2013.	→

Datos generales	Título	Resumen de los contenidos de la normativa	Efecto
Ley 20.941. Fecha Publicación: 09-ago-2016. Organismo: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.	Declara feriado el día 10 de agosto para la Región de Tarapacá, con motivo de la fiesta religiosa de San Lorenzo de Tarapacá.	Declara el feriado por la fiesta religiosa de San Lorenzo de Tarapacá, iniciativa que nace a partir de una moción parlamentaria, que en los antecedentes recabados de la historia de la ley contempla entre sus antecedentes que dicha fiesta en los últimos años "(...) ha experimentado un aumento considerable de la concurrencia de fieles, lo que ha significado que numerosos ciudadanos y ciudadanas de la Región de Tarapacá deban programar permisos y suspender labores en sus trabajos y en escuelas para poder participar en esta expresión de la religiosidad regional (...)".	→
Ley 20.938. Fecha Publicación: 27-jul-2016. Organismo: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.	Repone atribuciones del servicio electoral.	Modifica la Ley Nº 18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. Particularmente, reemplaza el conocimiento de las infracciones sancionadas en los artículos que indica, por parte del juez de Policía Local de la comuna donde se cometieron tales infracciones, y siempre que este fuere abogado. En caso contrario, deberá ocurrirse al juez de Policía Local abogado de la comuna más cercana.	→
Ley 20.937. Fecha Publicación: 27-jul-2016. Organismo: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.	Modifica límites de los aportes propios que efectúan los candidatos a concejal en sus campañas.	Modifica la Ley N°19.884, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral. Tratándose del financiamiento privado de campañas, en el caso de las candidaturas a concejales, los montos no pueden sobrepasar el veinticinco por ciento del límite de gasto autorizado. No obstante ello, el candidato a concejal podrá financiar con aportes propios hasta cincuenta unidades de fomento, cuando el porcentaje señalado represente un valor menor a este monto.	→
Ley 20.936. Fecha Publicación: 20-jul-2016. Organismo: Ministerio de Energía.	Establece un nuevo sistema de transmisión eléctrica y crea un organismo coordinador independiente del sistema eléctrico nacional	Introduce modificaciones en el decreto con fuerza de ley N°4/20.018, de 2006, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley General de Servicios Eléctricos. En particular y en relación con el procedimiento para la determinación de franjas y su estudio relacionado, establece que dicho estudio debe contener, a lo menos, la "indicación de los caminos, calles y otros bienes nacionales de uso público y de las propiedades fiscales, municipales y particulares que se ocuparán o atravesarán, individualizando a sus respectivos dueños". Agrega que para el adecuado desarrollo del estudio regulado en esta norma, el Ministerio podrá ingresar a todas las propiedades fiscales, municipales y particulares en que sea necesario.	→
Ley 20.931. Fecha Publicación: 05-jul-2016. Organismo: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.	Facilita la aplicación efectiva de las penas establecidas para los delitos de robo, hurto y receptación y mejora la persecución penal en dichos delitos.	Introduce modificaciones al Código Penal. En relación con el título sobre cuasidelitos, quienes sufrirán la pena de multa de una a cuatro unidades tributarias mensuales, incorpora a quien impidiere el ejercicio de las funciones fiscalizadoras de los inspectores municipales.	→
Ley 20.919. Fecha Publicación: 13-jun-2016. Organismo: Ministerio de Salud.	Otorga bonificación por retiro voluntario al personal regido por la Ley N° 19.378, que establece estatuto de atención primaria de salud municipal.	Otorga por una sola vez la bonificación que indica, estableciendo las condiciones que deben cumplir el personal regido por el estatuto de atención primaria de salud municipal, estableciendo igualmente su base de cálculo, y los cupos de beneficiarios en las anualidades ahí indicadas.	→

Datos generales	Título	Resumen de los contenidos de la normativa	Efecto
Ley 20.924. Fecha Publicación: 03-jun-2016. Organismo: Ministerio de Hacienda.	Otorga una asignación extraordinaria, por única vez, para los funcionarios públicos de menores remuneraciones de la región de atacama, que cumplan las condiciones que se indican.	Esta normativa, de acuerdo a lo señalado en la Historia de la Ley y muy particularmente en la discusión en sala, viene a entregar beneficios pecuniarios extraordinarios a los funcionarios públicos, entre ellos del Gobierno Regional, en los años que indica, cuyo principal objetivo es poder enfrentar el problema de costo de vida, que impacta directamente en la dignidad de los habitantes de la Región de Atacama, razón por la cual algunos parlamentarios interpretan que este beneficio es mucho más que un bono para funcionarios, sino que implica un nuevo trato digno hacia ellos.	↑
Ley 20.920. Fecha Publicación: 01-jun-2016. Organismo: Ministerio del Medio Ambiente.	Establece marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje.	Incorpora un fondo administrado por el Ministerio del Medio Ambiente, que en las materias señaladas de prevención y fomento, puedan ser ejecutadas en el nivel local por municipalidades o asociaciones municipales, fondo el cual estará integrado entre otros por transferencias que pueden efectuar los gobiernos regionales, facultándolos por ley para tales efectos.	↑
Ley 20.922. Fecha Publicación: 25-may-2016. Organismo: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.	Modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo	Permite modificar las plantas municipales y promueve su profesionalización, cuya última ocurrencia data hace más de veinte años y que hasta la entrada en vigencia de esta ley radicaba en la Presidencia de la República; concede una asignación profesional en las plantas directivas, profesionales y jefaturas, homologándolos con sus pares del nivel central; crea una asignación especial para funcionarios "Directivos y Jefaturas" que no posean título profesional; genera aumento de grados y mejoras en las remuneraciones de los grados inferiores; establece modificaciones a límites de gastos en personal; establece como instrumento de gestión municipal la política de recursos humanos y la exigencia de contar con un reglamento de concursos públicos; establece un aporte fiscal extraordinario e incremento del fondo común municipal, para cancelar los beneficios descritos anteriormente, y obliga a las municipalidades a remitir, a lo menos anualmente a Subdere, una serie de antecedentes relacionados con personal y recursos humanos.	→
Ley 20.917. Fecha Publicación: 27-abr-2016. Organismo: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.	Modifica el artículo 116 de la ley general de urbanismo y construcciones.	Incorpora, en el contexto de la ejecución de obras de urbanización, edificación e instalaciones complementarias, que los certificados de informaciones previas (en referencia a aquellos otorgados por la dirección de obras municipales —a solicitud del interesado— que contenga las condiciones aplicables al predio de que se trate, de acuerdo con las normas urbanísticas derivadas del instrumento de planificación territorial respectivo) que se otorguen respecto de los lotes resultantes de subdivisiones afectas y loteos con urbanización garantizada mantendrán su vigencia mientras no se modifiquen el plano de subdivisión, loteo o urbanización, o las normas urbanísticas legales o reglamentarias.	→

Datos generales	Título	Resumen de los contenidos de la normativa	Efecto
Ley 20.915. Fecha Publicación: 15-abr-2016. Organismo: Ministerio Secretaria General de la Presidencia.	Fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización.	Modifica la nominación del antiguo Consejo General de los partidos políticos por la de "Órgano Intermedio Colegiado", entregándole entre otras funciones la designación de candidatos a consejeros regionales. Asimismo, incorpora a los consejeros regionales en la lista de autoridades colegiadas a las cuales los partidos políticos se les prohíben dar órdenes de votación. Finalmente, mediante disposición transitoria, salvaguarda o exceptúa el derecho de posesión de inmuebles de los partidos políticos, cuando ellos se encuentren inscritas a nombre de, entre otros, los gobiernos regionales, o comprendidas en las herencias deferidas a favor de ellos.	↑
Ley 20.900. Fecha Publicación: 14-abr-2016. Organismo: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.	Para el fortalecimiento y transparencia de la democracia.	Modifica la ley orgánica constitucional de votaciones populares y escrutinios y la ley sobre sobre transparencia, límite y control del gasto electoral. Respecto de la primera, incorpora a los consejeros regionales en la eventualidad de practicarse más de un escrutinio en las mesas, según el orden de prelación ahí estipulado. Respecto de la segunda, establece el límite de gastos electorales de los candidatos a consejeros regionales. Finalmente, regula la posibilidad de mantener el anonimato de los aportantes a candidaturas de consejeros regionales, cuando sus aportes no superen las 15 UF; y establece el plazo límite de 75 días para el pronunciamiento del análisis de la cuenta de ingresos y gastos, que debe efectuar el del director del Servicio Electoral, en relación con los actos eleccionarios contemplados en la Ley Orgánica sobre Gobierno y Administración Regional.	↑
Ley 20.907. Fecha Publicación: 14-abr-2016. Organismo: Ministerio del Trabajo Y Previsión Social.	Regula la situación del trabajador dependiente que se desempeña como voluntario del cuerpo de bomberos.	La normativa, originada mediante moción parlamentaria, incorpora en el código del trabajo la facultad para que los trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo y aquellos regidos por el Estatuto Administrativo contenido en la Ley Nº 18.834, entre ellos aquellos de los gobiernos regionales, acudan a llamados de emergencia ante accidentes, incendios u otros siniestros que ocurran durante su jornada laboral. El tiempo que estos trabajadores destinen a la atención de estas emergencias será considerado como trabajado para todos los efectos legales.	→
Ley 20.914. Fecha Publicación: 05-abr-2016. Organismo: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.	Modifica cuerpos legales que indica para permitir la inscripción de pactos electorales diversos en elecciones municipales.	Modifica las leyes Orgánica Constitucional de Municipalidades y aquella que establece el Sistema de Elecciones Primarias para la Nominación de Candidatos a Presidente de la República, parlamentarios y alcaldes. Respecto de la primera, establece, en primer lugar, que para los efectos de las declaraciones de candidaturas de alcaldes y concejales en pactos electorales, dicha declaraciones deben ser suscritas por los presidentes y secretarios generales de los partidos políticos que integren el pacto o subpacto electoral. En segundo lugar, que los partidos políticos e independientes que así lo prefieran podrán subscribir un pacto electoral para la elección de alcaldes y un pacto electoral distinto para la elección de concejales. Respecto de la segunda normativa, igualmente en relación con los pactos y subpactos antes señalados, explicita el plazo de constitución que indica y su relación con las declaraciones de candidaturas de las elecciones primarias.	→

Datos generales	Título	Resumen de los contenidos de la normativa	Efecto
Ley 20.913. Fecha Publicación: 02-abr-2016. Organismo: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.	Modifica las leyes orgánicas constitucionales de municipalidades, y sobre Gobierno y administración regional, para permitir a los partidos políticos la presentación de candidaturas solo en las regiones donde se encuentren legalmente constituidos.	Impone taxativamente la condición de constitución legal de los partidos políticos, al tratarse de candidaturas de consejeros regionales de partidos que pertenezcan a un pacto electoral y los subpactos comprendidos en él. Esto modifica lo establecido anteriormente en la Ley N° 20.678/2013, donde se permitía incluir candidatos de cualquiera de los partidos que los constituyan (en referencia a los pactos y subpactos), "(...) independientemente de si este se encuentra legalmente constituido en la respectiva región, siempre que lo esté en la mayoría de las regiones del país y, al menos, uno de los partidos suscriptores del pacto se encuentre constituido a nivel nacional".	↑
Ley 20.903. Fecha Publicación: 01-abr-2016. Organismo: Ministerio de Educación.	Crea el sistema de desarrollo profesional docente y modifica otras normas.	Modifica el estatuto de los profesionales de la educación, introduciendo un nuevo título sobre desarrollo profesional docente regulando un sistema al efecto, sistema el cual se aplica a, entre otros, los profesionales de la educación que se desempeñen en los establecimientos educacionales regidos por el decreto con fuerza de Ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación; los regulados por el decreto Ley N° 3.166, de 1980, y a los que ocupan cargos directivos y técnicos-pedagógicos en los Departamentos de Administración Educacional de cada municipalidad, o de las corporaciones educacionales creadas por estas. Adicionalmente, la norma regula otras materias vinculadas con el ámbito municipal tales como dotación docente y el contrato de los profesionales de la educación del sector municipal; concursos, cesación de cargos.	→
Ley 20.910. Fecha Publicación: 29-mar-2016. Organismo: Ministerio de Educación.	Crea quince centros de formación técnica estatales.	Crea un centro de formación técnica estatal por región. Establece que ellos tendrán la facultad de crear, organizar y asociarse con otras personas naturales o jurídicas nacionales, extranjeras o internacionales, asociaciones, sociedades, así como corporaciones o fundaciones cuyos objetivos correspondan o se complementen con los del centro de formación técnica. En el contexto de esas operaciones señaladas, se explicita que no podrán comprometer en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, sus organismos, los gobiernos regionales y las municipalidades. Entre sus disposiciones transitorias señala que, para efectos de la determinación de la entrada en funcionamiento de los Centros, se deberán utilizar, entre otros, el criterio de pertinencia con la estrategia de desarrollo regional.	→
Ley 20.899. Fecha Publicación: 08-feb-2016. Organismo: Ministerio de Hacienda.	Simplifica el sistema de tributación a la renta y perfecciona otras disposiciones Legales tributarias.	Introduce modificaciones a, entre otros, la Ley N° 20.780, particularmente a una de sus disposiciones transitorias a través de la cual agrega en condición de exentas del impuesto al valor agregado, en el caso de bienes corporales inmuebles nuevos que cuenten con el permiso de construcción a la fecha señalada, la venta u otras transferencias de dominio, incluido el contrato de arriendo con opción de compra, que se graven como consecuencia de estas modificaciones siempre que respecto de tales bienes se haya ingresado, al 1 de abril de 2017, la solicitud de recepción definitiva de la obra ante la Dirección de Obras Municipales correspondiente conforme lo establecido en la Ley General de Urbanismo y Construcciones.	→

Datos generales	Título	Resumen de los contenidos de la normativa	Efecto
Ley 20.897. Fecha Publicación: 05-feb-2016. Organismo: Ministerio de Energía.	Modifica la Ley Nº 20.365, que establece franquicia tributaria respecto de sistemas solares térmicos; la ley general de servicios eléctricos y la ley que crea la ENAP.	Incorpora vigencia del beneficio que establece la normativa, que regirá a partir del 1 de enero de 2015, respecto de las viviendas cuyos permisos de construcción o las respectivas modificaciones de estos se hayan otorgado a partir del 1 de enero de 2013 y obtenido su recepción municipal final a partir del 1 de enero de 2015 y antes del 31 de diciembre de 2020. No obstante, también accederán a este beneficio las viviendas cuya recepción municipal se obtenga después del 31 de diciembre de 2020, cuando esta se hubiere solicitado con anterioridad al 30 de noviembre de ese año. Adicionalmente, prohíbe la comercialización de sistemas solares térmicos o cualquiera de sus componentes que hayan servido con anterioridad para percibir este subsidio. Esta prohibición —establece— regirá por cinco años, contados desde la recepción municipal definitiva de la obra donde se hubiesen instalado primeramente. Finalmente, establece disposiciones transitorias en relación con fechas que indica, sobre recepciones municipales.	→
Ley 20.898. Fecha Publicación: 04-feb-2016. Organismo: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.	Establece un procedimiento simplificado para la regularización de viviendas de autoconstrucción.	En materia de regularización de viviendas, para efectos de obtener los permisos de edificación y de recepción definitiva, se establece que deberá cumplir adicional a lo que señala la propia normativa, entre otros, el requisito de no tener, a la fecha de ingreso de la solicitud de regularización, reclamaciones escritas pendientes por incumplimiento de normas urbanísticas ante la dirección de obras municipales o el Juzgado de Policía Local respectivo. Adicionalmente, establece la documentación que deberá presentar el propietario ante la dirección de obras municipales, acompañando a una solicitud de permiso y recepción simultánea.	→
Ley 20.885. Fecha Publicación: 05-ene-2016. Organismo: Ministerio de Justicia.	Crea la Subsecretaría de Derechos Humanos y adecúa la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia.	Modifica el decreto Ley N° 3.346, del Ministerio de Justicia, incorporando en el Plan Nacional de Derechos Humanos, entre otros, la consideración de promoción de la educación y formación en derechos humanos, en los niveles de enseñanza parvularia, básica, media y superior, así como en los programas de capacitación, formación y perfeccionamiento de todas las autoridades y funcionarios de los órganos del Estado, incluidos el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública, los miembros de las Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones de Chile, Gendarmería de Chile y las municipalidades.	→
Ley 20.880. Fecha Publicación: 05-ene-2016. Organismo: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.	Sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses.	Establece que se encuentran obligados a realizar una declaración de intereses y patrimonio, entre otros, los alcaldes, concejales y consejeros regionales. En caso que dichas autoridades infrinjan las obligaciones establecidas en esa normativa, las sanciones que procedan a su respecto serán aplicadas por la Contraloría General de la República. Respecto del mandato especial de administración de cartera de valores y la enajenación forzosa, para el caso de los candidatos a Presidente de la República, diputados o senadores, consejeros regionales y alcaldes, se establece que ellos podrán de forma voluntaria someterse a las normas del título en cuestión, al momento de inscribir la correspondiente candidatura en el Servicio Electoral. Los intendentes, gobernadores, consejeros regionales y alcaldes, entre otras autoridades, que sean titulares de instrumentos señalados en el artículo 26 de la ley y cuyo valor total supere las unidades de fomento ahí señaladas, deberán optar por las alternativas respecto de tales acciones y valores que se indican.	↑

Fuente: elaboración propia, basada en información disponible en www.bcn.cl

JURISPRUDENCIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Durante el año 2016, la Contraloría General de la República publicó 44 dictámenes vinculados con la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, en comparación con los 42 publicados el año anterior, todos los cuales orientan de mejor forma la gestión de la institucionalidad regional. Este informe presenta dichos dictámenes, agrupados en las siguientes cuatro materias: Funciones y Responsabilidades del Ejecutivo del gobierno regional; Derechos y Responsabilidades de los Consejeros Regionales; Funciones y Atribuciones del gobierno regional, y Otras materias vinculadas con el Nivel Regional y la Ley N° 19.175.

Del total de los dictámenes publicados el año 2016, quince de ellos que equivale al 34% corresponden a funciones y atribuciones del Gobierno Regional; catorce dictámenes correspondientes al 32% se relacionan con derechos y responsabilidades de los consejeros regionales; nueve de ellos que significa el 20% se tratan materias sobre funciones y responsabilidades del ejecutivo del Gobierno Regional, y finalmente seis un 14%, sobre otras materias vinculadas con el nivel regional y la Ley N° 19.175.

Funciones y responsabilidades del ejecutivo del Gobierno Regional. Es posible destacar los siguientes dictámenes, el primero en relación con las atribuciones para la creación de un cargo de facto en el servicio administrativo del Gobierno Regional, y el segundo respecto de la atribución de aprobación del intendente para que los consejeros puedan desempeñar cometidos en representación del Gobierno Regional, que originan gastos de alimentación y alojamiento que indica:

a) El dictamen N° 90.308, de fecha 16-12-2016, a través del cual se solicitó pronunciamiento del órgano contralor en relación con una temática de permanente inquietud en la administración pública en general y de los gobiernos regionales en particular, en relación con la creación de cargos "de facto" no considerados en este caso en la estructura orgánica de los gobiernos regionales, en este caso específico el de "Administrador Regional". Se trata de una solicitud de reconsideración en el reconocimiento de dicho cargo, según pronunciamiento anterior de la Contraloría. Efectuado el análisis de las atribuciones del ejecutivo del gobierno regional se establece que efectivamente el intendente es el jefe superior de los servicios administrativos del Gobierno Regional y le corresponde proponer al Consejo la organización de los mismos, de acuerdo con las normas básicas sobre organización establecidas en la Ley N° 19175, correspondiendo a dicho organismo pronunciarse solo por la vía de la aceptación o el rechazo,

situación que según los antecedentes tenidos a la vista no se habría producido, solicitándose en tales circunstancias su regularización. No obstante lo anterior, este dictamen sentencia por un lado que "(...) en ningún caso puede implicar la creación de cargos ni el establecimiento de nuevas funciones distintas de las que el legislador le encarga a ese organismo regional (...)". Por otro lado, y dada la situación puntual del Gobierno Regional en cuestión, "(...) en términos generales, es posible considerar en la organización interna del GORE una unidad encargada de cumplir funciones relacionadas con la gestión del servicio administrativo del mismo.

Sin perjuicio de lo anterior, si esa unidad contempla labores de naturaleza directiva, que se distinguen de otro tipo de quehaceres por su carácter decisorio, resolutivo o ejecutivo, el cargo del servidor que las desempeñará debe reunir condiciones de estabilidad, permanencia, habitualidad y, además, poseer jerarquía, requisitos que solo cumplen, dentro de la orgánica de un servicio público, los cargos de planta (...)".

b) El dictamen N° 5.105, de fecha 20-01-2016, sobre el derecho de los consejeros regionales a percibir fondos no sujetos a rendición para cubrir los gastos de alimentación y alojamiento, previo a lo cual correspondería la aprobación del intendente para que los consejeros puedan desempeñar cometidos en representación del Gobierno Regional que originan dichos gastos, el dictamen recuerda que "(...) la Ley N° 20.817, publicada en el *Diario Oficial* el 6 de febrero de 2015 y que entró en vigencia el 1 de marzo del mismo año, modificó la mencionada Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, en lo relativo a los estipendios a los cuales tienen derecho los consejeros regionales", los cuales en adelante no se encuentran sujetos a rendiciones. No obstante ello y en lo relativo a la aprobación del intendente antes señalada, el dictamen resuelve la necesaria existencia de la aprobación del ejecutivo del Gobierno Regional, en el entendido que el Gobierno Regional lo constituye según ley el intendente y el Consejo Regional, correspondiéndole al primero la administración de los recursos propios de la organización. En tales circunstancias, sanciona "(...) que las voluntades del intendente regional y del CORE son necesarias para autorizar los cometidos en representación del Gobierno Regional, con el derecho a percibir los fondos no sujetos a rendición del referido inciso séptimo del artículo 39 de la Ley N° 19.175".

Tabla N° 2: Funciones y responsabilidades del ejecutivo del Gobierno Regional

	Dictamen	Materia específica	Resumen
1	Dictamen N° 90.308, de fecha 16-12-2016	Administrativa	El intendente regional individualizado puede proponer la organización interna de los servicios administrativos del Gobierno Regional de ese territorio.
2	Dictamen N° 89.916, de fecha 15-12-2016	Administrativa/ Judicial	Se abstiene de pronunciarse sobre las eventuales acciones de hostigamiento que habría efectuado la intendente regional individualizada, quien preside en esa calidad el directorio de la Corporación Regional de Desarrollo Productivo, dirigidas en contra de la exgerente general interina de ese organismo, por hallarse el asunto en conocimiento de los tribunales de justicia.
3	Dictamen N° 31.965, de fecha 29-04-2016	Administrativa	Al actuar en representación del GORE, el intendente individualizado solo podrá hacer uso del logo si es aprobado por el CORE.
4	Dictamen N° 30.816, de fecha 25-04-2016	Administrativa/ Judicial	Decisión de interponer una querella compete al intendente, acorde con la representación extrajudicial del Gobierno Regional que le confiere el ordenamiento jurídico.
5	Dictamen N° 6.344, de fecha 25-01-2016	Administrativa / Financiera/ Presupuestaria	Circular emitida por el intendente individualizado no suprime la exigencia de requerir el acuerdo del Concejo Municipal en los casos previstos en la letra i) del artículo 65 de la Ley N° 18.695, en relación con la celebración de convenios y contratos.
6	Dictamen N° 5.105, de fecha 20-01-2016	Administrativa	La aprobación del intendente es necesaria para que los consejeros regionales desempeñen cometidos en representación del Gobierno Regional, con derecho a percibir los fondos no sujetos a rendición, que contempla el inciso séptimo del artículo 39 de la Ley N° 19.175.
7	Dictamen N° 475, de fecha 05-01-2016	Administrativa	No procede que el intendente fije un logo institucional distinto al del Gobierno. Para que el Gobierno Regional pueda usar una nueva imagen se requiere acuerdo del Consejo Regional respectivo, lo que no consta en la especie.
8	Dictamen N° 65.386, de fecha 02-09-2016	Administrativa / Financiera/ Presupuestaria	Confirma dictamen N° 76.421, de 2015, el que concluyó que las bases concursales relativas al FIC solo requieren la aprobación del intendente regional y no del CORE, pues los preceptos que regulan dicha iniciativa, prevén la intervención de ese cuerpo colegiado en la etapa de distribución de esos recursos.
9	Dictamen N° 28.157, de fecha 14-04-2016	Administrativa / Financiera/ Presupuestaria	Rechaza reconsideración del dictamen N° 73.506, de 2015, que concluyó que los instructivos indicados en el numeral 2.1 de la glosa 02 —común para todos los programas 02 de los gobiernos regionales y para el programa 03 del Gobierno Regional de Magallanes y Antártica Chilena, de la Ley N° 20.798, de Presupuestos del Sector Público para el año 2015—, deben ser elaborados por el intendente y aprobados por el Consejo Regional (CORE).

Fuente: elaboración propia, basada en información disponible en www.contraloria.cl

Derechos y responsabilidades de los consejeros regionales. Se tienen los siguientes dictámenes, el primero en relación a su participación como órgano colegiado, y el segundo respecto de la actuación de un consejero en particular:

a) El dictamen N° 75.512, de fecha 14-10-2016, a través del cual algunos consejeros del Gobierno Regional en cuestión, solicitan dejar sin efecto el acuerdo del Consejo Regional en relación con la aprobación del financiamiento para los gastos de funcionamiento de una corporación de derecho privado de turismo, la cual, encontrándose pendiente su constitución y adquisición de personalidad jurídica, contó con la aprobación del órgano colegiado a la concurrencia del Gobierno Regional en la creación de la señalada corporación. El órgano contralor, teniendo a la vista la normativa vigente, sancionó que "(...) las dos gestiones forman parte del procedimiento de formación de la anotada corporación regional sin que el ordenamiento jurídico haya previsto su cumplimiento sucesivo, de manera que no se advierte inconveniente en que el intendente haya propuesto la aprobación del presupuesto de la corporación aun cuando su constitución legal se encuentra pendiente, en el entendido que es necesario dotarla de recursos para financiar las actividades que debe efectuar apenas se constituya como persona jurídica".

b) El dictamen N° 68.443, de fecha 16-09-2016, que solicita el pronunciamiento en relación con la actuación de un consejero regional, quien postulando a un cargo de elección popular renunció verbalmente a su cargo en sesión ordinaria del Consejo, para luego desistirse de forma escrita de dicha decisión y, finalmente y con posterioridad, presentar una carta de renuncia. Al respecto y teniendo a la vista articulados de la constitución política de la ley orgánica sobre gobierno y administración regional, la ley de bases generales de la administración del Estado, y la ley que establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a los cargos que indica, el órgano contralor estableció que corresponde al SERVEL determinar y examinar que se cumplan los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico, para participar en los procesos de elecciones primarias, habiéndose pronunciado dicho organismo sobre la presentación del ocurrente, tal como él mismo lo reconoce en su escrito.

Tabla N° 3. Derechos y responsabilidades de los consejeros regionales

	Dictamen	Materia	Resumen
1	Dictamen N° 86.635, de fecha 30-11-2016	Administrativa	Procedimiento de amparo al acceso a la información referido en la letra g) del artículo 36 de la Ley N° 19.175, se regula actualmente en el artículo 24 de la Ley de Transparencia.
2	Dictamen N° 76.195, de fecha 17-10-2016	Administrativa / Financiera/ Presupuestaria	Desestima solicitud de reconsideración de las observaciones que indica del informe final N° 24, de 2014, de la Contraloría Regional de Atacama, sobre auditoría a los gastos realizados por los consejeros regionales de ese territorio.
3	Dictamen N° 75.512, de fecha 14-10-2016	Administrativa / Financiera/ Presupuestaria	El Consejo Regional puede aprobar el presupuesto de una corporación o fundación regional que aún no ha sido legalmente constituida, quedando su entrega supeditada al cumplimiento de esta última condición.
4	Dictamen N° 75.490, de fecha 14-10-2016	Administrativa	Desestima solicitud de reconsideración del dictamen N° 5.105, de 2016. El cálculo del beneficio equivalente al viático de los consejeros regionales es independiente del tope del reembolso de sus gastos de traslado.
5	Dictamen N° 75.018, de fecha 12-10-2016	Administrativa / Financiera/ Presupuestaria	Los consejeros regionales tienen derecho a percibir los fondos que se indican, con los límites del artículo 8° del decreto con fuerza de Ley N° 262, de 1977, del Ministerio de Hacienda.
6	Dictamen N° 74.185, de fecha 07-10-2016	Administrativa / Financiera/ Presupuestaria	Resolución exenta, que aprobó listado de actividades por parte del intendente que recibirían financiamiento del Fondo Concursable de Cultura, Deporte y Actividades del Programa Elige Vivir Sano, se ajustó a derecho. La ley no reconoce efecto al silencio de un consejero regional.
7	Dictamen N° 68.443, de fecha 16-09-2016	Administrativa	La renuncia de consejero regional que indica, motivada por su postulación a un cargo de elección popular, no requiere aceptación del Consejo Regional. Corresponde al Servicio Electoral verificar que se cumplan los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico para participar en los procesos de elecciones primarias.
8	Dictamen N° 65.044, de fecha 02-09-2016	Administrativa / Financiera/ Presupuestaria	Modificación del órgano encargado de la supervisión técnica de una iniciativa de inversión, no requiere el acuerdo previo del Consejo Regional.
9	Dictamen N° 62.170, de fecha 23-08-2016	Administrativa	Corresponde a cada Gobierno Regional determinar las condiciones para reembolsar los gastos de traslado a las sesiones del Consejo Regional, en base a los parámetros que se indican. Se levanta observación, contenida en el informe final N° 20, de 2014, de la Contraloría Regional de Los Ríos.
10	Dictamen N° 55.863, de fecha 28-07-2016	Administrativa	La opinión que emite el Consejo Regional no resulta vinculante para el Ministerio de Bienes Nacionales en el otorgamiento de las concesiones que se indica.
11	Dictamen N° 39.535, de fecha 27-05-2016	Administrativa	Gastos de traslado de los consejeros regionales y su reembolso deben determinarse en un reglamento regional, afecto al trámite de toma de razón.

12	Dictamen N° 36.589, de fecha 17-05-2016	Administrativa / Financiera/ Presupuestaria	Corresponde que el expresidente del Consejo Regional de Los Lagos y el que le sucedió en el cargo perciban la dieta mensual de noviembre de 2015 con el incremento del 20%, en proporción a la cantidad de sesiones a las cuales concurrieron en esa calidad.
13	Dictamen N° 33.552, de fecha 06-05-2016	Administrativa / Presupuestaria/ Financiera	El reembolso de los gastos de salud en que incurrió un consejero regional en el desempeño de un cometido encargado por el Consejo, se rige por el inciso decimotercero del artículo 39 de la Ley N° 19.175.
14	Dictamen N° 3.655, de fecha 14-01-2016	Administrativa / Presupuestaria/ Financiera	Procede el reembolso de los gastos de traslado y alimentación en que incurren los consejeros regionales al asistir a las sesiones de comisiones que son convocadas fuera de su lugar de residencia habitual y que en definitiva no se efectúan por falta de quórum.
15	Dictamen N° 27.999, de fecha 14-04-2016	Administrativa / Presupuestaria/ Financiera	Desestima solicitud de reconsideración de los dictámenes N°s. 85.123, de 2013, y 74.627, de 2014, los que establecieron que solo procedía pagar el estipendio consagrado en el artículo 39 de la Ley N° 19.175 (en alusión a la expresión "lugar de residencia habitual") a aquellos personeros que para asistir a las sesiones del respectivo Consejo Regional y sus comisiones, debían desplazarse a una ciudad o localidad que se encontrara fuera del conglomerado urbano o suburbano en que tengan su residencia habitual.

Fuente: elaboración propia, basada en información disponible en www.contraloria.cl

Funciones y atribuciones del Gobierno Regional. Se debe destacar la variada jurisprudencia en el ámbito de la planificación territorial (dictámenes N° 80.119, 74.263, 54.317, 53.690, 43.018, 36.156 y 30.349), muy particularmente relacionada con el proceso de envío, desde el Gobierno Regional respectivo al órgano contralor, de resoluciones de promulgación de instrumentos de planificación (planes reguladores comunales, intercomunal costero, metropolitano y sobre límites urbanos), generándose variadas observaciones a estos, respecto de precisiones y reparos técnicos.

Es relevante igualmente el dictamen relacionado con el asociativismo regional (dictamen N° 75.509, de fecha 14-10-2016), resolviendo las siguientes tres temáticas: le corresponde al Consejo Regional solo aprobar o rechazar la propuesta que efectúa el intendente en orden a constituir una corporación o fundación o a incorporarse a una ya constituida, y no decidir sobre los estatutos de la corporación que formará el Gobierno Regional; el intendente puede integrar y/o presidir el directorio de las corporaciones o fundaciones de que se trata, y las prohibiciones para ser nombrado director que señala la normativa no son extensibles a los trabajadores de aquella entidad privada.

Tabla N° 4: Funciones y atribuciones del Gobierno Regional

	Dictamen	Materia	Resumen
1	Dictamen N° 80.119, de fecha 03-11-2016	Administrativa / Planificación Territorial	Atiende el oficio N° 6.356, de 2016, de la Contraloría Regional de La Araucanía relativo a la aprobación del Plan Regulador Comunal de Renaico, efectuándose varias observaciones atingentes a ese instrumento de planificación territorial.
2	Dictamen N° 75.509, de fecha 14-10-2016	Administrativa/ Asociativismo Regional	Se refiere a los siguientes aspectos vinculados con el asociativismo regional: atribuciones del Consejo Regional y el intendente al constituir una corporación o fundación o a incorporarse a una ya constituida; pertinencia de que el intendente integre y/o presida el directorio de las corporaciones o fundaciones, y posibilidad de que los trabajadores de dichas entidades puedan ser nombrados directores.
3	Dictamen N° 75.070, de fecha 13-10-2016	Administrativa/ Calificación de Personal	No procede que el secretario ejecutivo del Consejo Regional sea calificado. Dicho funcionario está facultado para calificar al personal de su dependencia.
4	Dictamen N° 74.263, de fecha 07-10-2016	Administrativa / Planificación Territorial	Atiende el oficio N° 14.983, de 2016, de la Contraloría Regional de Valparaíso, relativo a la modificación del Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso, efectuándose varias observaciones atingentes a ese instrumento de planificación territorial.
5	Dictamen N° 54.317, de fecha 22-07-2016	Administrativa / Planificación Territorial	Atiende el oficio N° 2.642, de 2016, de la Contraloría Regional de Tarapacá, acerca de la aprobación del Plan Regulador Intercomunal Costero de la Región de Tarapacá, comunas de Iquique, Alto Hospicio y Huara, formulando reparos a las modificaciones que fueron realizadas para subsanar las observaciones del instrumento de planificación en estudio.
6	Dictamen N° 75.412, de fecha 14-10-2016	Administrativa / Presupuestaria / Transparencia	Resulta aplicable la ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, al convenio para la prestación de servicios bancarios con el Gobierno Regional que se indica.
7	Dictamen N° 53.690, de fecha 20-07-2016	Administrativa / Planificación Territorial	Atiende el oficio N° 1.557, de 2016, de la Contraloría Regional de Los Ríos, relativo a la modificación del Plan Regulador Comunal de Valdivia, efectuándose varias observaciones atingentes a ese instrumento de planificación territorial.
8	Dictamen N° 49.422, de fecha 05-07-2016	Administrativa / Patrimonial	Los activos generados con recursos del FNDR se dan de baja en la medida que se asignan a las unidades técnicas, sin perjuicio de la formalización de la transferencia de dominio.
9	Dictamen N° 43.018, de fecha 10-06-2016	Administrativa / Planificación Territorial	Atiende el oficio de fecha 17 de mayo de 2016, de la Contraloría Regional de Valparaíso, acerca de la Aprobación del Plan Regulador Comunal de San Esteban, efectuándose varias observaciones atingentes a ese instrumento de planificación territorial.
10	Dictamen N° 39.728, de fecha 27-05-2016	Administrativa	Cursa con alcances la resolución N° 75, de 2016, del Gobierno Regional señalado, sobre formato tipo del convenio mandato que dicho Gobierno Regional suscribirá con la unidad técnica encargada de la ejecución de la iniciativa que se indica.

	Dictamen	Materia	Resumen
11	Dictamen N° 39.589, de fecha 27-05-2016	Administrativa	Cursa con alcance las resoluciones N°s. 73, 74 y 77, todas de 2016, del Gobierno Regional señalado, sobre formato tipo del convenio mandato que dicho Gobierno Regional suscribirá con las unidades técnicas encargadas de la ejecución de las iniciativas que se indican.
12	Dictamen N° 36.156, de fecha 17-05-2016	Administrativa / Planificación Territorial	Atiende el oficio N° 1.949, de 2016, de la Contraloría Regional de Los Lagos, acerca de la promulgación del límite urbano de la localidad de Tenaún, comuna de Dalcahue, efectuándose varias observaciones al efecto.
13	Dictamen N° 30.349, de fecha 22-04-2016	Administrativa / Planificación Territorial	Atiende el oficio N° 5.900, de 2016, de la Contraloría Regional del Bío-Bío, relativo a la modificación del plan regulador comunal de Tirúa, efectuándose varias observaciones atingentes a ese instrumento de planificación territorial.
14	Dictamen N° 11.106, de fecha 11-02-2016	Administrativa / Probidad	Sobre eventuales irregularidades en el Gobierno Regional señalado, por cargo desempeñado por una persona a honorarios con calidad de agente público y al mismo tiempo concejal municipal, señalándose que no existen incompatibilidades en la situación presentada, no obstante la consideración especial que se deberá tener en relación con el principio de probidad administrativa.

Fuente: elaboración propia, basada en información disponible en www.contraloria.cl

Vinculadas con el nivel regional y la Ley N° 19.175. Se destaca el dictamen N° 84.968, de fecha 23-11-2016, que en el marco de las atribuciones que la normativa le confiere al intendente, en su calidad de representante del Presidente de la República en la región, resuelve que dicha autoridad tiene atribuciones, tanto de carácter general como específicas, para intervenir y otorgar autorizaciones en relación con el recinto deportivo por el cual se consulta y con la realización en este de eventos masivos.

Dictamen N° 54.860, de fecha 26-07-2016, donde el órgano contralor se abstiene de efectuar la toma de razón, entendido este como el control previo de juridicidad de los actos de la administración consagrada en el artículo 99 de la Constitución, respecto del nombramiento de la Secretaría regional ministerial señalada, toda vez que entre otros no se presenta en los antecedentes la terna que debe elaborar el respectivo intendente, conforme a lo prescrito en los artículos 2, letra k), y 62 de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

Tabla N° 5. Otras materias vinculadas con el nivel regional y la Ley N° 19.175

	Dictamen	Materia	Resumen
1	Dictamen N° 84.968, de fecha 23-11-2016	Administrativa	El intendente señalado tiene atribuciones, tanto de carácter general como específicas, para intervenir y otorgar autorizaciones en relación con el recinto deportivo por el cual se consulta y con la realización de este tipo de eventos masivos.
2	Dictamen N° 16.175, de fecha 01-03-2016	Administrativa	Gobernador provincial no cuenta con facultades para contratar bajo el Código del Trabajo ni para suscribir los convenios colectivos por los que se consulta.
3	Dictamen N° 4.480, de fecha 18-01-2016	Administrativa	En el marco de las autorizaciones de reuniones públicas, el intendente señalado y los gobernadores pueden restringir la circulación de los manifestantes por determinadas calles o vías.
4	Dictamen N° 54.860, de fecha 26-07-2016	Administrativa	Contraloría General se abstiene del procedimiento de toma de razón de SEREMI que indica, por omitirse entre otros, la terna que debe elaborar el intendente según lo establecido en la Ley N° 19.175.
5	Dictamen N° 36.445, de fecha 17-05-2016	Administrativa	Desestima reclamo que se indica, en el marco del contrato de obra que se señala, suscrito por la municipalidad indicada, entidad que, por otra parte, debe adoptar las medidas destinadas a obtener la restitución del inmueble a que alude, a través del intendente regional en virtud de las prerrogativas contempladas en la Ley N° 19.175.
6	Dictamen N° 37.651, de fecha 20-05-2016	Administrativa	Las actuaciones del entonces intendente regional individualizado, en relación con la suscripción del protocolo de acuerdo que se indica, se enmarcaron dentro de sus atribuciones, en su calidad de garante del orden público, y representante del Presidente de la República en la región.

Fuente: elaboración propia, basada en información disponible en www.contraloria.cl

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA

Biblioteca del Congreso (2017). Constitución Política de la República de Chile. Versión actualizada. Disponible en: http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302 (visto en mayo de 2017).

Biblioteca del Congreso Nacional (2017). Revisadas las leyes: Ley 20.990; Ley 20.981; Ley 20.976; Ley 20.975; Ley 20.971; Ley 20.965; Ley 20.964; Ley 20.955; Ley 20.958; Ley 20.952; Ley 20.948; Ley 20.943; Ley 20.939; Ley 20.938; Ley 20.937; Ley 20.936; Ley 20.931; Ley 20.918. Ley 20.920; Ley 20.922; Ley 20.917; Ley 20.915; Ley 20.900; Ley

20.907; Ley 20.914; Ley 20.913; Ley 20.903; Ley 20.910; Ley 20.899; Ley 20.897; Ley 20.898; Ley 20.885; Ley 20.880; Ley 20953; Ley 20942; Ley 20941; y Ley 20.924.

Historia de la Ley 20.953 en https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5461/

Historia de la Ley 20.942 en https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5283/

Historia de la Ley 20.941 en https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5179/

Historia de la Ley 20.924 en https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5032/

Contraloría General de la República (2017). Jurisprudencia, dictámenes relacionados con la Ley N° 19.175 del año 2017. Disponible en: http://www.contraloria.cl/LegisJuri/DictamenesGeneralesMunicipales.nsf/FrameSetConsultaWebAnonima?OpenFrameset

La inversión y su destino en regiones: la ejecución del Programa Público de Inversión Regional

Erik Adio Maldonado*

RESUMEN

Este apartado describe las características del uso de la inversión de carácter público en las regiones de Chile a través del Programa Público de Inversión Regional (PROPIR). El período analizado es entre los años 2010 y 2016. Esto permite identificar el comportamiento de los tomadores de decisiones por sector y sus diferencias entre territorios. La inversión definida en el PROPIR es principalmente sectorial, lo cual permite observar los énfasis de la política pública nacional expresada en las regiones. Para ello se utilizará como principal herramienta la información proporcionada por los quince gobiernos regionales, referente a sus inversiones, a través de la plataforma ChileIndica.

INTRODUCCIÓN

La inversión pública regional juega un rol fundamental como factor de crecimiento para el país, estimula el diálogo y la participación social, crea capital humano, social y cultural, promueve el empoderamiento de los territorios, la capacidad para atraer recursos, acerca las decisiones a la ciudadanía y genera condiciones de desarrollo y entorno favorable a la inversión privada.

El modelo actual de gestión regional avalado por la legislación vigente permite a los gobiernos regionales la planificación y coordinación de la inversión pública a través de diversos instrumentos, tales como los convenios mandato, convenios de programación y, de forma más general, el Anteproyecto de Inversión Regional (ARI). El principal articulador de la inversión en el nivel regional es el intendente regional a través de su facultad de coordinar mediante

* Erik Adio Maldonado, Asesor del Departamento de Políticas y Descentralización de la División de Políticas y Estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Administrador Público de la Universidad de Magallanes, Magister© en Comunicación Política, de la Universidad de Chile.

organismos sectoriales, secretarías regionales ministeriales y servicios públicos regionales la inversión pública que se desea ejecutar. Esta última forma es el principal instrumento de coordinación con que cuenta el nivel central para el ejercicio de sus políticas públicas.

La toma de decisiones del tipo administrativas, políticas o financieras en la planificación, coordinación o ejecución de políticas públicas darán forma en el futuro a los nuevos gobiernos regionales, en especial con la nueva atribución zanjada por el Parlamento a fines del año 2017, discutida en el boletín 7963-06, en la cual el intendente (Gobernador Regional) deberá elaborar el ARI y los consejos regionales deberán aprobarlo. Ello implicará que toda la inversión que se implementa en las regiones previamente sería vista y aprobada por el Gobierno Regional, dado que el ARI es la base para elaboración del PROPIR.

Desde el punto de vista teórico, y en el mismo sentido de acercar las decisiones a los territorios, no resulta una decisión antojadiza, muy por el contrario, se plantea que la provisión de bienes públicos será más eficiente si se hace de una manera descentralizada, y tanto más eficiente, cuanto más pequeñas sean las comunidades (Mueller, 1979). En el mismo sentido, el teórico Oates (1984) planteará que para la provisión de un bien será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) para el Gobierno local proveer los niveles de producto eficientes a sus respectivas jurisdicciones antes que para el Gobierno central proveer cualquier nivel de producto especificado y uniforme a través de las jurisdicciones. O la aplicación teórica que realiza Hermann (1988) a partir del Trabajo de Levinthal (1988), donde se señala que para el caso en que los gobiernos (centrales), al momento de definir una política, resuelven que esta sería más conveniente que se ejecute de manera descentralizada, debido a que los gobiernos locales tienen más información sobre las condiciones locales así como también sus propias prioridades, generalizadamente se logra reducir el riesgo de ineficiencia.

El presente estudio tiene por finalidad mostrar las inversiones públicas ejecutadas en las regiones, tanto por los sectores (MINVU, MOP, otros) y los gobiernos regionales en las regiones, y cómo estos instrumentos, conocidos como el Ante Proyecto Regional de Inversiones (ARI) y el Programa Público de Inversión en la Región (PROPIR) son distribuidos en ellos. Lo anterior, con el fin de ir observando el comportamiento de la inversión y poder comparar en un futuro a raíz de los cambios en el marco de la estructura de toma de decisiones. El mencionado análisis se realiza tanto a escala nacional como regional. Todo esto teniendo como perspectiva el conocer los intereses de la administración superior de las regiones, del Gobierno central, de las autoridades políticas y los equipos profesionales que lo avalan.

Por su parte, la plataforma web ChileIndica[1], de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, es el banco de información de este estudio, de donde se extrae el total de las inversiones y programas públicos ejecutados por las instituciones regionales y nacionales, desde el año 2010 al 2016, ambos incluidos. Se pretende además que esta investigación cuantitativa sea un primer paso para profundizar el análisis desagregado territorialmente y determinar las fortalezas y debilidades en el gasto de los gobiernos regionales para estas materias.

EL ANTEPROYECTO REGIONAL DE INVERSIONES Y PROGRAMA PÚBLICO DE INVERSIONES REGIONALES

Según la Ley Orgánica Constitucional N° 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional, el Ante Proyecto Regional de Inversiones (ARI), según el artículo 71, corresponde a un instrumento de coordinación de la inversión regional que durante el segundo trimestre de cada año y teniendo en consideración los objetivos estratégicos del Gobierno Regional y de los servicios que operen en la región, el intendente, con la participación de representantes del Consejo Regional, de los secretarios regionales ministeriales y los directores regionales de los servicios públicos, elaborará un anteproyecto regional de inversiones, correspondiente al año siguiente, el que deberá ser considerado en la formulación de los proyectos de presupuestos del Gobierno Regional y de los respectivos ministerios. Para estos efectos, a más tardar en el mes de abril, los ministerios deberán proporcionar a sus secretarios regionales ministeriales, jefes de servicios y directores regionales, las orientaciones e información necesarias relativas a las inversiones y actividades a ejecutar en la región en el año siguiente. En los mismos plazos, los gobiernos regionales deberán poner a disposición de los ministerios y sus unidades regionales la información regional correspondiente. Asimismo, durante el mes de mayo de cada año, los gobiernos regionales remitirán a las municipalidades de la región respectiva

[1] CHILEINDICA es una herramienta de información que permite conocer y ordenar adecuadamente el flujo de datos de las diferentes instituciones del nivel regional y central. Este sistema, utilizado por todas las reparticiones, mejora la capacidad de análisis del Gobierno acerca de la intervención que realiza en el territorio nacional; permite la comunicación entre instituciones públicas tanto regionales como sectoriales; permite gestionar con mayor eficiencia las inversiones; y genera sinergias en los beneficios que reciben los ciudadanos.

Este sistema es monitoreado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y es obligatorio incorporar todos los datos de los proyectos y el seguimiento del proceso de inversión -desde que surge como idea hasta la ejecución-. Desde el año 2009 se encuentra operativo en todo el país y, gradualmente, desde el 2010, los Anteproyectos Regionales de Inversión (ARI) se han ido incorporando por medio de este Sistema. Igualmente, desde ese mismo año, todo el Programa Público de Inversión y Gasto en la Región (PROPIR) estuvo por primera vez disponible para los actores del sistema, lo cual significo un seguimiento del avance de todas las iniciativas de inversión y programas aprobados.

una propuesta inicial de anteproyecto regional de inversiones, con el fin de que estas puedan, dentro de los quince días posteriores a su recepción, formular observaciones.

El Anteproyecto Regional de Inversiones comprenderá una estimación de la inversión y de las actividades que el Gobierno Regional, los ministerios y servicios efectuarán en la región, identificando los proyectos, estudios y programas, y la estimación de sus costos. Una vez elaborado el anteproyecto señalado y previa aprobación por parte del Consejo, este será enviado a los ministerios respectivos, con el objeto de que sea considerado al momento de la formulación de sus correspondientes proyectos de presupuesto. En el caso de existir diferencias entre el Gobierno Regional y algún ministerio en la formulación de los respectivos proyectos de presupuesto, estas deberán ser resueltas en la etapa de evaluación y discusión presupuestaria con la Dirección de Presupuestos.

Por otra parte, el Programa Público de Inversiones Regionales corresponde a la inversión pública que se efectúa en la región resultante de la discusión presupuestaria y aprobada por la Ley de Presupuesto del sector público. Esta inversión considera los recursos del Gobierno Regional como los recursos sectoriales, según lo señala el artículo 73 de la Ley 19.175. La regulación de este proceso se ha definido en el decreto N° 3.876 del 27 de diciembre del año 2001 del Ministerio del Interior, donde se estipula que corresponderá al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través de la formula "por orden del Presidente de la República", la coordinación con las distintas Secretarías de Estado de la inversión pública en regiones. Dicha labor será llevada a cabo en conjunto con los intendentes regionales en coordinación con los servicios públicos y ministerios de la nación. Para todo aquello, el Ministerio del Interior utilizará distinto mecanismos, instrumentos e instituciones que faciliten la coordinación de la inversión pública en regiones.

En la actualidad, los proyectos, programas y estudios considerados en el ARI se diseñan en una fase previa a la primera etapa del ciclo presupuestario, es decir, a la formulación del proyecto de Ley de Presupuesto del sector público del próximo período, para luego ser discutido y aprobado en las distintas instancias regionales y nacionales. Esta instancia es establecida en un marco de referencia que orienta el proceso de coordinación regional de inversiones para la formulación del ARI[2], que considera:

Su elaboración se inicia con una reunión del Consejo del gabinete regional ampliado, convocada por el intendente, para entregar los lineamientos, criterios e instrumentos políticos

[2] Circular N° 213 de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, de fecha 12 de diciembre de 2016.

y técnicos regionales que guiarán los esfuerzos para la elaboración del ARI y la presentación de un cronograma de actividades e hitos del proceso de coordinación regional del gasto público.

En segundo término, los ministerios, subsecretarios, y jefes superiores de servicios públicos y regionales descentralizados, enviarán a sus representantes regionales (SEREMIS y directores regionales) las orientaciones sobre políticas, programas y metas institucionales por regiones, el marco presupuestario preliminar y las actividades a ejecutar por el nivel central para cada región.

En tercer término, el intendente deberá recopilar los planes de inversión que la institucionalidad pública ha proyectado ejecutar en la región durante el período siguiente. Entre ellos: (a) Compromisos Presidenciales en los territorios (región, provincias, comunas y localidades); (b) Planes Regionales de Gobierno; (c) Estrategias Regionales de Desarrollo; (d) Planes Especiales de Desarrollo de Zonas Extremas (PEDZE); (e) Territorios Rezagados; (f) Procesos Pilotos de Traspaso de Competencias; (g) Planes de Desarrollo Comunales (PLADECOS), con la debida consulta a los alcaldes de la región según se estime pertinente; (h) Políticas Públicas Regionales; (I) y los demás planes y/o programas sectoriales que se aplican en la región.

En cuarto lugar, se revisarán y analizarán los planes regionales de inversión pública en función de los instrumentos político-técnicos, es decir, identificando el nivel de cumplimiento con convenios de programación vigentes; (1) reuniones provinciales con gobernadores, Comités Técnico Asesor, secretarios comunales de Planificación y profesionales del Departamento de Gestión Estratégica de la División de Planificación y Desarrollo Regional; estas reuniones tienen por objeto contrastar estos planes de inversión en cada comuna de la división provincial correspondiente; (2) reuniones sectoriales para el análisis de las diferencias y dudas que hayan surgido en la instancia provincial anterior, con el propósito de coordinar con las instituciones vinculadas, resultando de ellas un documento orientador para el proceso de discusión presupuestaria: "Diferencias Centro-Región".

Con la planificación del Anteproyecto Regional de Inversión para cada territorio se permite que las distintas instituciones públicas presenten una cartera de proyectos[3], donde la Coordinación Regional del Gasto Público levanta las divergencias y discrepancias con los respectivos servicios.

Es necesario señalar que, a partir del año 2018, el proceso debiera cambiar en términos de su aprobación, dado que —en el mes de mayo— el ARI deberá ser enviado en consulta a

[3] Serán conocidas también, dependiendo la literatura de consulta, como Iniciativas de Inversión.

los municipios de la región y con posterioridad pasar a la aprobación del Consejo Regional, cambios producidos en reciente modificación legal.

La elaboración del PROPIR se constituye por los ingresos de todas las iniciativas que serán financiadas por el Estado en un determinado período, tales como infraestructura, desarrollo económico, social y cultural; además de iniciativas emergentes como innovación, internacionalización, entre otros. Sin embargo, debe tener presente a lo menos: (1) el listado de las iniciativas en ejecución o a iniciarse en el período actual que deban continuar durante el siguiente; y (2) el listado de las iniciativas a concretar en el año en curso e incluidos en convenios de programación vigentes.

Entre los cuantiosos recursos estatales se identifica el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), constituido por una porción del total de gastos de inversión pública que se establece anualmente por la Ley de Presupuesto, el cual atiende al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos prioritarios de los GORES (desarrollo social, económico, cultural y su compensación territorial). Es aquí donde el PROPIR resulta como la presentación de las inversiones públicas a ejecutar, antecedida por la discusión presupuestaria y la debida aprobación en el Congreso Nacional.

Las instituciones públicas tienen la potestad de seleccionar, deseleccionar o incorporar las iniciativas que no fueron contempladas en el ARI, pero que forman parte del PROPIR del mismo año, transformando el anterior ARI en la versión siguiente del PROPIR. Por lo mismo, podríamos considerar al ARI un instrumento de planificación, mientras al PROPIR un instrumento de ejecución; es así como no podrá existir ARI sin PROPIR, ni PROPIR sin ARI.

El PROPIR comienza por el acto en donde los ministerios, subsecretarios y jefes superiores de servicio públicos nacionales y regionales descentralizados, informan a los secretarios regionales ministeriales y directores regionales de su dependencia sobre el detalle de la inversión y programas de gastos que realizarán en la respectiva región para el año en curso, desglosada por iniciativa, unidad territorial donde se desarrollará, monto de recursos comprometidos, beneficiarios y resultados esperados.

El proceso de gestión y coordinación de la elaboración del ARI y seguimiento de la ejecución del PROPIR se realiza a través de la Coordinación del Gasto Público. Esta coordinación se encarga de la planificación y programación de las iniciativas de inversión y programas donde las instituciones del Estado son responsables de su priorización y ejecución con los recursos asignados en el Presupuesto de la Nación para un período determinado; es la principal labor de la Coordinación Regional del Gasto Público.

Este mandato se expresa por orden del Presidente de la República, a través del Decreto N° 3876, de fecha 27 de diciembre de 2001, donde encomienda al Ministerio del Interior y a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere), coordinar todas las acciones y decisiones relacionadas con la inversión pública regional[4] de las distintas secretarías de Estados, y apoyadas por los intendentes. Así, se crea el proceso denominado Coordinación Regional del Gasto Público (CORGAPU).

Para la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, "el proceso de Coordinación Regional del Gasto Público es la armonización de iniciativas y programas y su control de ejecución, considerando las unidades político-administrativas (regiones, provincias, comunas y localidades) y el gasto público que realizarán las instituciones públicas que financian sus iniciativas con recursos provenientes de la Ley de Presupuesto del Sector Público, sean estas instituciones nacionales operando desconcentradas (dependientes de los ministerios) o instituciones territorialmente descentralizadas, como los gobiernos regionales, los Servicios de Salud y los Servicios de Vivienda y Urbanismo"[5].

El intendente será la cabeza de este equipo de coordinación en la región, recibirá la colaboración de las autoridades políticas que dependen de su jerarquía y de dependencia de los ministerios y servicios públicos, como así también del equipo de confianza en el GORE (DIPLADE). Estos serán los actores que buscarán potenciar el desarrollo sus respectivos territorios, en función de los objetivos comunes que se evidencian y han sido estudiados.

Esta coordinación, debido a su plurirepresentación, permite legitimar desde una mirada territorial, por la determinación de las autoridades provinciales, regionales y nacionales, el progreso que las regiones quieran darle a jurisdicciones, definiendo la cartera de proyectos con mayor interés y su ejecución y control en el corto, mediano y largo plazo.

Entre otras funciones de la CORGAPU, está la descripción de actividades, plazos y metas del proceso para la formulación del proyecto de Presupuesto del Sector Público del año próximo, generada inicialmente por el Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI), y resultando de ella el Programa Público de Inversión en la Región (PROPIR).

Para todo esto, se hace uso de una herramienta que permite sistematizar y ordenar el flujo de datos de todas las instituciones públicas de nivel regional y nacional, que también mejora

---

[4] Art. N° 71, 73, 80 y 81 de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional Nº 19.175.

[5] Instrucciones y Orientaciones de la Coordinación Regional del Gasto Público para el Presupuesto del Sector Público del año 2016 (Subdere).

la comunicación y la capacidad de análisis de los servicios públicos acerca de la intervención que se realiza en el territorio nacional, permitiendo con ello gestionar con mayor eficiencia las inversiones y generando mejor impacto en los territorios de su jurisdicción: se trata de la plataforma denominada "Chile Indica". Esta misma, se convierte en un recurso esencial para la discusión de los presupuestos regionales ante la Dirección de Presupuestos, en la cual participan las distintas autoridades políticas regionales y nacionales.

GASTO PÚBLICO REGIONAL

Según los resultados preliminares del INE en 2017[6], la población nacional asciende a 17.373.831 habitantes. La Región Metropolitana representa un 40,5% de ella, la Región del Bío-Bío un 11,6%[7] y la de Valparaíso un 10,3% de la población. Solo las tres regiones más pobladas del país agrupan un total de 62,4% de la población nacional. Por esta misma razón, la inversión pública regional acumulada entre los años 2010 y 2016 se concentra de manera importante en estas regiones.

El total acumulado de inversiones públicas de los gobiernos regionales (PROPIR) entre el período comprendido (2010-2016), alcanza un monto de M$96.617.312.197, permitiendo cifrar la inversión pública acumulada per cápita en $5.561.083. Si se realiza una distribución discrecional[8], se puede señalar que el Estado realiza una inversión promedio de $794.440 per cápita/anual, a través de la inversión ejecutada por PROPIR.

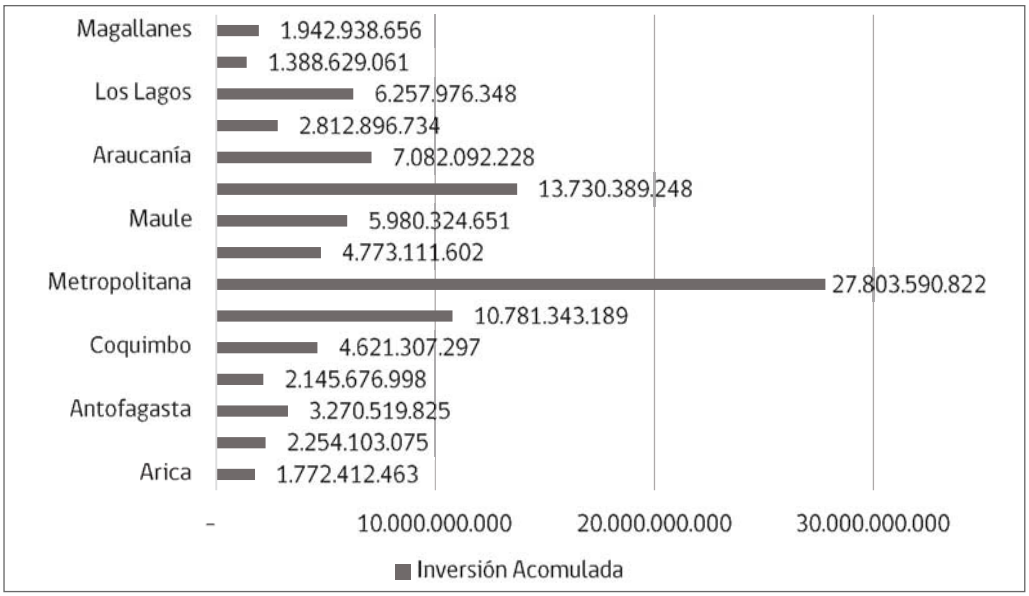
---

6 Resultados Preliminares CENSO 2017 del Instituto Nacional de Estadísticas. Agosto, 2017.

7 Antes de la nueva división administrativa, que la separa en la Región del Bío-Bío y la Región del Ñuble.

8 Entendiendo que nos permite reconocer la distribución de la inversión en las distintas regiones del país, por persona.

Gráfico Nº 1: Promedio de Inversión Pública Regional Acumulada (IPRA) entre 2010 y 2016 según región (MM$)

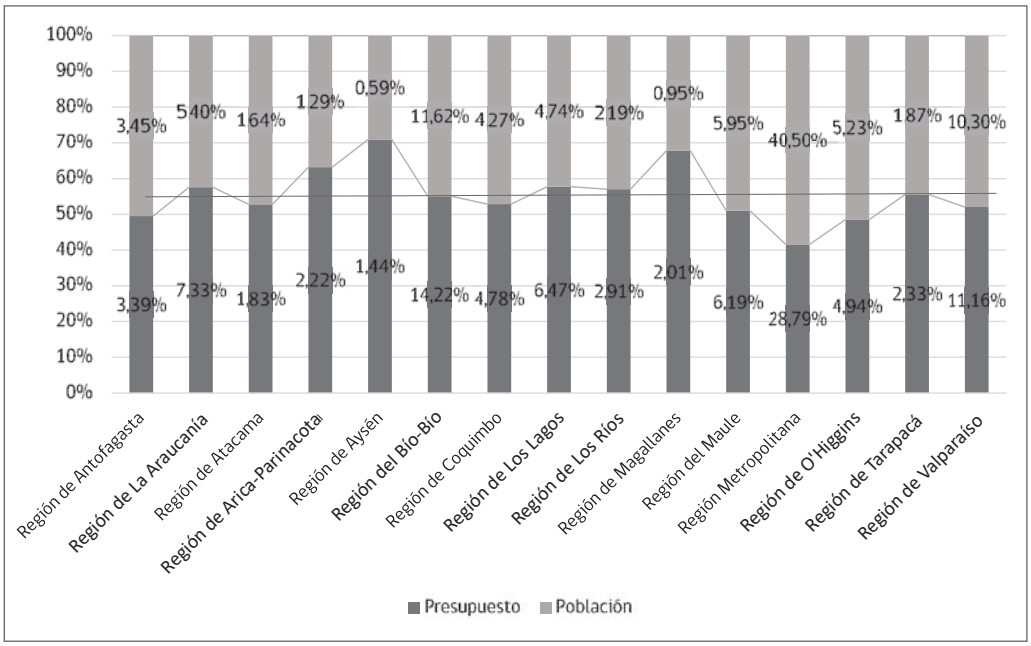


Fuente: elaboración propia a partir de datos Subdere.

Por otro lado, las regiones que reciben menos recursos identificados en el PROPIR, serían las regiones de Arica-Parinacota (M$1.772.412.465), Magallanes y Antártica Chilena (M$1.942.938.656) y Aysén (M$1.388.629.061). Son, a su vez, las regiones con menor población en Chile.

Ahora bien, más allá de la sola consideración ratio población/inversión, el panorama es distinto y se hace necesario presentar esta información debido a que la inversión realizada por el Estado en las distintas regiones, si bien tiene un componente poblacional evidente, no es menos cierto que también incluye variables políticas, culturales, sociales y territoriales, que dinamizan la inversión a través del PROPIR.

Gráfico Nº 2: Población vs. presupuesto (promedio) período 2010-2016



Fuente: elaboración propia a partir de datos Subdere.

Para este ejercicio, se considera la inversión acumulada total mediante PROPIR y la población distribuida por regiones, lo cual permite inferir que la población no es la variable fundamental para la asignación de recursos a las regiones.

REVISIÓN SECTORIAL DE LA INVERSIÓN

A continuación, se entregan datos y análisis de la inversión acumulada (2010-2016) en 16 sectores productivos, en todas las regiones de país[9]: (1) Agua potable y Alcantarillado, (2) Comunicaciones, (3), Defensa y Seguridad, (4) Deportes, (5) Educación y Cultura, (6) Energía, (7) Industria, Comercio, Finanzas y Turismo, (8) Justicia, (9) Minería, (10) Multisectorial, (11) Pesca, (12) Salud, (13) Silvoagropecuario, (14) Social, (15) Transporte y (16) Vivienda.

[9] Se excluye la nueva Región del Ñuble, debido a la carencia de datos para su análisis.

Tabla Nº 1: Inversión pública por sectores[10] a través del PROPIR, período 2010-2016, valores en M$

2010-2016	(1) Agua Potable y Alcantarillado	(2) Comunicaciones	(3) Defensa y Seguridad	(4) Deportes	(5) Educación y Cultura	(6) Energía	(7)I ndustria, Comercio, Finanzas y Turismo	(8) Justicia	(9) Minería
Arica	15.600	539	48.385	17.108	521.836	9.021	11.429	37.091	1.569
Tarapacá	11.434	767	59.180	22.876	725.960	8.803	12.476	64.924	2.354
Antofagasta	17.984	3.635	58.301	37.897	1.056.216	19.567	8.154	55.222	6.600
Atacama	18.984	782	50.189	21.160	589.169	10.847	3.248	40.550	5.310
Coquimbo	58.739	3.322	37.639	54.758	1.566.184	5.981	20.485	73.760	7.751
Valparaíso	127.195	2.191	395.997	72.197	2.864.942	11.197	6.717	146.883	1.411
Metropolitana	143.541	5.450	676.542	116.993	9.356.810	57.041	46.746	356.743	6.021
O'Higgins	97.572	3.040	33.494	48.209	1.322.675	4.629	13.665	84.147	1.530
Maule	56.971	4.159	45.533	46.717	1.800.052	6.123	17.760	77.846	570
Bío-Bío	109.865	3.101	222.493	107.610	4.344.097	21.058	56.907	160.929	1.728
La Araucanía	127.607	2.154	81.100	52.321	2.409.426	16.693	24.048	65.606	5.843
Los Lagos	56.638	2.937	62.048	63.131	2.090.244	33.747	23.069	92.896	666
Los Ríos	57.791	2.937	24.300	32.583	965.766	16.800	26.037	58.392	871
Aysén	25.844	1.884	13.453	21.911	353.391	11.417	19.497	21.762	1.239
Magallanes	24.387	1.285	46.815	27.546	409.921	184.353	9.743	23.482	184
Totales	950.152	38.183	1.855.469	743.017	30.376.689	417.277	299.981	1.360.233	43.647

Fuente: elaboración propia a partir de datos Subdere.

[10] Agua potable y Alcantarillado; Comunicaciones; Defensa y Seguridad; Deportes; Educación y Cultura; Energía; Industria, Comercio, Finanzas y Turismo; Justicia, Minería.

Tabla Nº 2: Inversión pública por sectores[11] a través del PROPIR, período 2010-2016, valores en M$

2010-2016	(10) Multisectorial	No Definido	(11) Pesca	(12) Salud	(13) Silvoagro-pecuario	(14) Social	(15) Transporte	(16) Vivienda	Total general
Arica	100.178	2.305	5.882	98.895	65.074	417.830	301.749	117.912	662.578
Tarapacá	144.516	4.818	11.323	224.857	23.276	420.325	331.284	184.922	908.774
Antofagasta	216.203	35.404	8.388	588.948	14.178	544.361	460.987	138.469	1.263.576
Atacama	159.023	3.188	10.319	319.624	28.385	326.731	420.230	137.930	740.239
Coquimbo	169.875	84.213	30.416	716.236	169.355	950.263	414.123	258.200	1.828.619
Valparaíso	268.155	63.107	52.106	1.523.964	186.756	3.656.886	637.558	764.073	3.628.730
Metropolitana	676.478	67.976	42	3.739.047	58.411	9.894.969	968.986	1.631.787	10.765.887
O'Higgins	222.192	19.578	4.279	598.672	263.175	1.185.104	341.000	530.143	1.608.961
Maule	210.358	1.050	25.846	552.714	319.339	1.234.647	651.830	928.802	2.055.731
Bío-Bío	536.767	24.879	61.558	1.239.460	258.685	3.807.651	1.286.500	1.487.094	5.027.788
La Araucanía	549.839	6.561	3.058	763.682	237.520	1.350.369	777.555	608.702	2.784.798
Los Lagos	183.536	66	32.582	876.243	198.666	1.081.618	1.037.698	422.184	2.425.376
Los Ríos	100.183	2.241	7.337	156.673	109.910	524.567	589.626	136.876	1.185.477
Aysén	96.528	3.831	11.292	83.725	54.196	123.172	438.063	107.415	470.398
Magallanes	143.288	9.145	17.267	216.596	16.732	312.280	399.500	100.406	727.716
Totales	3.777.119	328.362	281.695	11.699.336	2.003.658	25.830.773	9.056.689	7.554.915	36.084.648

Fuente: elaboración propia a partir de datos Subdere.

[11] Multisectorial, No definido, Pesca, Salud, Silvoagropecuario, Social, Transporte, Vivienda, Total general.

El sector Educación y Cultura (M$30.376.689), además del sector Social (M$25.830.773), son los que capturan la mayor parte del PROPIR, seguido del sector Salud (M$11.699.336), Transporte (M$9.056.689) y Vivienda (M$7.554.915), respectivamente. Por otro lado, los sectores que capturan menor parte de la inversión PROPIR son: Minería (M$43.647), Pesca (M$281.695), Industria, Comercio, Finanzas y Turismo (M$299.981), Energía (M$417.277), Deporte (M$743.017). Por último, los sectores Silvoagropecuario (M$2.003.658) y Multisectorial (M$3.777.119) capturan también una parte importante de los recursos.

A continuación, revisamos los sectores productivos más relevantes, midiendo porcentualmente la equivalencia del sector cuando se compara con la inversión total acumulada, en términos porcentuales.

Agua y Alcantarillado. Las mayores inversiones acumuladas en el sector de Agua y Alcantarillado mediante PROPIR son realizadas por la Región de Los Ríos con un 2,05%, O'Higgins con 2,04%, Aysén con 1,86%, La Araucanía con 1,8% y Coquimbo con 1,27%. Mientras que la región que realiza una menor inversión en este sector es la Región de Tarapacá con un 0,51%, seguido de Antofagasta con 0,55%, Metropolitana con 0,52%, Arica-Parinacota con 0,88%, Bío-Bío con 0,80% y Los Lagos con 0,91% de la inversión.

Defensa y Seguridad. Las mayores inversiones acumuladas mediante PROPIR se realizan en las regiones de Arica con un 2,73%, Tarapacá con un 2,63%, Metropolitana con un 2,43%, Magallanes con un 2,41% y Atacama con un 2,34%. Mientras que las regiones que realizan una inversión menor son O'Higgins con un 0,7%, el Maule con un 0,76%, Coquimbo con un 0,81%, Los Ríos con un 0,86% y Aysén con un 0,98% de inversión acumulada.

Energía. Las mayores inversiones acumuladas en el sector de la energía, se realiza en la Región de Magallanes con un 9,49%, seguido de lejos por Aysén con un 0,82%, Antofagasta y Los Ríos con un 0,6%, Los Lagos con un 0,54% y Atacama con un 0,51%. Mientras que las regiones que realizan una inversión menor son Valparaíso, O'Higgins y Maule con un 0,1%, además de Coquimbo con 1,13%, Bío-Bío con 1,15%, La Araucanía con el 0,24 y Metropolitana con 0,21%.

Industria, Comercio, Finanzas y Turismo. Las mayores inversiones acumuladas mediante PROPIR se realizan en las regiones de Aysén con el 1,4% —muy por encima de las demás regiones—, Los Ríos con un 0,93%, Arica con un 0,64%, Tarapacá con un 0,55%, Coquimbo con 0,44 y Bío-Bío con un 0,41%. Mientras que las regiones que realizan una inversión menor son Valparaíso, con solo un 0,06%, Atacama con un 0,15%, Metropolitana con un 0,17% y Antofagasta con un 0,25%.

Pesca. Las mayores inversiones acumuladas mediante PROPIR se realizan en las regiones de Magallanes con un 0,98%, Aysén con un 0,81%, Coquimbo con un 0,66%, Los Lagos con un 0,52% y Tarapacá con un 0,50%. Mientras que las regiones que realizan una inversión menor son Metropolitana con el 0%, O'Higgins con un 0,09%, La Araucanía con un 0,04%, y Los Ríos y Antofagasta con un 0,26%.

Salud. Las mayores inversiones acumuladas mediante PROPIR se realizan en las regiones de Antofagasta con un 18,01%, Coquimbo con un 15,5%, Valparaíso con un 14,14%, Los lagos con un 14%, Metropolitana con un 13,45%, O'Higgins con un 12,54%, Magallanes con un 11,15% y La Araucanía con un 10,78%. Mientras que las regiones que realizan una inversión menor son Los Ríos con un 5,57%, Arica-Parinacota con un 5,58%, Aysén con un 6,03%, Bío-Bío con un 9,03% y el Maule con un 9,24%.

Social. Las mayores inversiones acumuladas mediante PROPIR se realizan en las regiones Metropolitana con un 35,59%, Valparaíso con un 33,92% y Bío-Bío con un 27,73%. Mientras que las regiones que realizan una inversión menor son Aysén con el 8,87%, seguido desde muy lejos por Atacama con un 15,23%, Antofagasta con un 16,64%, Los Lagos con un 17,28%, Tarapacá y Los Ríos con un 18,65%, La Araucanía con un 19,07% y del Maule con el 20,65%.

Transporte. Las mayores inversiones acumuladas mediante PROPIR se realizan en las regiones de Aysén con el 31,55%, Magallanes con el 20,56%, Los Ríos con el 20,96%, Atacama con un 19,59%, Arica-Parinacota con el 17,02%, Los Lagos con un 16,58%, Tarapacá con un 14,7% y Antofagasta con un 14,01%. Mientras que las regiones que realizan una inversión menor son la Metropolitana con un 3,49%, Valparaíso con un 5,91%, O'Higgins con un 7,14% y Bío-Bío con un 9,37%.

Vivienda. Las mayores inversiones acumuladas mediante PROPIR se realizan en las regiones del Maule con el 15,53%, Bío-Bío con el 10,83%, O'Higgins con el 11,11%, La Araucanía con el 8,59% y Tarapacá con el 8,2%. Mientras que las regiones que realizan una inversión menor son Antofagasta con el 4,23%, Los Ríos con el 4,87%, Coquimbo con el 5,59%, Arica-Parinacota con un 6,65%, Los Lagos con un 6,75%, Valparaíso con un 7,09% y Aysén con un 7,74%.

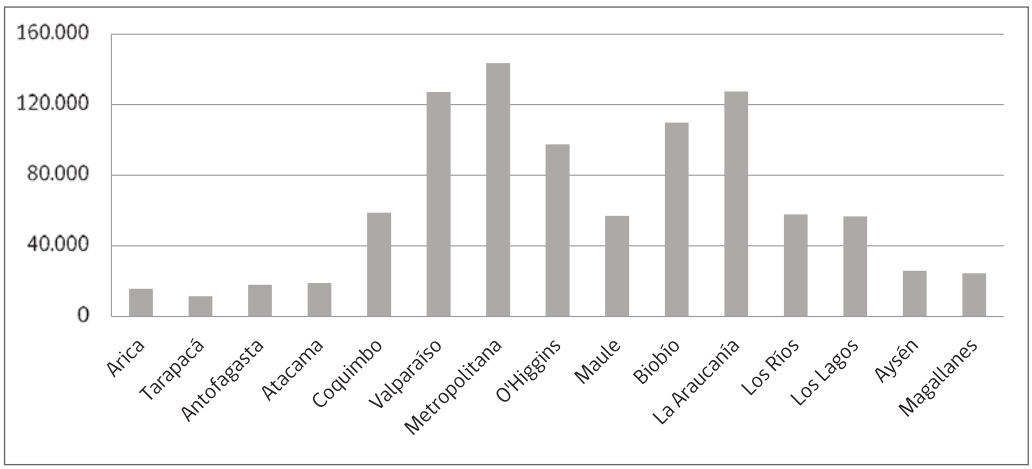
Industria. Las mayores inversiones acumuladas mediante PROPIR se realizan en las regiones de Aysén con un 1,4%, Los Ríos con un 0,93%, Arica-Parinacota con un 0,64%, Tarapacá con un 0,55%, Magallanes con un 0,5%, Coquimbo con un 0,44% y Bío-Bío con un 0,41%. Mientras que las regiones que realizan una inversión menor son Valparaíso con el 0,06%, Atacama con el 0,15% y Metropolitana con el 0,17%.

Silvoagropecuario. Las mayores inversiones acumuladas mediante PROPIR se realizan en las regiones de O'Higgins con un 5,51%, del Maule con 5,34%, Aysén y Los Ríos con el 3,91%, Arica-Parinacota con el 3,67%, Coquimbo con el 3,66% y la Araucanía con el 3,35%. Mientras que las regiones que realizan una inversión menor son la Metropolitana con un 0,21%, Antofagasta con un 0,43%, Magallanes con un 0,86%, Tarapacá con un 1,03% y Atacama con un 1,32%.

A continuación, se realizan algunos ejercicios por sector productivo que permiten analizar de mejor manera la inversión acumulada para el período en estudio, además de entregar información relevante al momento de comparar un caso y otro para algunas regiones. La revisión del gasto público regional acumulado y ejecutado, se denota que para las distintas inversiones sectoriales que son de preocupación del Estado, tal y como lo señalamos en un comienzo, se concentran en las regiones que abarca la mayor población. Sin perjuicio de ello, existen ciertas áreas donde esta lógica se irrumpe, es decir, donde las regiones de menor población marcan una tendencia o una significativa inversión en contraste a las grandes metrópolis.

Las inversiones públicas asociadas a servicios de agua potable y alcantarillado son unas de las menos cuantiosas ejecutadas por los GORE mediante el PROPIR. En el 2010, la Región de Arica-Parinacota generó la menor inversión per cápita (M$587), mientras que la Región de Aysén fue la mayor (M$65.887) registrándose en el 2016.

Gráfico Nº 3: Inversión Pública Regional en Agua Potable y Alcantarillado entre 2010-2016 por región (MM$)

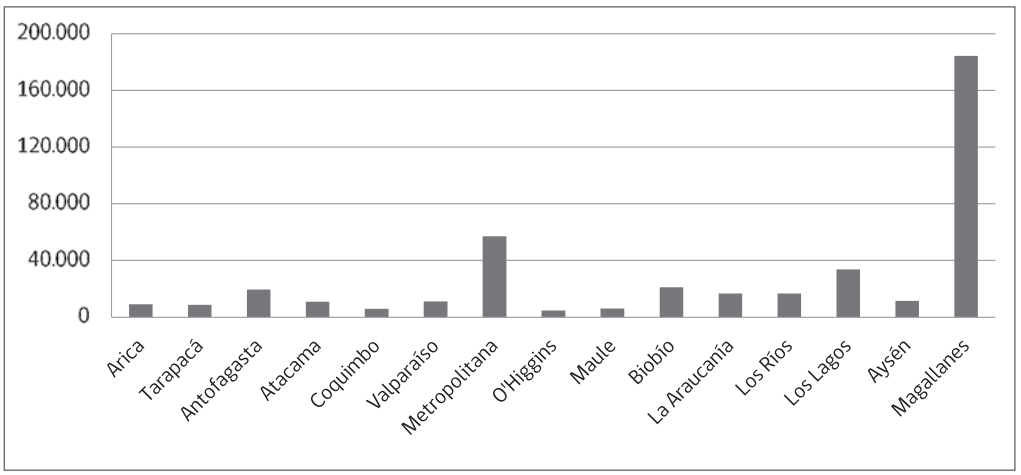


Fuente: elaboración propia a partir de datos Subdere.

La Región de Magallanes es la principal inversionista en energía de entre sus pares, desembolsando un monto estimado de $399.833 por habitante, y que pudiese fundamentarse en la subvención estatal para el consumo de gas en los hogares e industria regional.

Una realidad bastante distinta que evidencia una alta brecha en comparación a Magallanes, es la vivida en la Región de Valparaíso el año 2014. El gasto per cápita no superó un monto de $1 por persona.

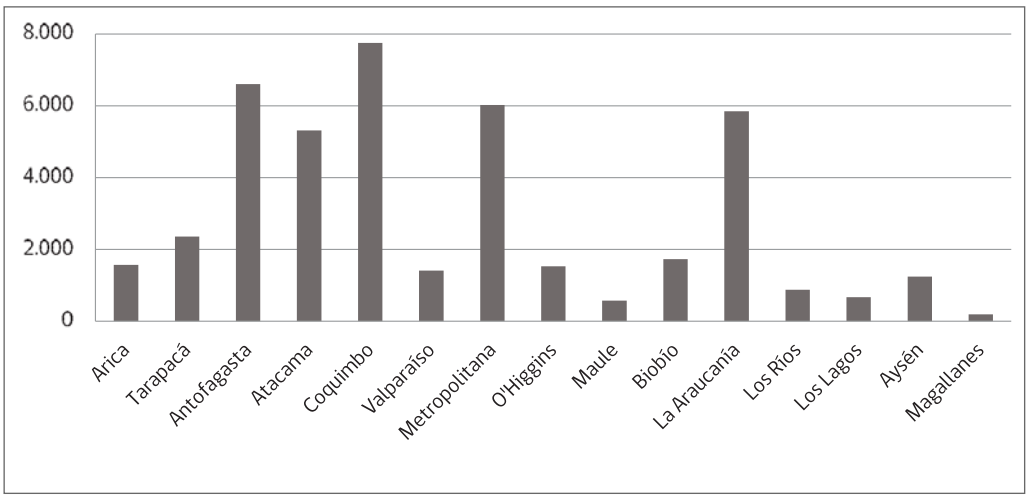
Gráfico Nº 4: Inversión Pública Regional en Energía entre 2010-2016 por Región (MM$)



Fuente: elaboración propia a partir de datos Subdere.

Bajo la misma forma de las exposiciones anteriores, la mayor inversión pública ejecutada en el sector minero durante los últimos 7 años, se da particularmente el 2011 en la Región de Atacama con un gasto de $5.649 per cápita, aunque el gasto acumulado lo concentre mayormente la de Coquimbo. La región más austral, Magallanes, data un peso por habitante el 2014.

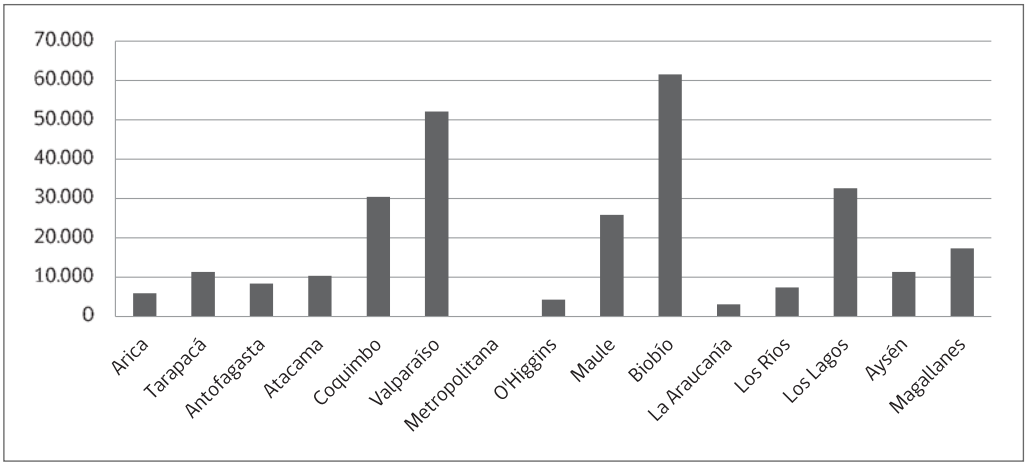
Gráfico Nº 5: Inversión Pública Regional en Minería



Fuente: elaboración propia a partir de datos Subdere.

Por su parte, el sector pesquero no ha estado ajeno a ser una actividad con especificidades territoriales. Sin embargo, la región de la capital nacional ha invertido por habitante 6 de cada 100 pesos, convirtiéndose para el 2010 en el gasto más bajo en esta área. Tan solo el año pasado, la Región de Magallanes fue el territorio que mayor desembolso individual ejecutó ($39.912).

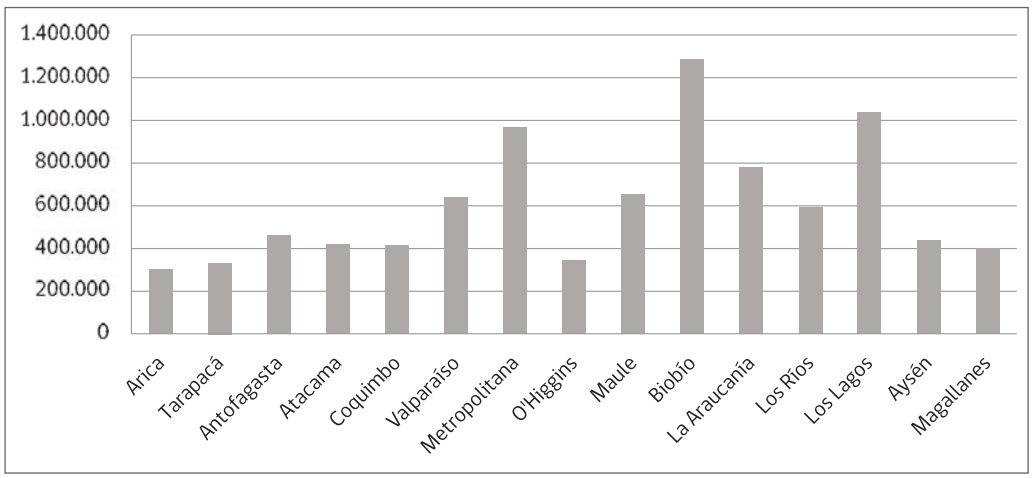
Gráfico Nº 6: Inversión Pública Regional en Pesca entre 2010-2016 por región (MM$)



Fuente: elaboración propia a partir de datos Subdere.

El gasto en políticas públicas para servicios de transporte alcanza su punto más bajo en la Región Metropolitana (2010), con un valor de $1.935 per cápita; mientras que el auge de dicha inversión señala que 9 de 10 pesos son en la Región de Aysén (2016).

Gráfico Nº 7. Inversión Pública Regional en Transporte entre 2010-2016 por región (MM$)



Fuente: elaboración propia a partir de datos Subdere.

En relación a otras áreas, la Región de Aysén vuelve a registrarse con el mayor gasto per cápita de cada una de ellas, tales como Comunicaciones ($8.866); Deportes ($41.344); Educación y Cultura ($831.328); Industria, Comercio, Finanzas y Turismo ($34.364); Multisectorial ($192.930); Silvoagropecuario ($110.157) y Vivienda ($244.776); y también la menor en Salud ($28.134).

Mientras tanto, la Región Metropolitana de Santiago también protagoniza el *peak* de inversiones, particularmente los más bajos: $1.287 per cápita en Deporte, $28.336 en Educación y Cultura, $7.998 en Multisectorial y $549 en Silvoagropecuario. En la misma condición está la Región de Los Lagos en Comunicaciones; Valparaíso con Defensa y Seguridad; Maule con Industria, Comercio, Finanzas y Turismo; y la Región de Atacama con el gasto en el área social.

RESULTADOS

Al estimar el acumulado de la inversión pública de los sectores, se evidencia que este se centra en Educación, Social y Salud. Si a ello le sumamos Transporte y Vivienda, el total "capturado" es de casi el 90% de la inversión pública. Por otra parte, al ser desagregado el gasto público regional como valor per cápita poblacional, se observa un comportamiento que permite identificar dónde se ejecuta el mayor y menor valor. De esta manera, se determina que la Región de Aysén es aquella donde la inversión realizada por habitante es mayor al compararla con otras regiones del país —8 de los 17 sectores—, y donde la orientación del gasto y las políticas públicas se han orientado principalmente en Agua Potable, Alcantarillado y Vivienda; por otra parte, la más baja es la inversión en Salud.

Esta condición responde a generar mayores oportunidades y un desarrollo equitativo para Aysén por ser la región con menor población, representando tan solo un 0,59% del total nacional. También en la zona sur, en la Región de Magallanes, se presenta la mayor inversión acumulada en Energía como así también en relación al gasto per cápita, liderando en Defensa y Seguridad y Salud. Mientras tanto, en el norte del país, particularmente en Arica, el principal ratio de gasto sobre población se da en el área de Justicia.

Con todo, podemos determinar que los mayores gastos sectoriales por habitantes se dan en las regiones que constituyen las zonas extremas del país (Arica y Parinacota, Aysén y Magallanes), no siendo así cuando nos referimos a la inversión acumulada en los últimos 7 años.

Por otra parte, un tercio de las áreas sectoriales concentran un poco más del 90% de la inversión pública promedio acumulada en los últimos 7 años. El 31,44% de dicha inversión recae en el sector de Educación y Cultura; seguida de los sectores: Social (26,74%), Salud (12,11%), Transporte

(9,37%), Vivienda (7,82%) y Multisectorial (3,91%). Dado tal cálculo, se determina que la mayoría de los demás sectores no superan el 1%, y, sin embargo, ordenados de forma ascendente, se identifica que las cinco primeras minorías son los sectores de Comunicaciones (0,04%), Minería (0,05%), Pesca (0,29%), Industria, Comercio, Finanzas y Turismo (0,31%), y Energía (0,43%).

Dado el análisis del gasto público regional, acumulado se denota que para los distintos sectores de inversión y que son de preocupación de la administración central, estos se localizan en las regiones que concentran el mayor número de habitantes de acuerdo a lo mencionado en el subtítulo "Antecedentes Generales". No obstante ello, se advierten ciertas particularidades en algunos sectores donde algunas regiones son principales actores de dicha inversión[12].

Entre ellas, están las regiones del Maule (15,94%), de O'Higgins (13,13%) y de La Araucanía (11,85%), territorios en los cuales se manifiesta un mayor énfasis en los gastos en el sector Silvoagropecuario en comparación con las demás regiones del país. Asimismo, dada la misma lógica de especialización, tenemos en la Región de Magallanes la inversión energética (44,18%), en Valparaíso con la Pesca (18,5%), el gasto público multisectorial en La Araucanía (14,56%) y la minería en las regiones de Coquimbo (17,76%) y Antofagasta (15,12%).

Es necesario señalar que el actual procedimiento para la elaboración del ARI y su posterior ejecución a través del PROPIR deberán ser modificados al alero de las últimas modificaciones realizadas a la Ley N° 19.175. Con ello, se deberá reestructurar el modelo de gestión de la CORGAPU, el cual se deberá enfocar en una organización multinivel, reforzando la institucionalidad de coordinación y negociación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Subdere (2016). Instrucciones y Orientaciones de la Coordinación Regional del Gasto Público para el Presupuesto del Sector Público del año 2016.

Ley N° 19.175. Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional.

Alburquerque Llorens, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL N°82*.

[12] Para tal análisis, se excluyes las regiones Metropolitana de Santiago y del Bío-Bío, dado que la dispersión es mayor a causa de su respectiva población de habitantes.

Ponce Rodríguez, R. A. (2010). Externalidades regionales y la provisión de bienes públicos en un sistema descentralizado de gobiernos subnacionales. *Frontera norte*, 22(43), pp. 159-185.

Wiesner, E. (2003). *Descentralización y equidad en América Latina: enlaces institucionales y de política.* Obtenido en http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1062. [20.11.2017]

Cohen, WM, y Levinthal, DA (1989). Innovación y aprendizaje: las dos caras de la I + D. *La revista económica*, 99(397), pp. 569-596.

Siggelkow, N. y Levinthal, D. A. (2003). Divide temporalmente para conquistar: enfoques organizativos centralizados, descentralizados y reintegrados para la exploración y la adaptación. *Organization Science*, 14(6), pp. 650-669

Oates, W. E. y Jiménez, P. P. (1977). *Federalismo fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local.

Abalos König, J. A. (1998). *Descentralización fiscal y transferencia de competencias: aproximación general y propuestas para fortalecer los gobiernos regionales en Chile*. Serie Política Fiscal. CEPAL N°102.

Capítulo 2

Gobernanza de los Recursos Naturales

Gobernanza de los recursos naturales renovables

Roberto De Andrade e Silva*

INTRODUCCIÓN

Las economías de América Latina y el Caribe están basadas en los recursos naturales, sin embargo, esa riqueza no ha permitido a la región alcanzar un crecimiento económico sostenido y menos lograr la equidad. De hecho, América Latina y el Caribe registran un gran índice de desigualdad, lo cual tiene estrecha relación con la forma en que los Gobiernos vienen administrando su capital natural, además de los bajos niveles de inversión en manufactura que genere empleo y renta para sus habitantes.

En la última década la región logró avanzar en la disminución de la pobreza extrema, siendo una de las pocas a nivel mundial que alcanzó el Objetivo de Desarrollo del Milenio a 2015 en ese indicador. Ese logro fue posible gracias al crecimiento de los países, dadas las condiciones externas que enfrentaron, sobre todo los precios de los productos básicos que exporta la región. Sin embargo, por ser una región que sigue siendo primaria exportadora, sus productos quedan muy dependientes de los mercados externos. Gracias a los altos precios de sus productos basados en los recursos naturales, se implementaron políticas sociales que contribuyeron a la disminución de la pobreza. No obstante, la distribución de la riqueza sigue siendo un desafío para la región y debido a su poca diversificación productiva sus economías se retraen al bajar los precios de sus exportaciones.

En esa línea, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha trabajado en la necesidad de una nueva gobernanza de los recursos naturales[1], que garantice el aprovechamiento de los recursos naturales, para que estos contribuyan a una economía más

* Roberto de Andrade, es Ingeniero Pesquero y consultor FAO.

1 Hugo Altomonte y Ricardo J. Sánchez, *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, Nº 139 (LC/G.2679-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016.

diversificada, más sostenible en términos ambientales y con sinergias en materia de empleo y de bienestar. En ese sentido, se señala que una adecuada gobernanza permite superar una serie de barreras que existen en el ámbito de las economías latinoamericanas y caribeñas y además avanzar en una mayor inclusión social y sostenibilidad ambiental.

El centro del estudio de la CEPAL son los recursos naturales no renovables (mineros y petroleros). El documento apunta a que en la década de 2000, como consecuencia de la mejora en los términos de intercambio, la industria extractiva amplió sus inversiones, generando un aumento en la conflictividad social y ambiental, principalmente en aquellos países ricos en recursos naturales. En muchos casos esa situación se vio agravada por la falta de una adecuada gobernanza.

Según la CEPAL, el objetivo principal de los distintos enfoques es la implementación de políticas que permitan a los países gestionar de manera óptima los beneficios económicos y financieros derivados de las actividades extractivas, sobre todo teniendo en cuenta la llamada maldición de los recursos naturales (véase el Recuadro Nº 1).

Recuadro Nº 1: La maldición de los recursos naturales

El interés por dilucidar la relación entre la abundancia de recursos naturales y el crecimiento económico de un país se acrecentó desde la década de 1990 y hasta hoy sigue siendo fuente de grandes debates. En 1993, Richard Auty fue el primer economista que utilizó la expresión "maldición de los recursos naturales", para expresar que los países que contaban con recursos naturales en abundancia mostraban menores tasas de crecimiento económico que los países que carecían de ellos. Los primeros estudios empíricos que sugerían la existencia de una maldición de recursos naturales fueron desarrollados por Sachs y Warner (1995). Estos autores concluyeron que los países que mantenían una mayor proporción de exportaciones de recursos naturales con respecto al producto interno bruto (PIB) tenían menores tasas de crecimiento económico, lo que sugería la existencia de lo que podría llamarse una maldición de los recursos naturales. Desde entonces, la tesis de que la abundancia de recursos naturales podría representar para un país una maldición (en lugar de una bendición) ha sido ampliamente analizada y discutida.

Fuente: Hugo Altomonte y Ricardo J. Sánchez, *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, Nº 139 (LC/G.2679-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016, pág. 41.

El presente documento abordará la gobernanza de los recursos naturales renovables, y en este caso no hablamos de maldición sino de un problema planteado por Gordon y Scott (1955) que derivó en la literatura hacia una tragedia, más conocida como la "tragedia de los comunes"

descrita por Hardin en 1968 (véase el Recuadro Nº 2), que consiste en que cada individuo motivado solo por el interés personal y actuando independiente pero racionalmente, termina por destruir un recurso.

Lo anterior está asociado a la propiedad comunal, similar a las comunidades agrícolas existentes en Chile. De acuerdo con Aguilera (1992), aquí no se consideró el tema de la ética y la cooperación, dos elementos cruciales para evitar la sobreexplotación del recurso. Además, no se tomaron en cuenta dos elementos claves: la ausencia de propiedad y el libre acceso.

Sumado a lo anterior, si consideramos que hoy seguimos un patrón de consumo que en el largo plazo es insostenible, para la explotación de los recursos naturales renovables es fundamental asegurar procesos que permitan una buena gobernanza e instituciones que puedan planificar de forma adecuada y gestionar el uso racional de los recursos naturales. Hay que cambiar el foco de la gestión; ya no es suficiente la administración de un recurso aislado, sino que hay que desarrollar la gestión de un ecosistema, según Aguilera (1992). De otra forma no se logrará el tan anhelado desarrollo sostenible, sin perder de vista la ética y la cooperación.

Recuadro N° 2: La tragedia de los comunes

La tragedia de los recursos comunes se desarrolla de la siguiente manera. Imagine un pastizal abierto para todos. Es de esperarse que cada pastor intentará mantener en los recursos comunes tantas cabezas de ganado como le sea posible. Este arreglo puede funcionar razonablemente bien por siglos gracias a que las guerras tribales, la caza furtiva y las enfermedades mantendrán los números tanto de hombres como de animales por debajo de la capacidad de carga de las tierras.

Finalmente, sin embargo, llega el día de ajustar cuentas, es decir, el día en que se vuelve realidad la largamente soñada meta de estabilidad social. En este punto, la lógica inherente a los recursos comunes inmisericordemente genera una tragedia.

Como un ser racional, cada pastor busca maximizar su ganancia. Explícita o implícitamente, consciente o inconscientemente, se pregunta: ¿cuál es el beneficio para mí de aumentar un animal más a mi rebaño? Esta utilidad tiene un componente negativo y otro positivo.

1. El componente positivo es una función del incremento de un animal. Como el pastor recibe todos los beneficios de la venta, la utilidad positiva es cercana a +1.

2. El componente negativo es una función del sobrepastoreo adicional generado por un animal más. Sin embargo, puesto que los efectos del sobrepastoreo son compartidos por todos los pastores, la utilidad negativa de cualquier decisión particular tomada por un pastor es solamente una fracción de -1.

Fuente: Garrett Hardin. Este artículo fue publicado originalmente bajo el título "The Tragedy of Commons" en *Science*, v. 162 (1968), pp. 1243-1248. Traducción de Horacio Bonfil Sánchez. Gaceta Ecológica, núm. 37, Instituto Nacional de Ecología, México, 1995. Disponible en: http://www.ine.gob.mx/

En primer lugar vamos a repasar de qué gobernanza hablamos, dado que existen variadas interpretaciones del concepto, cuáles fueron sus orígenes y finalmente cómo lo vamos a considerar para la gobernanza de los recursos naturales renovables. Por otra parte, introduciremos un enfoque ecosistémico que debe acompañar una buena gobernanza, para poder lograr un desarrollo sostenible una vez que existe una interacción en un territorio entre todas las especies que allí convergen y el ser humano.

¿DE QUÉ GOBERNANZA HABLAMOS?

El concepto de gobernanza para muchos autores está en formación, ha ido evolucionando y adaptándose al tipo de escala que estamos analizando, global, nacional, subnacional o en un territorio determinado. Además, si analizamos el concepto de gobernanza puede ser muy impreciso dependiendo de quién lo analiza. Sin embargo, hay un denominador común que tiene que ver con la forma en que el Gobierno ejerce el poder.

De acuerdo con Gonçalves (2012)[1], es necesario precisar su significado en el contexto en que va a ser aplicado. Por su parte, Whittingham (2010) indica que es una ventaja que el concepto llegue con una diversidad de significados porque permite aproximarlo y enriquecerlo desde nuestras propias necesidades y experiencias.

En ese sentido es que se realiza una distinción entre el enfoque de la CEPAL, que aborda la gobernanza de los recursos naturales no renovables, a uno que analiza el ámbito de los recursos naturales renovables.

En América Latina el concepto toma fuerza en la medida en que existieron cambios en los sistemas sociopolíticos, particularmente los procesos de democratización y descentralización (Whittingham, 2010). Se indica además que existe un espectro de significados sobre gobernanza que van desde una definición centrada en el Estado hasta una perspectiva policéntrica, enfocada en otros actores del sistema.

El concepto de gobernanza está muy ligado al de gobernabilidad; incluso para algunos autores pueden ser similares. A diferencia de otros conceptos relacionados con Gobierno, estos son más cualitativos, aunque la gobernanza está más relacionada con los procesos. Eso significa que no se restringe a conceptos gerenciales o administrativos del Estado o a un buen funcionamiento del aparato estatal. De acuerdo con Gonçalves (2012), la gobernanza se

[1] En http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf

refiere a patrones de articulación y cooperación entre actores sociales e políticos y arreglos institucionales que coordinan y regulan las transacciones dentro y a través de las fronteras del sistema económico. O sea, mientras la gobernabilidad tiene una dimensión esencialmente estatal, vinculada al sistema político-institucional, la gobernanza opera en un plano mucho más amplio, englobando a la sociedad como un todo.

De esta forma, la gobernanza se refiere a los medios y capacidades de acción colectiva mediante las cuales una sociedad define sus metas y prioridades promoviendo la cooperación alrededor de ellas. Esos medios incluyen políticas, leyes, decretos, normas, instrumentos e instituciones. No se refiere solamente al ámbito gubernamental, sino que incluye también arreglos institucionales no formales, como códigos voluntarios de conducta para el sector privado, alianzas entre sectores y espacios para el diálogo y la participación pública en la toma de decisiones. Un elemento esencial de la gobernanza es la movilización de diferentes actores hacia metas comunes respecto a las cuales todos acceden a trabajar.

Cuando ampliamos el concepto y entendemos su carácter policéntrico se incluye la sociedad, actores sociales y grupos de intereses, entre otros. Entramos en la esfera de la cohesión social, entonces la gobernanza se torna un proceso que se sostiene en redes y arreglos comunicativos y se centra en políticas relacionadas con el uso sostenible de los recursos naturales, de forma coordinada y participativa. Así pues, es preciso realizar en el territorio un análisis y una convergencia de los tres pilares, que son la dimensión social, económica y ambiental. Esta última está estrechamente relacionada con los ecosistemas, que aportan bienes y servicios a la comunidad local y la sociedad en general.

Para el manejo efectivo de los recursos naturales la gobernanza se da en el territorio donde los actores locales son vitales para el desarrollo sostenible, independientemente de que las políticas sean definidas en una instancia de poder centralizada. Si se da de otra forma no habrá cooperación entre actores y sin este elemento lo que se logrará será la sobreexplotación del recurso natural. Así se hipoteca la producción sostenida, generando desempleo que implica la disminución del ingreso a nivel local, lo cual a su vez provoca un deterioro en la economía, transformando dichos territorios en zonas de pobreza e impulsoras de emigración.

Una buena gobernanza requiere de actores informados y empoderados; debe existir equidad en el uso de la información. De lo contrario, tendremos asimetrías en los procesos participativos, con lo cual algunos actores tendrán ventajas sobre los demás, y la solución que se va a lograr es aplazar los conflictos por el uso de los recursos naturales renovables.

Las instituciones capacitadas y los actores informados generan en el territorio un capital social que es fundamental para la llegada de inversión a nivel local. El flujo de capital ayuda a la explotación del recurso natural, pero no siempre de forma sostenible. Si los actores no tienen conciencia de la importancia de una buena gestión, el uso del recurso natural no se transforma en desarrollo para la sociedad, dado que la gobernanza para el manejo es crucial. Considerando la tasa de renovación de los recursos naturales renovables, que está sujeta a factores como los desastres naturales, las sequías y otras manifestaciones del cambio climático, la degradación de los recursos es inexorable; de allí la necesidad de crear espacios de concertación y acuerdos que propicien el desarrollo sostenible.

GOBERNANZA DE RECURSOS RENOVABLES Y NO RENOVABLES

Cuando preguntamos de qué gobernanza hablamos, y afirmamos que es un proceso para la toma de decisiones sobre cómo vamos a realizar la gestión del recurso. Existe, como ya mencionamos, una gran diferencia según si el recurso es renovable o no.

En el caso de los recursos naturales no renovables, su asignación se realiza a través de concesiones mineras o licitaciones de bloques de prospección y explotación de petróleo y gas. A partir de allí existe una tenencia o propiedad explícita sobre el recurso, sea un privado, empresa pública o de capital mixto. Entonces, entran a jugar dos elementos claves que son la apropiación de la renta natural por parte del Estado y cómo evitar los conflictos ambientales que surgen a partir del descontento de las comunidades con la extracción y procesamiento de los recursos no renovables. Es necesario contar con una gobernanza para lidiar con esas dos temáticas.

Para abordar el tema de los conflictos, una de las formas más tradicionales es la conformación de espacios de diálogo, donde convergen todos los actores interesados. Por lo general, se denominan mesas de diálogo o espacios de concertación, donde comunidades, privados y el Gobierno se sientan a buscar los caminos para lograr la solución de los conflictos. En caso de que no se logren por la vía de acuerdos concertados se judicializan, lo cual ha pasado en varios países de la región donde los tribunales son los llamados a dar su fallo. Junto con las reformas que crearon la institucionalidad ambiental se conformaron los tribunales ambientales. En algunos casos, estos han escalado hasta la Corte Suprema.

Como mencionamos anteriormente, el segundo punto tiene relación con cómo los Gobiernos deben actuar para evitar la denominada maldición de los recursos naturales. Para eso definen una serie de mecanismos para apropiarse de una fracción de la renta natural; lo más común son

los denominados canon y royalty. Una vez que los Gobiernos tienen ese flujo financiero viene una etapa muy importante, que es cómo definir el gasto de los fondos recaudados. Un elemento fundamental es determinar dónde y cómo se utilizarán dichos recursos, o sea, la calidad del gasto es sumamente relevante, además de la sucesión intergeneracional y el retorno de ese capital a nivel local, donde se realiza la extracción de los recursos naturales no renovables. La reinversión en el territorio se traduce en una suerte de compensación a las comunidades y sus habitantes. Otro elemento que entra en juego es la temporalidad en el corto, mediano y largo plazo, aspecto que definirá la velocidad y el nivel de la tasa de inversión.

Muchos países optan por la conformación de fondos soberanos. Detrás de esa alternativa está la variación en los precios de los productos básicos, por lo general se aprovecha la bonanza económica que les generan los altos precios internacionales para así poder contar con recursos para inversiones. El ahorro realizado será utilizado en otro momento para minimizar los impactos de la reducción de la actividad productiva como consecuencia de los menores ingresos debido a la baja de los precios internacionales, lo cual ocurre con frecuencia, generando las crisis en los países productores de recursos naturales no renovables.

Entonces, es necesario preguntarse qué tipo de inversión se debería realizar en el territorio. En ese sentido sería recomendable construir una política pública que permita la diversificación productiva de dichas regiones. Es una vía que permite movilizar económicamente a la población para no quedar dependiente de una sola actividad productiva. Además, si se planifica adecuadamente, es posible contar con empresas ligadas al sector productivo local desarrollándose un parque industrial que produce para satisfacer las necesidades locales y además exportar. Se genera una dinámica de desarrollo de largo plazo.

En el caso de los recursos naturales renovables, lo anterior también es válido. Los llamados clúster, hoy denominados ecosistemas productivos, son los espacios para realizar las inversiones para que la región no sea apenas primaria exportadora.

Sin embargo, la gobernanza de los recursos naturales renovables requiere de diversos arreglos institucionales que rijan la propiedad, el acceso y el uso de los recursos con el propósito de cumplir los objetivos de desarrollo sostenible. Por ello, la relevancia del derecho a la tenencia segura y equitativa de los recursos naturales renovables. Para que exista un real aporte al desarrollo, es muy importante el manejo responsable de los ecosistemas y su biodiversidad asociada. Por eso los diferentes actores tienen un papel fundamental en el manejo de los recursos, haciendo hincapié en que los derechos vienen de la mano de las responsabilidades. Los pilares centrales de la gobernanza son la participación y cooperación, incluido el comanejo.

Las actividades productivas relacionadas con los recursos naturales renovables no pueden ser vistas aisladamente, ya que están insertas en un amplio contexto institucional y político, independientemente si se trata del nivel nacional o subnacional. Requieren a su vez mejorar la integración de los sectores productivos a los procesos de desarrollo, políticas, estrategias y planes más amplios, bajo una coordinación y colaboración institucional en varios niveles para asegurar la coherencia política.

GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES CONFORME SU TENENCIA O PROPIEDAD

Los recursos naturales renovables presentan diferentes formas de ser gestionados de conformidad con su estatus de acuerdo con la tenencia. Esa situación va a impactar en el tipo de gobernanza que tendremos para poder lograr el desarrollo sostenible en base a la explotación de los recursos naturales renovables. Por lo tanto, es posible distinguir tipos de gobernanza determinados fundamentalmente por la tenencia, pudiendo ser: compartidos, regulados, centralizados y comunitarios. Estos últimos tienen una gran carga cultural, de comunidades agrícolas o comunidades indígenas en América Latina.

Los recursos naturales renovables compartidos no respetan fronteras administrativas, ya sean entre Estados subnacionales, municipios e incluso países. De manera que el tema de recursos transfronterizos es el centro de la atención para generar una buena gobernanza.

Por lo general, la gobernanza sobre recursos compartidos se verifica en cuencas hidrográficas o en los mares y océanos. Para poder tener una buena gobernanza de la gestión de dichos recursos, a nivel nacional se crean las agencias de cuencas, consorcios o empresas estatales para administrar los recursos naturales renovables de estos espacios. Hay que generar espacios de diálogo entre las autoridades de los municipios o gobiernos subnacionales para que surjan las instancias donde sea posible tener una gobernanza efectiva sobre dichos recursos. Países como el Perú poseen las autoridades de cuencas, y el Brasil tiene los llamados consorcios de municipios de la cuenca. Por lo general, los recursos sobre los que se actúa son el agua y la biodiversidad.

En el caso de los recursos naturales renovables compartidos entre países, es necesario a través de los canales diplomáticos forjar acuerdos o tratados internacionales dada la condición de carácter móvil de los recursos o para no fragmentar ecosistemas principalmente forestales. La acción de un Estado sobre los recursos no puede ser de libre albedrío, considerando que el

aprovechamiento puede producir efectos sobre los recursos naturales compartidos con otro Estado.

Las Naciones Unidas en su Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, del 12 de diciembre de 1974, distingue la situación de los Estados con relación a sus recursos naturales propios y a los compartidos. En el artículo 2.1 expresa: "todo Estado tiene y ejerce libremente soberanía plena y permanente, incluso la posesión, uso y disposición, sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas".

En cambio, el artículo 3 establece limitaciones cuando se trata de recursos naturales compartidos: "en la explotación de los recursos naturales compartidos entre dos o más países, cada Estado debe cooperar sobre la base de un sistema de información y consulta previa con el objeto de obtener una óptima utilización de los mismos que no cause daños a los legítimos intereses de los otros" (Clement)[2].

Para mejorar la gobernanza de los recursos naturales compartidos los países promueven y suscriben acuerdos y tratados, como por ejemplo el Tratado Amazónico, compuesto por ocho países de América Latina. Además, existen las reuniones bilaterales entre países fronterizos, algunos denominados gabinetes binacionales. Un ejemplo es el acuerdo binacional entre el Paraguay y el Brasil para construir y operar la represa de Itaipú, donde se creó una empresa binacional. Chile posee el lago General Carrera que comparte con la Argentina en la Región de Aysén, posee poblaciones de anchoveta que comparte con el Perú, donde existen instancias que definen en forma conjunta la biomasa de los recursos y los niveles apropiados de captura.

Los recursos naturales renovables regulados toman fuerza en América Latina a partir de la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano de 1972. Uno de los países pioneros en esa materia fue Colombia, que en 1974, a través del decreto Ley 2.811, crea el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

Por su parte, el *Libro Segundo – De la propiedad, uso e influencia ambiental de los recursos naturales renovables*, comprendido entre los artículos 42º y 340º, determina aspectos específicos de acceso al uso y aprovechamiento de los recursos naturales, estableciendo pautas para el manejo de la atmósfera y el espacio aéreo, las aguas en cualquiera de sus estados, la tierra, el suelo y el subsuelo, la flora, la fauna, las fuentes primarias de energía no agotables, las pendientes topográficas con potencial energético, los recursos geotérmicos y los recursos

[2] En: http://www.corteidh.or.cr/tablas/R21646.pdf

biológicos de las aguas y del suelo y el subsuelo del mar territorial y de la zona económica de dominio continental e insular y los recursos del paisaje, entre otras disposiciones. Con el Código de 1974, Colombia impulsa un cambio de paradigma, llevando a repensar las categorías jurídicas existentes hasta entonces. Se da inicio a la regulación de la relación entre sociedad y naturaleza, y su impacto sobre los ecosistemas.

En Chile, en la década de los noventa, surge la Ley de Pesca (1991), después se envía al Congreso la Ley de Bosque Nativo, y actualmente se discute en el Parlamento el proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas (SBAP)[3], y así sucesivamente con otras leyes de esta temática.

De esta manera, a través de sus legislaciones los países consideran sus recursos naturales como patrimonio nacional, su dominio, uso y aprovechamiento serán regulados por lo que establezcan las leyes, las leyes especiales y sus respectivos reglamentos. El Estado podrá otorgar derecho a aprovechar los recursos naturales bajo su dominio por concesión, permisos, licencias y cuotas.

Por otro lado, es importante mediante leyes especiales otorgar el dominio a los gobiernos subnacionales para que puedan regular la propiedad, uso y aprovechamiento de los recursos. Eso puede darse con la creación de instancias de coordinación, facilitando la gestión de los recursos naturales renovables en el territorio donde se encuentran.

Es importante analizar también la gobernanza centralizada de los recursos naturales, considerando que una de las características de la gestión de ellos se da por un amplio proceso de centralización y control institucional. Considerando que para muchos países la nación es la propietaria del recurso natural, existe una centralización que deja poco poder de decisión a los gobiernos subnacionales o locales.

Algunas veces se crean instancias regionales, como en la antigua ley de pesca chilena, donde se tenía los consejos zonales de pesca y el Consejo Nacional de Pesca, siendo esta última instancia la que tomaba la decisión final, quedando los consejos regionales como de carácter consultivo. Como el ejemplo anterior existen varios otros en América Latina. Algunas veces se declaran los recursos naturales como estratégicos, quedando su gestión en las altas esferas

[3] A principios de noviembre de 2017 el proyecto de ley pasó a Comisión de Hacienda a fin de revisar las normas de su competencia. Para profundizar ver el Boletín Nº 9404-12. Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

del poder. Esa centralización muchas veces ocasiona tensiones entre la sociedad y el Gobierno, porque pasan a llevar intereses locales.

Finalmente, encontramos la gobernanza comunitaria de recursos naturales renovables, los cuales quizá sean los que nos deparan los mayores desafíos para construir una buena gobernanza, debido a que estos recursos son de propiedad común. Hay que desarrollar estrategias productivas y organizativas para que los recursos naturales renovables no sean sobreexplotados. Aquí lo más importante es tener a los actores sociales con los agentes municipales trabajando para la gestión efectiva de los recursos.

De acuerdo con Zamora[4] (2014), interesa destacar tres ejes: los espacios de gobernanza y gestión social de recursos, el trabajo cooperativo y las estrategias de reciprocidad y la construcción de una racionalidad socioecológica, que prefigura determinadas vías de conservación en regiones de alto valor ambiental.

En su libro *El Gobierno de los bienes comunes*, Ostrom (2011) —en Zamora (2014)— considera que las comunidades son sujetos potencialmente capaces de concertarse para construir acuerdos y definir reglas para el uso de los recursos comunes, y asumir con la intención de hacer viable el uso sostenido y la permanencia de ellos en el largo plazo. El autor apunta además que la propiedad comunitaria, a diferencia de la privada o paraestatal, permite enfrentar de manera más adecuada los retos que se derivan de las dificultades de exclusión y alta rivalidad por los recursos comunes, al incluir a las comunidades como agentes centrales de la definición, observancia y monitoreo de las reglas de apropiación y provisión.

En América Latina existen muchos arreglos para el usufructo colectivo de los recursos naturales renovables, como por ejemplo el Programa Socio Manglar de Ecuador, las áreas de manejo de recursos bentónicos en Chile y las reservas extractivistas en el Brasil. Para una buena gobernanza, los acuerdos deben ser vinculantes y generar una cooperación autorregulada de los actores mediante arreglos institucionales. En los tres ejemplos anteriores encontramos estas características básicas para la sostenibilidad.

Es posible identificar varios modelos de gobernanza según los siguientes criterios, tal como se describen en el cuadro a continuación:

[4] En : http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252014000300004

Tabla N° 1: Modelos o tipos de gobernanza de los recursos naturales renovables

Modelo de gobernanza	Fundamento basal	Asignación primaria del recurso	Apropiación de la renta natural del recurso	Institucionalidad	Actores, roles y participación	Política pública e instrumento asociado
Recursos compartidos	A nivel nacional por dos regiones administrativamente diferentes e internacional por dos o más países	A través de convenios o tratados	Cada poseedor del recurso en su territorio queda con la renta natural	Autoridades de cuenca, consorcios, tratados internacionales, reuniones ministeriales binacionales, agencias de gestión de los recursos o de cuenca	Cancillería y entidades regionales responsables de la gestión, ministerios sectoriales	Sobre la base de acuerdos nacionales e internacionales
Recursos regulados	El recurso pertenece a toda la nación	Ente administrativo del recurso con base jurídica específica por recurso natural	El Estado se apropia de la renta natural.	ministerios sectoriales	Actores públicos y privados que explotan el recurso	Leyes y políticas sectoriales
Recursos centralizados	El Gobierno los define como estratégicos para el desarrollo	Asignación coordinada o a través del mercado, bajo la tutela del Gobierno	El Gobierno central	ministerios e instituciones públicas sectoriales	Actores públicos y privados	Leyes y políticas sectoriales
Recursos comunitarios	La propiedad del recurso es de una comunidad	Arreglos institucionales coordinados entre los actores	gobiernos locales o subnacionales, la comunidad	Organizaciones de productores	gobiernos subnacionales y locales facilitadores de los procesos de cooperación	Normas con base en la cultura y los usos ancestrales, leyes específicas con sus reglamentos

Fuente: elaboración propia.

GOBERNANZA PARA LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES

Frecuentemente hablamos de la gestión, administración u ordenación de los recursos naturales, sobre la base de una tasa de explotación concordante con los estudios científicos. Sin embargo, lo que en realidad hacen los gobiernos es organizar a las personas que tienen interés en explotar determinado recurso y definir una serie de reglas que deberían cumplirse para no deteriorar la base de los recursos naturales. Incluso en algunos casos, como el pesquero, los que desean ejercer la actividad extractiva deben inscribirse en un registro, herramienta utilizada en muchos países como una forma de restringir el acceso al recurso. Aun así, muchas veces esa medida de administración no es suficiente para evitar la sobreexplotación el recurso.

Por eso, la Convención sobre la Diversidad Biológica apunta a que, para la gestión de las especies, genes y ecosistemas, se cambie el enfoque y se adopte una mirada más holística, utilizando una perspectiva ecosistémica en el manejo y gestión de los bienes y servicios que provee la biodiversidad. Así, la actividad extractiva incorpora elementos del ecosistema y sus componentes humanos. Esa visión integrada persigue equilibrar objetivos sociales y económicos.

Al incorporar el componente humano con sus objetivos, comportamientos e instituciones, es necesario construir una gobernanza que permita la cooperación entre los actores porque estamos actuando en un espacio socioecológico, donde confluyen los factores sociales, económicos e institucionales. La gobernanza asociada con la ética y la cooperación entre los actores evita que las personas actúen de manera no deseada con respecto a la explotación de determinado recurso.

Al traer un enfoque ecosistémico al ámbito de la gobernanza, se da la convergencia de dos elementos: la conservación y la gestión del recurso, que derivan en su uso sostenible. La conservación trae consigo la protección del medio ambiente y la gestión tiene como objetivo el uso sostenible del recurso con el propósito de satisfacer las necesidades sociales y económicas (FAO 2010).

Mediante la gobernanza se debe asegurar el bienestar humano y la equidad, así como el buen funcionamiento y equilibrio del ecosistema, evitando además los conflictos que suelen ocurrir en el territorio por visiones diferenciadas de los varios actores que tienen algún interés en el recurso.

LA GOBERNANZA EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

El caso del Perú

De acuerdo con Pulgar-Vidal (2011), la insuficiencia de mecanismos apropiados para regular el acceso y los derechos para el aprovechamiento de los recursos naturales es, en la mayoría de los casos, el germen de los conflictos en el Perú; en especial, en la relación entre pobladores y la industria extractiva de recursos naturales (véase el Recuadro Nº 3).

Recuadro Nº 3. Gobernanza de los recursos naturales en el Perú

Cualquier opción de política debe reconocer que no es posible encontrar soluciones aisladas o dispersas. Las políticas deben partir de reconocer los factores clave de debate o controversia para, a partir de ello, definir una estrategia no solo integral sino, a su vez, gradual. Una respuesta enmarcada en el objetivo de gobernanza debe prestar atención a los siguientes factores:

a. El dominio del Estado sobre los recursos naturales.
b. Propiedad privada y titulación.
c. El dilema del suelo y subsuelo.
d. Tierra y territorio.
e. Superposición de derechos y títulos habilitantes.
f. Renta y distribución de beneficios por el aprovechamiento de los recursos naturales.
g. Descentralización y marco institucional.
h. Asistencia técnica en la promoción de las inversiones.
i. Amazonía.
j. Instrumentos de gestión ambiental.
k. Los recursos naturales frente a los nuevos retos.

La experiencia muestra que a lo largo de décadas se han planteado soluciones aisladas y sectoriales al tema del acceso y aprovechamiento de los recursos naturales. Así, el Perú cuenta con autoridades, leyes y demás normas reglamentarias para casi todos los recursos, pero no cuenta con ningún mecanismo de articulación para ver los recursos naturales, de manera integral, como activo para el desarrollo.

Se ha iniciado un proceso activo de descentralización, sustentado en el principio de subsidiariedad de la gestión, pero, sin embargo, no se ha eliminado los debates, controversias, conflictos y superposiciones.

Se ha creado un nuevo marco institucional con autoridades nuevas, como el Ministerio del Ambiente, la Autoridad Nacional del Agua, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, entre otras, pero los sectores siguen resistiéndose a ceder su cuota de poder en el ejercicio de sus propias funciones. A su vez, se ha intentado mejorar los mecanismos para la distribución de beneficios que genera el aprovechamiento de recursos naturales, con especial énfasis en las zonas productoras, pero ello, fuera de generar mayores recursos presupuestales a dichas zonas, no se ha visto reflejado en reales políticas de desarrollo, ni en eficacia en la capacidad de gasto. Además, ha generado inequidades por la aleatoriedad en la existencia de recursos en relación con la totalidad del territorio y de los departamentos del país.

Fuente: Pulgar-Vidal, *Promoviendo la gobernanza en el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales*. Obtenido en http://elecciones2011.cies.org.pe/documentos-de-politica/naturales-e-industrias-extractivas.html [13.10.2017]

Por otro lado, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), particularmente su Comité Español en el ámbito del proyecto de la Community based management of enviromental challenges in Latin America, realizó un estudio en tres países de la región, Argentina, Colombia y México, sobre actores locales y modelos de gobernanza sostenible. La premisa principal es que la gobernanza en el manejo de los recursos naturales es un concepto basado en los derechos humanos y la equidad. Indican que los beneficios de la naturaleza no se distribuyen de manera equitativa y que los recursos naturales están gestionados de manera poco eficiente, por eso, para poder corregir estas situaciones, proponen una relación articulada entre actores, instituciones étnicas y locales.

Los autores plantean en primer lugar la importancia del marco legal, es decir, las reglas establecidas que fijan la acción de los individuos en una sociedad. Apuntan a que hay una normativa internacional, que son las convenciones y tratados y la Constitución de los países, muchos de los cuales en América Latina consideran que los recursos naturales son un derecho, como es el caso del Ecuador. También cabe mencionar las leyes nacionales y regionales, y los decretos y las ordenanzas municipales.

Cuando en el territorio existen pueblos indígenas, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes indica que hay que realizar consulta previa e informada a las comunidades. Ese elemento exige

que exista una participación y que el proceso de consulta esté amparado en un diálogo franco e informado de todas las partes, con lo cual la gobernanza es un ejercicio necesario para llegar a acuerdos de largo plazo.

Considerando que en los países de América Latina existen diferentes instituciones que tienen atribuciones sobre los recursos naturales o sobre la administración de determinado territorio, es necesario fortalecer la colaboración entre entidades gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y actores locales. Por lo general se establecen mesas de trabajo, donde todos los actores involucrados participan. Existen los comités de gestión, como los de manejo de cuenca en el Perú o los de manejo de recursos pesqueros en Chile. En algunos países se establecen consorcios principalmente para el manejo del agua en las cuencas, que son integrados por los municipios como una forma de evitar la contaminación de este recurso: es el caso del Brasil.

Sin embargo, se observa en todos los países que simultáneamente existe una estructura a nivel local, con otra instancia en el gobierno subnacional y los ministerios a nivel nacional. Se suma a lo anterior un número significativo de entidades no gubernamentales que actúan en determinados territorios. Las más activas a nivel internacional son la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), World Wide Fund for Nature (WWF) y otras como PEW, Oceana, Conservación Internacional y ETHOS en el Ecuador. Entre las organizaciones se cuentan las organizaciones comunitarias, las organizaciones gremiales y las organizaciones de productores, que componen un tejido social en el territorio.

Los actores mencionados conforman una estructura de organizaciones que en conjunto van a definir el manejo de los recursos naturales renovables y actúan para evitar conflictos en el uso de los recursos forestales y pesqueros, entre otros. Las organizaciones de las comunidades, las de los pescadores y las entidades gubernamentales de nivel local, subnacional y nacional, muchas veces en base a normativas o arreglos y mecanismos, intentan regular la forma de acceder y extraer los recursos naturales. Así, tenemos la denominada organización público-privada para la gestión de los recursos naturales. Es preciso tener presente que es importante contar con los estudios científicos que, asociados con el conocimiento tradicional, permiten definir las tasas de explotación de los recursos naturales sin comprometerlos, logrando de esta forma la sostenibilidad.

El proceso de gobernanza permite tomar acuerdos colectivos respaldados y validados por las instancias de gestión del recurso, sea mesa de trabajo o comités, entre otras formas de organización público-privado.

Un caso que habría que destacar y profundizar un poco más es el del Ecuador. Al entrar en vigencia la nueva Constitución del año 2008, los cambios de paradigmas en la conservación se convierten en fundamentales para comenzar una nueva relación entre los usuarios y los recursos naturales. El reconocer derechos a la naturaleza marca un hito histórico en el país, posicionando la relación del ser humano con su entorno y los bienes y servicios que este brinda.

Los procesos de desconcentración y descentralización del Estado y las nuevas competencias y responsabilidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados son también elementos fundamentales para que, más temprano que tarde, la gestión de los recursos naturales y la toma de decisiones esté cada vez más cerca de quienes manejan o se benefician de dichos recursos, principalmente al nivel local. Además, lo antes mencionado promueve que se ejercite con cada vez más frecuencia la democracia participativa. Actualmente, el manejo de recursos naturales es o debería ser, ante todo, un ejercicio democrático de toma de decisiones.

Por otro lado, el Ecuador creó el Programa Socio Bosque, que luego fue ampliado a los ecosistemas de manglares, donde se les asigna a las comunidades áreas donde construyen un plan de manejo y reciben incentivos para cuidarlos. Así, pueden explotar los recursos pesqueros, como la concha negra y los cangrejos, entre otras especies. La supervisión de los planes se hace a través de instancias descentralizadas.

Por otra parte, tenemos el caso de Chile, donde actualmente se está actualizando la Estrategia Nacional de Biodiversidad, formulada luego de la construcción de las estrategias regionales. Sin embargo, su implementación se da desde el nivel central, dejando poco margen a las instancias subnacionales para actuar. Cada región crea el comité operativo regional de biodiversidad, cuya función principal es acompañar la implementación y seguimiento del Plan de Acción País de la Estrategia Nacional de Biodiversidad, y de las estrategias regionales de biodiversidad, con el fin de asegurar que se cumplan las actividades propuestas y los principios asociados a la Estrategia Regional y Nacional. Se observa que no existe la voluntad de delegar en las regiones todo el proceso; el nivel central siempre conserva el rol de tutelador.

Sin embargo, existen experiencias de que el Gobierno Regional asume el liderazgo para el uso y conservación marina y costera en Chile. Es el caso de la Región de Atacama, donde el Gobierno Regional asigna recursos para que la instancia regional del Ministerio de Medio Ambiente trabaje en el plan de manejo de Āreas Marino Costera de Múltiples Uso Isla Grande de Atacama. Es una primera experiencia como región de asumir el liderazgo de conservar su biodiversidad marina y costera. Esa experiencia se suma a las ya existentes con los Santuarios de la Naturaleza, donde algunos municipios costeros asumen su administración.

DESAFÍOS EN PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN

Como se mencionó, la gobernanza empieza a instalarse en las agendas de los países de América Latina como consecuencia del regreso a la democracia y a los procesos de descentralización. Actualmente, Chile es el único país de la OCDE que no elige por voto popular a su primera autoridad regional. Sin embargo, la modificación a la Constitución a fines de 2016 permitirá elegir al que se denominará Gobernador Regional, quien reemplazará a los entonces designados intendentes.

Esta modificación constitucional trae consigo desafíos importantes para la gobernanza de los recursos naturales renovables a nivel de gobierno subnacional. Hoy se realizan acuerdos a nivel local, pero tienen que ser ratificados por el nivel central o los titulares de los ministerios son los que se desplazan a las regiones para conformar las mesas de trabajo, quedando bajo la tutela en definitiva del Gobierno central.

En las instancias regionales, como la Comisión Regional de Borde Costero o los Comités de Pesca, los acuerdos una vez establecidos tienen que ser ratificados por las instancias centrales, el primero en la Comisión Nacional del Borde Costero y el segundo a nivel de Subsecretaría de Pesca. En materia ambiental, inclusive en términos de creación de nuevas áreas protegidas, es el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático quien tiene la última palabra.

Para que exista una verdadera gobernanza de los recursos naturales, es importante otorgar atribuciones a los gobiernos regionales que cuenten con instancias de coordinación y de negociación que permitan que la gestión efectiva y participativa se dé a nivel subnacional.

Varios países de la región, como el Ecuador y el Perú, han creado espacios a nivel subnacional para garantizar la gobernanza de los recursos naturales. Estas instancias de diálogo permanente se adelantan a los conflictos que genera la explotación de los recursos naturales renovables. En el Perú existen las denominadas mesas de diálogo.

Un primer esfuerzo de descentralización para la gestión del recurso pesquero en Chile está siendo impulsado por la CORFO a través de sus Programas Estratégicos Regionales. Aysén, pionera en el ordenamiento de su borde costero, está iniciando las conversaciones para la formulación de su política pesquera regional para el desarrollo de la pesca y acuicultura, ya sea industrial o en pequeña escala (artesanal). Para eso será necesario que las instancias de planificación y desarrollo que se están creando con la descentralización incorporen algunos

elementos que están en la Ley de Pesca para que sean regionalizados, principalmente los comités científicos y de manejo de las especies capturadas en la región.

Para la conservación de la biodiversidad *in situ* se han creado históricamente áreas protegidas terrestres o marinas. Ha llegado el momento de que la decisión de la creación, formulación de planes de manejo y gestión efectiva tenga una mayor participación de los actores locales y las autoridades regionales y cuente con un presupuesto regional que permita la administración de estas áreas que pueden tener arreglos público-privados orientados a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

En este sentido, Chile cuenta con una Estrategia Nacional de Biodiversidad y sus símiles a nivel regional. Estas estrategias deben ser elaboradas con el conjunto de actores relevantes de los territorios donde se implementarán.

Una gobernanza efectiva es aquella que permite el uso sostenible del recurso, evitando su sobreexplotación y los conflictos entre los diferentes actores interesados en determinados recursos naturales renovables. Los mecanismos de participación, tan importante para forjar acuerdos, deben estar ubicados lo más próximo de los actores que viven de los bienes y servicios de los ecosistemas, que cobijan recursos naturales fundamentales para la generación de ingresos para las comunidades.

En el último tiempo los conflictos sociales de Aysén, Punta Arenas y Chiloé con el caso de la marea roja, fueron gatillados por la falta de gobernanza de los recursos naturales. No había instancias de diálogo en las regiones y hubo que esperar la llegada de los emisarios provenientes del nivel central. Ese tiempo que transcurre entre cuando se detecta el problema y las primeras negociaciones y la conformación de mesas de diálogo es importantísimo para evitar que los conflictos escalen.

En la revisión de los cuerpos legales, como la ley de pesca, es preciso que las instancias como los comités científicos de las pesquerías y los comités de manejo de especies y áreas marítimas, como el de la bahía de Ancud, tengan un fuerte componente regional y local. De esta forma, la toma de decisiones está más cercana a la gente y los tiempos de respuesta son menores, lo cual puede dar una percepción de pertenencia a los actores sobre las soluciones a problemas de sus actividades extractivas. Así se aprovechan mejor las oportunidades de desarrollo, generando bienestar para las comunidades, avanzando hacia una mayor cohesión social y aprovechando la vocación del territorio.

Por otro lado, la creación de nuevos servicios nacionales como el forestal, dependiente del Ministerio de Agricultura (que vendría ser la CONAF pública) y el Servicio de Biodiversidad y Sistema Nacional Áreas Silvestre Protegidas del Ministerio de Medio Ambiente, deberían contar con instancias que estén en concordancia con la política de descentralización del país. En caso contrario, los gobiernos regionales solo tendría atribuciones en materia de infraestructura, transporte, áreas metropolitanas, desarrollo social, salud y educación, por citar algunos. No se debe dejar de lado la base productiva basada en los recursos naturales localizados en el territorio, porque así los gobiernos regionales pierden el sentido de su existencia, que es planificar el desarrollo sostenible en beneficio de sus comunidades y generar una buena gobernanza en el territorio, donde la cooperación público-privada y una alianza estratégica con los centros generadores de conocimiento e innovación son cruciales.

El proceso para mejorar la gobernanza de los recursos naturales renovables en las regiones de Chile cuenta con aliados significativos en los territorios, como son las universidades y centros de investigación regionales, que tienden a vincularse con los gobiernos regionales. Esa interrelación permite contar con información científica y fortalecer las capacidades de los diferentes actores, así como contar con líneas de investigación definidas a nivel regional que ayuden a proponer tasas de explotación de los recursos naturales acordes con sus capacidades regenerativas y analizar los servicios ecosistémicos que benefician a las comunidades. Ese proceso es mucho más eficaz para aumentar la curva de conocimiento, generando mayor masa crítica que aporte al desarrollo sostenible.

REFLEXIONES FINALES

Como hemos visto, para lograr el desarrollo en base a recursos naturales renovables es fundamental construir una gobernanza efectiva, evitando la sobreexplotación y propiciando una mejor equidad entre los usuarios del recurso.

Asimismo, es necesario contar con una buena información sobre los recursos naturales, destacando que los aspectos científicos para avanzar en conocimiento son esenciales. Solo se logra una buena gestión para el aprovechamiento de los recursos en forma sostenida si todos los actores comparten la misma información. La toma de decisión se realiza sobre pilares sólidos además de motivar la cooperación entre los diferentes actores.

Chile cuenta con una oportunidad al respecto, ya que posee una red nacional de universidades regionales que permite ampliar las capacidades y crear masa crítica con conocimiento sobre los recursos naturales y los aspectos económicos y sociales vinculados a la actividad

productiva sobre la base de los recursos naturales renovables. Para eso es fundamental que los gobiernos regionales y el Gobierno central sigan destinando recursos a estos centros y se genere un diálogo más amplio entre los gobiernos regionales y las universidades.

En este sentido, los centros de desarrollo regional, que están ligados a los gobiernos regionales, deben centrarse en mejorar el conocimiento de los aspectos relativos a los ecosistemas, la dinámica poblacional de los recursos, sus hábitats, calcular su biomasa y mantener actualizado el catastro de la fauna y flora y, por otro lado, analizar cuál es el impacto que se espera del cambio climático en los recursos naturales renovables, determinando la vulnerabilidad de la región frente a este fenómeno, para definir medidas de adaptación. Los estudios deben ser complementados con análisis de la situación social y económica, cerrando con el análisis de los impactos que generan las actividades productivas en el medio ambiente. Así, será posible definir políticas públicas regionales integrales y en armonía con la base de los recursos naturales renovables existentes en el territorio.

Todo lo anterior debe ir respaldado por una genuina descentralización, donde los actores subnacionales y locales sean los verdaderos responsables de la gestión de los recursos naturales renovables. De otra manera seguiremos explotando nuestras riquezas sin una efectiva gobernanza, restringida a la administración de la sobreexplotación de los recursos. Es necesario generar espacios de diálogo, acompañado de una verdadera coordinación intersectorial, considerando que los ecosistemas son sistemas complejos sobre los cuales hay que actuar de forma integral y no parcial y sectorialmente. Además, es preciso mejorar la cohesión social y definir una institucionalidad que integre a las personas y no sea excluyente.

Es necesario aprovechar la base de los recursos naturales que generan en las regiones y sobre ellas innovar, generar nuevos emprendimientos los cuales posibiliten agregar valor. Algunas industrias prefieren importar tecnología, pues les sale más barato, sin embargo, realizar una producción endógena puede ser que en el largo plazo sea la vía que nos llevará al verdadero desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilera, F. ¿La tragedia de la propiedad común o la tragedia de la malinterpretación en economía? *Agricultura y Sociedad*, 61, octubre-diciembre, 1991.

Altomonte, H. y Sánchez, R. *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL, N° 139 (LC/G.2679-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016.

Carreño, R. La gobernanza como formas de gestión de los RRNN renovables y no renovables en áreas Protegidas. *Revista Bosque Nativo*, 48, pp. 16-17, 2011.

Correa, A. *et al. Actores locales y modelos de gobernanza sostenible*. Oficina técnica del comité español de la UICN, octubre de 2014.

FAO. La ordenación pesquera. 2. El enfoque ecosistémico de la pesca 2.2 Dimensiones humanas del enfoque ecosistémico de la pesca. FAO, Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. 4, Supl. 2, Add. 2. Roma, FAO, 2010. P. 94.

Gonçalves, A. O conceito de governança, Manaus, 2011. Disponible en: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf;

Lopez, B. Descentralización y participación social en la gestión de los recursos naturales renovables. Proyecto Política Forestal (EEFAN/GTZ), Quito, Ecuador, 1998.

Orozco, J. M.; Mogrovejo, P.; Jara, L. F.; Sánchez, A.; Buendia, B.; Dumet, R. y Bohórquez, N. *Tendencias de la Gobernanza Forestal en Colombia, Ecuador y Perú*. TRAFFIC, Cambridge, 2014.

PNUD. Diálogo y gobernanza de los recursos naturales en el Perú. Avances representativos. Lima, septiembre de 2016.

Pulgar-Vidal, M. Promoviendo la gobernanza en el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales. Lima, 2016.

Ravngorg, H. *et al.* Gobernanza territorial de los recursos naturales. Serie Claves para el Desarrollo Territorial. Santiago de Chile: RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Zamora, J. Gobernanza y gestión comunitaria de recursos naturales en la Sierra Norte de Oaxaca. *Región y sociedad*, vol. 26, Nº 60. Hermosillo, may.-ago, 2014.

Whittingham, M. ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, 33, 2010.

Competencias de los gobiernos subnacionales y gobernanza del agua en situación de estrés hídrico

Johanna Höehl*

Struggles over resources lie at the center of struggles over power.
(Peet y Watts, 2004, xiv)

INTRODUCCIÓN

El agua como un recurso indispensable para la vida humana, pero también para diversos procesos productivos, sufre una creciente presión a nivel mundial debido a diferentes factores, tales como el crecimiento de la población, el cambio climático, cambios de uso de suelo y el alza en su demanda por parte de variados sectores productivos (Woodhouse y Muller, 2017). El aumento de disputas por el control y el uso del agua entre diversos sectores económicos, el Estado y diferentes grupos de la sociedad civil, ha sido catalogado como *crisis del agua* (Castro, 2007). Especialmente en regiones áridas y semiáridas, el agua se ha convertido en "oro azul" (Moss y Newig, 2010, p. 2). Las medidas tecnológicas propuestas para aumentar la oferta del agua, sin embargo, no han podido dar solución a la *crisis del agua*, por lo cual el foco ha sido puesto en fallas en la gobernanza de los recursos hídricos (Castro, 2007). Es por ello que se hace necesaria una revisión del tipo político institucional de los actores que intervienen en la gobernanza del agua en períodos de estrés hídrico con un foco especial en las administraciones subnacionales.

La gobernanza del agua busca responder a las demandas hídricas multiniveles, multiescalares y multisectoriales, involucrando a todas las partes interesadas en decisiones relevantes, y asegurar que los actores tanto individuales como colectivos cuenten con el conocimiento y

* Johanna Hoehl es Diplom-Regionalwissenschaftlerin Lateinamerika, Universität zu Köln y Doctora en Historia Contemporánea de la Universidad Libre de Berl'in

las capacidades correspondientes (Jepson *et al*., 2017). Debido a los desafíos que enfrenta la gobernanza de los recursos hídricos, organizaciones globales tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), han elaborado recomendaciones y medidas para dar soluciones a las disputas por este recurso, que apuntan a un acceso y una distribución más equitativa entre los usuarios y actores con diferentes poderes políticos y económicos. Estas acciones también buscan mejorar la integración de los interesados que hacen uso del recurso, así como llevar a una interacción menos jerárquica entre la sociedad y el Estado (Schulz *et al*., 2017). Sin embargo, las medidas propuestas, tales como aumentar la participación del nivel local y la sociedad civil en los procesos de toma de decisión, no necesariamente contribuyen a la resolución de los conflictos por el agua, lo cual se debe por un lado a que los instrumentos y medidas se mezclan con las políticas hídricas, dificultando su aplicación (Dourojeanni, s.f.), y por el otro, a la falta de consideración de las diferentes relaciones hidrosociales que construyen el recurso y a una mirada que se centra en el agua como un objeto (Linton y Budds, 2014).

GOBERNANZA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS: UN ACERCAMIENTO AL TÉRMINO

Este artículo propone la gobernanza de los recursos hídricos como una perspectiva holística de las interacciones entre la sociedad y el agua frente a escenarios de escasez hídrica. Desde la teoría, la gobernanza se plantea como un concepto que considera no solo al Estado, sino que incluye a las instituciones y relaciones entre las partes involucradas en todo su alcance en un proceso de toma de decisión (Baud *et al*., 2016; Bridge y Perreault, 2009; Pierre y Peters, 2000). El concepto parte de la base que asuntos que afectan a la sociedad no pueden ser resueltos solamente por parte de un Gobierno central, sino que deben ser abordados mediante la negociación entre múltiples actores (Rhodes, 1996). La gobernanza produce, por lo tanto, un "giro cualitativo", ya que permite aproximarse a las interacciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil de forma holística al incluir en el análisis grupos no-tradicionales (Bridge y Perreault, 2009). El concepto considera también las diferentes escalas a nivel horizontal en las que interactúan los actores que se vinculan a través de redes (Walter y Urkidi, 2016) y verticalmente mediante diferentes niveles organizacionales (Armitage, 2008). Así es posible describir sistemas institucionales (Bridge y Perreault, 2009) y evidenciar transformaciones en procesos de toma de decisiones (Berkes, 2010), lo cual devela los diferentes objetivos e intereses que persiguen los actores, así como las asimetrías de poder e información (Castro, 2007).

El lente de gobernanza permite, entonces, el análisis de las relaciones entre las entidades públicas, privadas y la sociedad civil en diferentes escalas en torno a su interacción con el agua (Schulz *et al*., 2017). La preocupación por el recurso hídrico desde esta perspectiva teórica nace desde la creciente escasez hídrica en diversas regiones del mundo causando disputas entre los distintos actores que compiten por y demandan el recurso (Woodhouse y Muller, 2017). La gobernanza de los recursos hídricos apunta a comprender cómo se organizan las sociedades para tomar decisiones y acciones en torno al agua, es decir, entender las reglas y los procedimientos que determinan quién usa el agua, de qué manera y para qué fin, así como los valores, prioridades culturales y políticas asociados (De Loë y Patterson, 2017; Lam, 2011). Así, este enfoque teórico revela la influencia de diferentes contextos en las decisiones que se toman en torno al agua. Las distintas condiciones físicas del agua, así como factores climáticos, las diversas circunstancias socioeconómicas y relaciones de poder, pero también la diversidad de creencias religiosas y filosóficas que influyen las interacciones de los diversos actores y el agua. Asimismo, diferentes escalas y jerarquías organizacionales inciden en la gobernanza del agua (Woodhouse y Muller, 2017). La presencia de brechas de gobernabilidad administrativas —tales como el desajuste entre fronteras hidrológicas y administrativas—, políticas —tales como la fragmentación de responsabilidades entre sectores y escalas— y de información, pueden llevar a disputas entre diferentes usos y usuarios del agua (OCDE, 2012). Este artículo se centra en la identificación y discusión de las brechas mencionadas y sus consecuencias para la gobernanza de los recursos hídricos desde una perspectiva subnacional.

EL ROL DE LAS CUENCAS EN LA GOBERNANZA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

Las disputas por el agua son multisectoriales e involucran diversas escalas espaciales y múltiples niveles de acción. Elinor Ostrom (2005) enfatiza que las prácticas regionales y locales de los actores son claves para el uso sustentable de los recursos naturales. Asimismo, Larson y Soto (2008) reconocen que la gestión y el control de los recursos naturales es más eficiente cuando la población local participa en la definición de sus reglas. Sin embargo, la promoción de la desconcentración del poder y el control de los recursos naturales no siempre ha sido acompañada de un nuevo contrato entre el Estado, en sus diversos niveles, y la gente a nivel local, así como una transferencia de poder.

La descentralización de la gestión del agua es un proceso complejo debido a que el recurso atraviesa límites escalares y políticos (Norman *et al*., 2012), lo cual dificulta determinar las escalas espaciales más adecuadas para organizar las dimensiones de su gestión (Moss

y Newig, 2010). Incentivos y regulaciones a nivel internacional han fomentado la gestión integral del agua a nivel de cuencas fluviales (OCDE, 2012), dado que las unidades hidrológicas no corresponden a definiciones político-administrativas, y se diferencian de la organización social, representación electoral y regulación ambiental (Budds y Hinojosa, 2012). Sin embargo, las decisiones tomadas en torno al agua tienen impactos en las diferentes escalas construidas socialmente y movilizadas políticamente (Cohen y Davidson, 2011; Norman y Bakker, 2009; Perreault, 2005; Swyngedouw, 1999). Mientras que el nexo entre el estrés hídrico, el cambio climático y la globalización es abordado más bien desde lo global, la descentralización, deliberación y participación ciudadana llaman más bien a unidades espaciales más pequeñas dentro de la gestión del agua. Por lo tanto, la gobernanza del agua se caracteriza por procesos simultáneos de definición de competencias y espacios de intervención política hacia niveles nacionales y supranacionales, y hacia niveles más bajos, es decir, regionales y locales (Moss y Newig, 2010). Sin embargo, los encargados de la formulación de políticas a nivel mundial y nacional con frecuencia ignoran la gobernanza basada en la comunidad y las herramientas tradicionales, como la comunicación informal y las sanciones, aunque estas pueden tener un impacto significativo en la gestión de los recursos hídricos (Dietz *et al*., 2003, p. 1908). Es por esto que la cuenca hidrológica ha sido identificada como clave para conectar las diferentes escalas y sectores tanto en el espacio como en el tiempo (Dourojeanni, 2010).

A raíz de esta postulación, la gestión del agua ha sido sometida a procesos de descentralización con el objetivo de transferir poder a escalas regionales y locales, aumentar la participación de la ciudadanía, crear nuevos procesos de toma de decisión y nuevos tipos de organizaciones comunitarias (Norman *et al*., 2012; Batterbury y Fernando, 2006). Sin embargo, aparte de las limitaciones que puede presentar la desconcentración del poder, los usuarios del agua en las escalas regionales y locales, vale decir de la(s) cuenca(s), cuentan con reglas ya establecidas, que no son fácilmente reconstruidas por actores no involucrados en el agua, así como en otras escalas (Budds y Hinojosa, 2012). Asimismo, las partes interesadas en el agua no son estáticas, sino que se mueven libremente entre las escalas en diferentes momentos similar a los flujos del recurso (Norman *et al*., 2012) bajo las reglas establecidas. Por lo tanto, a pesar de la fuerte descentralización de los procesos de formulación de políticas del agua y tendencias comunes respecto a las responsabilidades que se traspasan a los actores subnacionales, las competencias con las cuales cuentan los organismos estatales en las diferentes escalas en el sector del agua siguen siendo muy diversas (OCDE, 2012). Frente a escenarios de escasez hídrica se evidencia la influencia no solo de factores naturales, sino que también políticos y administrativos en la gobernanza de los recursos hídricos.

ESCASEZ HÍDRICA Y LA GOBERNANZA DEL AGUA

Tal como se indicó, diferentes condiciones físicas y climáticas, pero también patrones en la demanda del agua, influyen la disponibilidad hídrica, y por lo tanto, en su gobernanza (Woodhouse y Muller, 2017). Bajas precipitaciones y una gran variabilidad de las mismas, largos períodos sin precipitaciones, altas temperaturas y tasas de evaporación, así como la topografía y la geología de una región, corresponden a factores naturales que determinan la disponibilidad del agua. Estas condiciones naturales pueden ser, por un lado, constantes, y por el otro, pasajeras. En el primer caso se trata de un clima árido que se caracteriza por bajas precipitaciones anuales con una gran variedad espacial y temporal (Santos Pereira *et al*., 2009), y en el segundo, de períodos de sequía que se determinan por una reducción de la disponibilidad hídrica, que puede perdurar meses e incluso años, y cuya frecuencia, duración y severidad son inciertas (Mishra y Singh, 2010).

Sin embargo, el estrés hídrico no solo se produce a raíz de la disminución de precipitaciones y caudales. También influye, entre otros factores, una inadecuada gestión político-institucional del agua (Oppliger, 2016). Las políticas hídricas y los marcos legislativos correspondientes que apuntan al control de la demanda del recurso no son neutros, sino que favorecen intereses de ciertos usuarios, por ejemplo, mediante la asignación de derechos de uso de agua (Budds, 2004). Asimismo, ciertas decisiones políticas, tales como el fomento de la agricultura mediante irrigación en zonas áridas y semiáridas a través de infraestructuras hídricas, pueden desencadenar en escasez hídrica, ya que promueven la idea de que limitaciones naturales pueden ser superadas por medidas técnicas y no requieren cambios en el uso del recurso (Buchs, 2010). Además, la creciente demanda de sectores productivos del recurso por parte del turismo, la minería y la agricultura, la rápida urbanización y la contaminación del agua (Santos Pereira *et al*., 2009) contribuyen al estrés hídrico. Estos factores que expresan diferentes relaciones y dinámicas hidrosociales (Jepson *et al*., 2017), aumentan la presión sobre el agua en regiones áridas y semiáridas, pero también pueden producir escasez hídrica en regiones que cuentan con elevadas precipitaciones (Oppliger, 2016). Por lo tanto, los procesos de toma de decisión en torno al control y el uso del agua en regiones bajo estrés hídrico que apuntan a reducir la demanda del agua, por un lado, y hacer el uso del recurso más eficiente por el otro, deben considerar una variada gama de factores (Santos Pereira *et al*., 2009).

En los cuatro países seleccionados, las políticas y acciones frente a la escasez hídrica revelan procesos y estructuras de toma de decisión en torno al agua y sus desafíos para la escala subnacional. El análisis de la gestión político-institucional frente al estrés hídrico permite

identificar diversas brechas administrativas, políticas y de información que revelan la prevalencia de ciertos intereses por sobre otros, lo cual provoca conflictos. Las interrogantes que guían el estudio son las siguientes: ¿cuáles son las respuestas a nivel político-institucional en Australia, Chile, México y Perú frente a situaciones de escasez hídrica? ¿Cuáles son las medidas que se implementan para responder a la demanda de agua de los diferentes usuarios? ¿Cómo modifican la gobernanza de recursos hídricos? ¿Cuáles son las diferencias y similitudes entre los diferentes casos de estudio?

LOS CASOS DE ESTUDIO: AUSTRALIA, CHILE, MÉXICO Y PERÚ

Para identificar diferentes prácticas en torno a los recursos hídricos, así como los grados de autonomía con la que actúan los diferentes actores del ámbito público y privado en el nivel regional, se han seleccionado y analizado cuatro casos que presentan escenarios de estrés hídrico causados por una combinación de factores naturales y antrópicos: Australia, Chile, México y Perú. Gran parte del territorio de Australia se encuentra en zonas climáticas áridas y semiáridas. Asimismo, su territorio ha sufrido diversas sequías; una de las más largas y duras acaeció a mediados de los años noventa, la *Millenium drought* (Wheeler *et al*., 2014). Santos Pereira *et al*. (2009) argumentan que la población que vive en regiones áridas desarrolla a lo largo de los años un uso más sustentable del agua debido a una considerable noción de su escasez, asignándole un mayor valor cultural al agua. En cambio, no se constata lo mismo en zonas que sufren sequías, argumentando que la población no está acostumbrada al racionamiento del uso de agua o a la priorización de ciertos usos sobre otros en función de cuidar el recurso. En Australia, aun cuando se contaba con políticas y costumbres vinculadas a sus condiciones climáticas de sequía frente a la *Millenium drought*, se introdujeron diversas medidas que reforzaron cambios de comportamiento para un uso más sustentable de los recursos hídricos (Low, 2015).

Chile se caracteriza por una distribución desigual de los recursos hídricos a lo largo de su territorio. En el norte del país se encuentra el desierto más árido del mundo, mientras que en el sur abundan las precipitaciones (Ministerio de Obras Públicas, 2013). Por lo tanto, desde el centro, donde se encuentra su capital Santiago, hacia el norte se pueden observar zonas áridas y semiáridas, donde se constata un déficit entre la demanda y oferta del agua. Sin embargo, a pesar de contar con una alta disponibilidad hídrica en el sur del país, no solo las zonas norte y centro han enfrentado escasez hídrica, sino también el centro-sur e incluso comunas del sur han tenido que ser abastecidas con agua potable mediante camiones aljibe (Oppliger, 2016; Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2015). Por lo tanto, el estrés hídrico se manifiesta

a lo largo del territorio y requiere un manejo holístico, que, además, refleje las diferencias geográficas y sociales del país.

Al igual que Chile, México cuenta con una distribución del agua desigual en su territorio. Un 52% del país es catalogado como árido o semiárido. Esta parte del país corresponde a los Estados del norte que reciben un 25% de las precipitaciones (Rolland y Vega Cárdenas, 2010) y concentran la mayoría de la población. Por lo tanto, el norte cuenta con una mayor demanda de agua, lo que hace que esta región sea más vulnerable a sequías (Esparza, 2014). También en Perú ciertas regiones, tales como la costa en el sur del país, son más propensas a sufrir escasez hídrica, debido a sus áridas condiciones climáticas. Sin embargo, el Perú cuenta también con regiones con abundancia hídrica como el Amazonas donde factores antrópicos, tales como la contaminación del agua, contribuyen a la presencia de problemas de escasez de agua. Por lo tanto, las cuencas en Perú son extremadamente grandes y atraviesen diferentes escenarios climáticos. Se caracterizan por una gran heterogeneidad y dinámica tanto en términos físicos como culturales (Budds y Hinojosa, 2012) lo cual requiere, tal como en los otros tres casos, un manejo diversificado del agua que responde a las diversidad climática y social.

Sin embargo, las respuestas a la escasez hídrica son muy amplias, dado que se vinculan a la organización del Estado en diferentes niveles y los poderes con los que cuentan los actores de los sectores públicos y privados, así como de la sociedad civil en las diferentes escalas varían. En efecto, no necesariamente los Estados federales per sé cuentan con mayor autonomía para gobernar (tomar decisiones) y administrar (gestionar) la escasez hídrica, que la que poseen los Estados unitarios. La situación merece un análisis más pormenorizado y contextualizado en cada caso. Por ello es que la comparación de la gobernanza de los recursos hídricos en los casos seleccionados para este estudio desde la perspectiva regional y su rol frente a escenarios de escasez hídrica resulta llamativo, ya que permite, además, tener una visión más próxima a las relaciones de poder entre diferentes escalas y actores en países cuyos Estados son unitarios y federados, como son Perú y Chile, y México y Australia, respectivamente.

Australia, ¿concentración del poder en los Estados federales?

Australia se caracteriza por una marcada división de poder entre el nivel nacional y los Estados federales y territorios. Esto rige también para la gestión del agua. La Constitución australiana les asigna a los seis Estados federales[1] el derecho de regular el uso razonable del agua de los ríos para la conservación o el riego (Kildea y Williams, 2010). Por lo tanto, los organismos a nivel federal no solo cuentan con las facultades para asignar y distribuir el agua, sino también pueden establecer las leyes y normas en torno al control y uso del agua en sus territorios (Garrick *et al*., 2012). Es decir, los gobiernos federales cuentan con sus propias políticas hídricas. Así, por ejemplo, el Estado de Victoria ha establecido políticas en torno a los recursos hídricos bajo el eslogan: "Water for Victoria"[2].

Los Estados federales no solo definen las políticas y estrategias hídricas, sino también las autoridades a cargo de la gestión de agua (Crase y Dollery, 2008). Mientras *New South Wales* posee seis organismos responsables para resolver temas hídricos[3], los otro cinco Estados solo cuentan con una entidad encargada del agua. Sin embargo, estos organismos, con excepción de *Western Australia* y *New South Wales*, no solo revisan temas en torno al agua, también vinculan el recurso a nivel horizontal con otros ámbitos como la planificación, el medio ambiente u otros recursos naturales (Sousa Júnior *et al*., 2016). El nivel regional cuenta, por lo tanto, con altos grados de autonomía en términos político-institucionales en relación a este recurso. Sin embargo, esta autonomía de los Estados federales ha sido tensionada frente a escenarios de sequía. La menor disponibilidad del recurso ha llevado a disputas entre los gobiernos regionales lo que ha causado la intervención por parte de entidades a nivel nacional (Commonwealth of Australia, 2011) que se encargan de resolver temas que afectan más de un Estado, y que requieren, por lo tanto, acuerdos interestatales.

---

1 Los estados federales son New South Wales, Queensland, South Australia, Tasmania, Victoria y Western Australia. Los dos principales territorios son Northern Territory y el Australian Capital Territory. Ambos cuentan al igual que los seis Estados con una capacidad parcial de autogobierno (Australian Government (2017) State and territory government, URL: http://www.australia.gov.au/about-government/how-government-works/state-and-territory-government [Consultado: 3.11.2017]).

2 Así se denomina el plan estratégico a largo plazo en cuya elaboración participaron agentes de ámbitos privados, públicos y la sociedad civil, así como grupos indígenas (Victoria State Government (2016) Water for Victoria. Water Plan, URL: https://www.water.vic.gov.au/__data/assets/pdf_file/0030/58827/Water-Plan-strategy2.pdf [Consultado: 1.11.2017]).

3 New South Wales (NSW) cuenta con el NSW Office of Water; Department of Primary Industries; Sustaining the Basin; NSW Office of Environment and Heritage; Independent Pricing and Regulatory Tribunal; State Water Corporation; NSW Wetland recovery program (Australian Government - Department of Agriculture and Water Resources (2017), URL: http://www.agriculture.gov.au/water/policy/water-agencies [Consultado: 3.11.2017]).

El *Council of Australian Governments*, fundado en el año 1992, gestiona temas de importancia a nivel nacional que requieren una acción coordinada entre los gobiernos de los Estados federales. Con la *Millenium drought* el agua pasó nuevamente a su agenda como una de las prioridades nacionales. La mega sequía provoca conflictos entre diversos Estados federales que comparten una misma cuenca siendo los más perjudicados aquellos ubicados en la parte baja. Dado que las políticas hídricas de un Estado afectan a otro, el cual solo puede adaptar su estrategia hídrica, pero no incidir en las políticas que definen los usos de agua más arriba, cuyo torrente podría traspasarse a otra región, hace necesario el establecimiento de acuerdos interregionales, que consideran la cuenca hidrográfica como escala para la gestión de los recursos hídricos. La participación del nivel nacional en temas de agua causa un giro en la gestión del agua en Australia, dando inicio a la iniciativa nacional del agua en 2004 y el acta nacional del agua en 2007 (Garrick *et al*., 2012).

Estos acuerdos modifican no solo la relación entre el nivel nacional y los Estados federales en términos de políticas hídricas centrándolas en la cuenca como unidad para la administración del recurso, sino también la distribución de poder en torno a la toma de decisiones respecto al control y uso de agua entre ambas escalas, dado que se limita la prevalencia de los intereses de agua de un Estado por sobre el otro, lo cual permite cerrar brechas administrativas y políticas. Asimismo, la iniciativa a nivel nacional obliga los Estados a un uso más sustentable del recurso hídrico. Para esto, desde el nivel nacional se les exige a los gobiernos de los Estados federales preparar planes de provisión del agua para el medio ambiente, adaptarse a sistemas de agua bajo estrés hídrico y usos sobre alocados, introducir registros de derechos de agua y estándares para el control del agua, promover los mercados de agua, mejorar los precios para proveer y guardar agua, así como cumplir y gestionar las demandas urbanas del agua[4].

Para cumplir con las tareas asignadas, los Estados federales establecen organismos en un subnivel regional y local cuyas tareas consisten en planificar, implementar y ejecutar acciones establecidas a nivel regional (Garrick *et al*., 2012). Con esto apuntan a integrar actores en diferentes escalas en las políticas hídricas (Kiem, 2013) y monitorear la implementación de las medidas en torno al uso y control del agua, así como responder a las diferencias hídricas dentro de cada uno de los Estados. Sin embargo, la falta de capacidad de alinear estrategias nacionales, regionales y locales, así como de mecanismos y herramientas para traducir las estrategias en prioridades de inversión integrada, brechas entre conocimiento y entendimiento de problemas

[4] Ver los acuerdos a los que llegaron los Estados federales bajo la iniciativa nacional del agua en el Australian Department of Agriculture and Water Resources, URL: http://www.agriculture.gov.au/water/policy/nwi [Consultado: 3.11.2017].

de gestión de recursos naturales, limitaciones de las capacidades de cuerpos regionales y locales, así como el planteamiento de las herramientas adecuadas por parte de los estados federales (Kiem, 2013), presentan grandes desafíos para la subdivisión y asignación de tareas a una escala regional. El caso de Australia refleja, por lo tanto, las consecuencias causadas por el desajuste del nivel administrativo del agua de la cuenca hidrográfica en situaciones de escasez hídrica, así como la multiescalaridad a la que debe responder la gobernanza de los recursos hídricos.

Gobernanza del agua fragmentada y centralizada: el caso de Chile

El Código de Aguas, data de la década del setenta y sentó el marco específico para la gestión del agua en Chile. Aunque el Código define el agua como un bien nacional de uso público, mediante la concesión de derechos de aprovechamiento libres de costo y perpetuos (Astaburuaga ,2004) otorga a sus titulares la propiedad sobre el recurso (Código de Aguas, 1981). Asimismo, la administración del recurso y las prioridades del uso del agua son entregados a los usuarios con derechos de agua, algunos organizados en Juntas de Vigilancia, Asociaciones de Canalistas y Comunidades de Agua (Ministerio de Obras Públicas, 2013). El Código de Aguas permite la compraventa de los derechos de aprovechamiento, separados en derechos consuntivos y no consuntivos, en un mercado de agua (Bauer, 2004). Estos derechos de agua son asignados por parte del Estado a nivel central mediante la Dirección General de Aguas (DGA), servicio dependiente del Ministerio de Obras Públicas, que no discrimina entre los tipos de usos para los cuales se solicitan los derechos (Donoso, 1999). Además, las aguas subterráneas y superficiales, pese al reconocimiento de su conexión en la legislación, se gestionan independientemente, resultando en una brecha administrativa que dificulta la gobernabilidad del agua de forma integral (BID, 2011). Asimismo, la propiedad sobre el agua se desvincula de la posesión de la tierra, lo que genera disputas particularmente con los pueblos indígenas, ya que su cosmovisión ata el agua intrínsecamente a la tierra (Molina, 2012).

Aparte de la asignación de los derechos de agua, las funciones de la DGA comprenden el desarrollo del recurso hídrico con el fin de definir su aprovechamiento, así como la investigación y medición del agua. El organismo debe vigilar las obras de toma en cauces naturales y tiene la tarea de inspeccionar las obras cuyo deterioro o eventual destrucción puede poner en peligro a terceros. Sin embargo, no puede involucrarse en el mercado de aguas ni en la resolución de conflictos entre usuarios (Chile Sustentable, 2004), dado que sus competencias de fiscalización e intervención son restringidas a situaciones particulares como, por ejemplo, la declaración

de un decreto de escasez hídrica (Código de Aguas, 1981). Por lo tanto, el organismo estatal cuenta con facultades limitadas.

Las Direcciones Regionales de la DGA que se ubican en cada una de las regiones político-administrativas del país, así como las cuatro oficinas provinciales, presentan un poder de decisión sobre los recursos hídricos aún más restringido. Sus funciones consisten en la administración de los recursos hídricos y la generación de información respecto a la hidrología derivados desde el nivel nacional. Asimismo, deben resolver autorizaciones de extracción en zonas con decreto de escasez, que, sin embargo, son visados por un abogado de la Dirección a nivel nacional. Por lo tanto, las atribuciones a nivel regional son condicionadas (Dirección General de Aguas, 2013), lo que refleja la concepción centralizada del Estado chileno, que concentra los procesos de toma de decisión a nivel nacional (Mascareño, 2010). Los gobiernos regionales y locales están limitados a la ejecución de decisiones y políticas elaboradas en Santiago (Barton, 2013).

Chile presenta una brecha de políticas con su gran y variada gama de entidades con diferentes facultades y responsabilidades en torno al agua dependientes de distintas áreas, disminuyendo la influencia y autonomía de la DGA. El riego es regulado por la Comisión Nacional de Riego dependiente del Ministerio de Agricultura; temas vinculados a la contaminación del agua son resueltos por parte del Ministerio de Salud (Ministerio de Obras Públicas, 2013). Aunque el creciente estrés hídrico en varias regiones de Chile aumenta los llamados hacia un ajuste entre las fronteras hidrológicas y administrativas (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2013), las políticas hídricas se desvinculan actualmente de sus características territoriales. Los esfuerzos políticos por parte del Estado frente a la creciente escasez de agua a lo largo de su territorio reflejan la concentración del poder a nivel nacional: en la capital Santiago se desarrollan estrategias como la Política Nacional de Recursos Hídricos propuesta por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático por parte del Ministerio de Medio Ambiente, así como diferentes medidas infraestructurales por parte del Ministerio de Obras Públicas (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2015; Ministerio del Medio Ambiente 2015; Ministerio de Obras Públicas, 2013). Por lo tanto, la gobernanza de los recursos hídricos frente a la escasez hídrica en Chile es altamente fragmentada, tanto a nivel vertical como horizontal.

Sin embargo, el centralismo de la gestión de los recursos hídricos no solo se evidencia en la definición de políticas hídricas, sino que también en las medidas concretas frente a una menor disponibilidad del agua. Mientras que las medidas concretas para mitigar la falta de agua potable se implementan desde el nivel local (Oppliger, 2016) como emergencia, las

municipalidades y la gobernación no participan en la declaración de la escasez hídrica. Acorde al Código de Aguas (1981) la DGA puede declarar zonas de escasez hídrica en base a indicadores hidrometeorológicos de precipitaciones, niveles de caudales de ríos, volúmenes de embalses y condiciones de acuíferos. Estos criterios distinguen desde 2012 tres macrozonas: Por un lado, Arica-Parinacota; Tarapacá y Antofagasta; por el otro, Atacama; Coquimbo; Valparaíso; Región Metropolitana; O'Higgins; Maule, Bío-Bío; La Araucanía; Los Lagos; Los Ríos y por último Aysén; Magallanes y la Antártica (Decreto N° 1674 DGA, 2012). Se aplican, por lo tanto, los mismos indicadores técnicos en una gran cantidad de regiones que difieren geográficamente entre si y cuentan con realidades hidrometereológicas y cuencas muy diversas. Asimismo, la aplicación y proclamación de decretos de escasez de agua se centran en criterios técnicos, que no consideran los diferentes usos de agua a nivel local y regional e invisibilizan las realidades geográficas, económicas, sociales y culturales de los diversos territorios (Oppliger *et al.*, s.f.).

La declaración de un decreto de escasez desde el nivel nacional le otorga facultades a la DGA, tales como la redistribución de las aguas en caso de que los usuarios no logren ponerse de acuerdo, y la suspensión de las atribuciones por parte de las Juntas de Vigilancia. Mientras tanto les corresponde a estas últimas la administración de la menor disponibilidad del agua en una cuenca hidrográfica acorde al Código de Aguas (1981), así como la implementación de las medidas de distribución extraordinarias con arreglo a los derechos establecidos y su suspensión. Aunque las Juntas de Vigilancia operan dentro de los límites hidrológicos, éstas no consideran a todos los usuarios y usos del agua, sino que solo aquellos que tengan sus derechos debidamente inscritos. Esto provoca conflictos frente a situaciones de escasez con los usuarios que demandan y requieren agua, pero no cuentan con derechos, ni tampoco los pueden acceder ya sea por el precio del derecho o debido a la falta de derechos por agotamiento de la cuenca o el acuífero (Budds, 2009). Asimismo, los decretos de escasez le permiten a la DGA extraer aguas superficiales y subterráneas sin tener que respetar el caudal ecológico para poder abastecer la población con agua potable. Sin embargo, las medidas con un máximo de seis meses son temporales y no prorrogables, por lo tanto, se trata de un instrumento de emergencia y corto plazo.

Aparte de la DGA, el Ministerio de Agricultura puede tomar medidas frente a la escasez de agua y declarar una emergencia agrícola con miras de proteger la producción agrícola (Núñez *et al.*, 2013). Esta medida considera no solo los datos hidrológicos (caudales, embalses, nieve) y meteorológicos (precipitaciones), sino también agrícolas (por ejemplo: balance hídrico suelo) (FAO y Ministerio de Agricultura, 2011), lo cual permite declarar emergencia agrícola en regiones que no califican para un decreto de escasez por parte de la DGA, atendiendo los intereses de los agricultores.

Por lo tanto, las responsabilidades en torno al uso del agua son fragmentadas: no son integradas ni a nivel vertical ni en el nivel horizontal entre los diversos organismos estatales y privilegian ciertos usos por sobre otros. Los organismos estatales a nivel regional no cuentan con atribuciones para la toma de decisiones en torno al agua. Esto presenta retos para la gobernanza del agua en Chile, al igual que la separación de la administración del agua de las cuencas hidrológicas, lo cual provoca desequilibrios entre los usuarios de los recursos hídricos con diferentes intereses, ya que no se considera el agua como recurso integral, sino que como objeto para los usos sectoriales. Esto refleja la visión política poco integral del recurso desvinculado de su ciclo hidrosocial (Linton y Budds, 2014).

La gestión del agua en México

México, al igual que Australia, es un Estado federal que crea en el año 1989 la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) como agencia a nivel nacional encargada de fijar las políticas públicas y estrategias hídricas, así como monitorear los quehaceres en materia del agua, dejando las operaciones diarias y los procesos de toma de decisión a los niveles federales y locales así como a los distritos de riego (Rolland y Vega Cárdenas, 2010; Wilder, 2010). Sin embargo, la proclamación de la Ley de Aguas Nacionales en 1992 marca un punto de inflexión (Rolland y Vega Cárdenas, 2010). Los principales procesos de toma de decisión en torno al agua se trasladan al nivel central. Con esto ocurre un mayor cambio en la gestión de los recursos hídricos en México. Las tareas de la CONAGUA son modificadas y orientadas a la administración y preservación de las aguas nacionales, la adopción de una política general del agua y la implementación de estrategias hídricas, así como la administración del registro público de derechos de agua.

Estos cambios son acompañados por el traslado de la CONAGUA desde el Ministerio de Agricultura a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con el fin de modificar las prioridades de los usos de agua desde la agricultura hacia un uso más sustentable (Wilder, 2010). Sin embargo, debido a las presiones que ejercen los mayores usuarios del agua, la agricultura y la industria sobre el organismo a nivel central, este objetivo no es logrado. La CONAGUA sigue dependiendo de estos sectores productivos, lo que demuestra la promoción por parte del organismo estatal de la reducción de multas para los usuarios que no cumplen con la cantidad de agua asignada para su uso o vacían aguas no tratadas (Wilder, 2010).

México cuenta con 37 regiones hidrológicas que fueron reagrupadas en base a las cuencas hidrográficas identificadas. Estas fueron divididas en trece regiones hidrológicas-

administrativas que cuentan con una oficina regional[5], el organismo de cuenca dependiente de la CONAGUA. Estas oficinas se centran en la preservación de los recursos hídricos, el control de su calidad y su manejo sustentable (Rolland y Vega Cárdenas, 2010), pero no cuentan con autonomía financiera ni jurídica (Wilder, 2010). Aparte de los organismos de cuenca, México tiene 26 consejos de cuenca, cuya organización se realiza en las oficinas regionales de la CONAGUA mencionados anteriormente (Comisión Nacional del Agua, 2016). Por lo tanto, la gestión del agua en el nivel subnacional no se orienta en los límites político-administrativos, sino que las cuencas hidrológicas.

Los consejos de cuenca se componen por representantes gubernamentales y de la sociedad civil, así como otros usuarios. Su objetivo consiste en programar y coordinar los diferentes usos del agua en la cuenca correspondiente acorde a los intereses de la mayor parte de los interesados en el recurso hídrico. Los consejos de cuenca formulan y proponen a la CONAGUA una política hídrica regional, así como los programas hídricos por cuenca hidrográfica o acuífero. Sus funciones comprenden también la expedición de los títulos de concesión, la asignación de permisos de descarga y construcción, el reconocimiento de derechos, así como la operación del registro público de Derechos de Agua que le corresponden (Comisión Nacional del Agua, 2017). Sin embargo, los consejos de cuenca no tienen poder real, ni un impacto en la planificación. Por lo tanto, la participación de la escala regional, así como una variada gama de usuarios en la toma de decisiones a nivel nacional, no es practicada (Wilder, 2010).

La falta de participación del sector privado y la sociedad civil en las entidades creadas por parte del Estado se refleja también en la creación del Consejo Consultivo del Agua en marzo de 2000. Este organismo se conforma por personas e instituciones académicas, sociales y económicas. Esta entidad cobra importancia a raíz del creciente estrés hídrico en el país aconsejando organismos estatales respecto al uso racional y la gestión sustentable del agua[6]. El Consejo Consultivo del Agua cuenta también con representaciones en los Estados federales. Sin embargo, los Consejos Ciudadanos del Agua Estatales que se comprenden por grupos ciudadanos y tienen como objetivo representar los intereses de los ciudadanos en torno al agua, no se han constituido en todas las regiones político-administrativas (Rolland y Vega Cárdenas, 2010).

---

[5] Ver los acuerdos a los que llegaron los Estados federales bajo la iniciativa nacional del agua en el Australian Department of Agriculture and Water Resources, URL: http://www.agriculture.gov.au/water/policy/nwi [Consultado: 3.11.2017].

[6] Ver para más detalles: Consejo Consultivo del Agua, URL: http://www.aguas.org.mx/sitio/ [Consultado: 3.11.2017].

La Ley de Aguas Nacionales define la escasez hídrica como situaciones de emergencia, escasez extrema, desequilibrio hidrológico, sobreexplotación, reserva, contaminación o en caso de que se presente un riesgo o un compromiso de la sustentabilidad de los ecosistemas. Acorde a la legislación bajo estos escenarios se prioriza el uso doméstico y público urbano del agua (Comisión Nacional del Agua, 2017). El Monitor de Sequías Multivariado desarrollado conjuntamente por la CONAGUA y el Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México es el mecanismo a nivel nacional que elabora y actualiza constantemente un mapa de sequía en base a indicadores hidrológicos claves (lluvia, humedad y escurrimiento)[7]. En el caso de que las variables indican la presencia de una sequía, se activa el protocolo de alerta y acciones correspondiente anclado en el Programa Nacional contra la Sequía. Por lo tanto, las condiciones para identificar una sequía, así como las acciones correspondientes son definidas a nivel nacional bajo criterios técnicos.

En caso de que los indicadores determinan las condiciones para una sequía extrema se declara el estado de emergencia y se inicia el operativo correspondiente (Comisión Nacional del Agua, 2017). El Protocolo de Alerta y de Acciones para Sequías prevé dos procesos paralelos: uno enfocado a la agricultura, llevado a cabo por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), orientado a la entrega de recursos hídricos para la agricultura y los municipios; y la segunda línea es ejecutada por la CONAGUA, cuyo objetivo consiste en asegurar el consumo humano de agua[8]. Por lo tanto, el manejo de la escasez hídrica es fragmentado a nivel horizontal, lo cual permite una atención particular y preferencial de la agricultura, aunque la legislación prioriza el consumo humano.

El protocolo que rige las acciones de la CONAGUA frente a la sequía establece la coordinación con las oficinas a nivel regional, quienes a su vez se deben poner de acuerdo con los consejos de cuenca con el fin de encontrar posibles soluciones para las limitaciones temporales a los derechos de agua. El organismo a nivel regional busca mediar entre los diferentes intereses, demandas y necesidades en la cuenca. Sin embargo, medidas tales como la expedición de decretos para establecer zonas de veda se toman por parte del ejecutivo federal (Comisión Nacional del Agua, 2017). Por lo tanto, el nivel subnacional cumple un rol de asesor. Esta función también se ve reflejada en los planes y acciones que se han elaborado desde el año 2013 por

---

[7] Para más información acerca del Monitor de Sequías Multivariado ver: CONAGUA, URL: http://201.116.60.187/index.html [Consultado: 3.11.2017].

[8] Ver el protocolo de Alertas y de Acciones para Sequías aquí: PRONACOSE, URL: http://www.pronacose. gob.mx/pronacose14/Contenido/Documentos/Protocolo_AlertarSequias.pdf [Consultado: 3.11.2017].

los consejos de cuenca y que contienen información sobre la situación hídrica respectiva de la cuenca o parte de la cuenca[9]. Su objetivo consiste más bien en proponer medidas a tomar a nivel nacional ante eventuales situaciones de escasez, pero no participan en la toma de decisiones.

Pero no solo los organismos estatales entran en acción frente a una sequía. Se activa también un mercado de agua. La Ley de Aguas Nacionales determina que los usuarios que cuentan con sus propios medios para el riego mediante los cuales pueden satisfacer sus necesidades de agua acorde a lo que establecen los padrones correspondientes, deben entregar los volúmenes excedentes al distrito de riego según lo determinado por los organismos de cuenca. Los usuarios que hacen uso de estos excedentes deben pagarles a los usuarios o asociaciones que hayan entregado estos excedentes (Comisión Nacional del Agua, 2017). Es decir, se transan excedentes de agua bajo escenarios de escasez hídrica.

La cuenca como unidad de gestión del agua: el caso de Perú

En Perú la gobernanza del agua está anclada en el Ministerio de Agricultura y Riego a cargo de la Autoridad Nacional del Agua (ANA). La subordinación de temas de agua a la agricultura y el riego se vincula al hecho de que los agricultores son el principal usuario de los recursos hídricos en el país y concentran su demanda (Budds y Hinojosa, 2012). Sin embargo, no solo por eso los agricultores juegan un rol clave en la gestión del agua. Las juntas de usuarios y comisiones de regantes —organizaciones vinculadas a este sector— tienen la responsabilidad de distribuir las aguas de riego asignados. Por lo tanto, los agricultores cuentan con una importante cuota de poder en torno a la toma de decisiones sobre el recurso hídrico, lo cual se refleja también frente a situaciones de escasez hídrica. Sin embargo, estas organizaciones no cuentan con capacidades técnicas acorde y su nivel de información sobre la disponibilidad y el aprovechamiento del agua de riego es precario (Comisión Técnica Multisectorial, 2009).

La ANA se compone de catorce autoridades administrativas de agua (AAA), una por cada región hidrográfica establecida en el Perú. Las AAA manejan el agua a nivel de cuencas de gestión, es decir, dentro de bordes que difieren de los límites político-administrativos. Según la Ley

[9] Ver Programas de Medidas Preventivas y de Mitigación a la Sequía (PMPMS) para las regiones hidrográficas en México aquí: CONAGUA (2017) *Programas de Medidas Preventivas y de Mitigación a la Sequía (PMPMS) por Consejo de Cuenca*, URL: https://www.gob.mx/conagua/acciones-y-programas/programas-de-medidas-preventivas-y-de-mitigacion-a-la-sequia-pmpms-por-consejo-de-cuenca [Consultado: 13.11.2017].

sobre Recursos Hídricos, las AAA cuentan con la facultad de otorgar derechos de uso de agua, de aprobar estudios e infraestructuras para el uso del agua, así como la función de vigilar el uso de las fuentes de agua. Además, las AAA deben supervisar el cumplimiento del pago de retribución económica por el uso de los recursos hídricos (Ministerio de Agricultura, 2010). Los organismos a nivel subnacional se componen por dos o más administraciones locales del agua (ALA), cuyos límites son establecidos por la ANA. Actualmente, Perú cuenta con 71 ALAs cuyas funciones consisten entre otras en otorgar permisos de uso de agua dando cuenta al director de la respectiva AAA, así como en realizar capacitaciones y campañas que buscan promover una cultura en cuanto al agua definida a nivel nacional (Autoridad Nacional del Agua, 2017; Autoridad Nacional del Agua, 2010). Sin embargo, a pesar de contar con organismos a nivel de las cuencas y en la escala local, el poder y los procesos de toma de decisiones se concentran en el nivel nacional que determina las acciones en las otras escalas (Budds y Hinojosa, 2012), es decir, las responsabilidades que se transfieren efectivamente desde el nivel central son bajas. En esta línea opera también el Sistema Nacional de Recursos Hídricos que busca integrar la información disponible acerca del agua en el país para facilitar su gobernanza (Sistema Nacional de Recursos Hídricos, 2017).

Aparte de las autoridades administrativas y las administraciones locales, Perú cuenta con otro organismo a nivel subnacional, los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca (CRHC), cuyo objetivo consiste en fomentar una participación activa y permanente de los gobiernos regionales y locales, la sociedad civil, las organizaciones de usuarios de agua, las comunidades campesinas e indígenas, así como de los demás integrantes del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos en el manejo de los recursos hídricos. La tarea principal de los CRHC consiste en la elaboración de un Plan de Gestión de Recursos Hídricos en la Cuenca con el fin de reflejar los intereses de los distintos usuarios de los recursos hídricos en la cuenca en mira de un aprovechamiento sostenible del agua (Ministerio de Agricultura, 2010). La ANA ha planificado la constitución de 29 CRHC y en la actualidad se han creado ocho CRHC, ocho consejos adicionales están en proceso de constitución y dos se están organizando. La lenta constitución de los CRHC puede estar ligada a la desvinculación que existe entre las medidas tomadas por parte de los organismos estatales en base a las recomendaciones de organismos internacionales que no necesariamente reflejan las relaciones entre la sociedad y el agua a nivel regional o local (Jepson *et al.*, 2017).

Dado que los CRHC operan a nivel de cuenca de gestión, estos tienen un carácter regional en caso de que la cuenca se ubique dentro de una región político-administrativa. Sin embargo, cuando la cuenca cruza una o más regiones, los CRHC pueden ser de carácter interregional, dependiendo de más de un Gobierno Regional. Además, Perú cuenta con cuencas

transfronterizas, compartidas con Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Ecuador. En este caso, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú debería involucrarse con los CRHC correspondientes para buscar llegar a acuerdos interestatales en torno al uso del agua (Autoridad Nacional del Agua, 2017).

Los gobiernos regionales tienen un rol importante en los procesos de constitución de los CRHC. Ellos sensibilizan la población por temas hídricos e impulsan la creación de los consejos. El Gobierno del Perú promueve la creación de los CRHC como espacios de diálogo entre los usuarios de los recursos hídricos en los diferentes niveles de cuenca, pero también como lugares de negociación para resolver disputas entre los usuarios en igualdad de condiciones. Asimismo, los CRHC están concebidos como instancias en las que se pueden presentar políticas y planes en torno a la gestión del agua, apuntando a que los actores en la cuenca se hacen cargo de los temas económicos vinculados al uso del recurso (Autoridad Nacional del Agua, 2017).

El uso del agua en Perú se regula mediante licencias de uso de agua superficiales o subterráneas que son otorgadas por la ANA mediante la respectiva AAA y son requeridas por todos los usuarios y para todas las fuentes (Budds y Hinojosa, 2012). La constitución de un CRHC puede, por lo tanto, incidir en el otorgamiento de una licencia de agua, ya que participa en la asignación de las licencias de agua que autorizan el uso del recurso hídrico para una cierta actividad de carácter permanente en un lugar determinado (Ministerio de Agricultura, 2010). Las licencias son intransferibles y no se pueden transar. El pago de la licencia se rige por el agua consumida, el tipo de uso y la fuente de agua. Sin embargo, el sistema de asignación de licencias tiene sus limitaciones. A pesar de que los derechos de agua tradicionales son válidos según la legislación actual, muchos no han sido registrados, sobre todo en el altiplano (Budds y Hinojosa, 2012). Esto perjudica a las comunidades indígenas, ya que al no registrar sus derechos, estos pueden ser asignados a otros usuarios, lo cual puede resultar, además, en una sobreexplotación de las cuencas debido a usos no regulados por parte de los grupos indígenas, y así incidir en la disponibilidad del recurso. Esa carencia en la formalización de los derechos de agua tradicionales demuestra la falta de capacidad para aplicar el instrumento y el foco en soluciones legales (Dourojeanni, 2010).

La escasez del agua en Perú es monitoreada por la ANA mediante el observatorio de sequía en base a índices meteorológicos, hidrológicos y de déficit en la vegetación, así como su efecto

combinado[10]. Cuando los estudios técnicos en base a los indicadores mencionados determinan situaciones de emergencia por escasez, superávit hídrico, contaminación de las fuentes naturales del agua o cualquier conflicto relacionado con la gestión sostenible de los recursos hídricos, la ANA declara estado de emergencia y determina las acciones correspondientes desde el nivel nacional. En caso de declararse estado de emergencia de recursos hídricos por peligro inminente de déficit hídrico, se adoptan diferentes medidas, tales como la constitución de comités de emergencia conformados por los operadores de las infraestructuras hidráulicas, los gobiernos regionales y los usuarios de agua haciendo necesario la coordinación a nivel horizontal, que, sin embargo, se limita, ya que la elaboración de planes de contingencia la realizan los operadores de las infraestructuras hidráulicas, quienes también definen restricciones en la captación, distribución y uso de agua (Agencia Nacional del Agua, 2016).

Asimismo, la declaración de estado de emergencia por escasez permite el uso de aguas subterráneos. De hecho, la identificación de pozos a implementar en el corto plazo se establece como medida frente a la contingencia (Agencia Nacional del Agua, 2016). Sin embargo, la realidad de las aguas subterráneas en regiones más vulnerables a la escasez hídrica, tales como el suroeste del Perú, puede diferir de la información manejada por parte del Estado, lo cual se debe al rol de los agricultores en la gestión de los recursos hídricos. Frente a una menor disponibilidad de agua, los agricultores instalan pozos sin necesariamente solicitar la licencia para el aprovechamiento correspondiente. Por lo tanto, los desequilibrios hídricos pueden ser mayor de lo establecido por el Estado y las medidas gubernamentales pueden contribuir a agravar la situación (Muñoz, 2015). La brecha de administración e información entre los agricultores y las AAA respecto al uso del agua y la cantidad de pozos existentes puede, por ende, provocar un empeoramiento de la situación de escasez hídrica.

En consecuencia, la gestión de la escasez hídrica en Perú presenta diferentes desafíos: uno de los mayores problemas consiste en la información hídrica deficiente generada por las juntas de usuarios, y específicamente por parte de los agricultores respecto al uso de aguas subterráneas, que, además, no debe ser comunicada a los organismos estatales, dado que "quien tiene la propiedad de la tierra también controla el acceso al agua del subsuelo" (Muñoz, 2015, p. 63). Aunque la creación de los CRHC apunta a un manejo más holístico del agua al incluir el sector privado, la sociedad civil y el Estado en procesos de negociación en torno al uso y el control del agua de una cuenca, la igualdad de condiciones no está garantizada, debido a las diferencias en la información acerca del agua y el control del recurso hídrico

[10] Ver Observatorio de Sequía, Sección Perú para más detalles: URL: http://www.climatedatalibrary.cl/Peru /maproom/index.html [Consultado: 4.11.2017].

entre los diferentes agentes, pero también a la falta de una participación efectiva y en iguales condiciones de todos los usuarios. Mientras que unos concentran derechos de agua y controlan las aguas subterráneas como las empresas agroexportadores, otros actores ni siquiera cuentan con sus derechos inscritos.

COMPARACIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO EN TORNO A LA GOBERNANZA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

Desde una perspectiva político-institucional, los cuatro casos de estudio ilustran la complejidad de la gobernanza de los recursos hídricos, en escenarios de una baja disponibilidad y alta competencia entre distintos usuarios por el agua. Las políticas hídricas, así como las medidas implementadas frente a la escasez hídrica, difieren entre los cuatro países y llevan a distintos resultados (ver Tabla Nº 1). En Chile, México y Perú las políticas y estrategias en torno al agua son elaboradas e implementadas desde el nivel central. Por lo tanto, los gobiernos regionales cuentan con diferentes grados de autonomía en torno a la elaboración de planes y estrategias a ser presentados a la escala superior. En Australia, en cambio, los Estados federales definen las estrategias hídricas.

Tabla N° 1. Comparación de casos de estudio

	Criterios				
Caso de estudio	Definición políticas hídricas	Integración político-institucional	Definición políticas escasez hídrica	Institucionalidad/ medidas frente a la escasez hídrica	Nivel de gestión del agua/de la escasez hídrica
Australia	Estado federal/ Territorio	Horizontal a nivel federal*	Nivel nacional	Acuerdos interregionales	Estado federal/cuenca hidrográfica
Chile	Nivel nacional	Fragmentada	Nivel nacional	Ministerio de Agricultura vs. DGA	Región político-administrativa
México	Nivel nacional	Horizontal/vertical-Consejo de Cuenca	Nivel nacional	SEGOB/SAGARPA vs. CONAGUA	Región hidrológica-administrativa
Perú	Nivel nacional	Horizontal/vertical-Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca**	Nivel nacional	ANA vs. Juntas de usuarios/agricultores	Región hidrográfica

* Con la excepción de *New South Wales* que fragmenta la gestión del agua entre diferentes organismos.
** Los consejos de cuenca tanto en México como Perú, sin embargo, evidencian desequilibrios de poder entre los diferentes usuarios que los integran y escalas, lo que limita su función integradora.

Fuente: elaboración propia.

En México y en Perú, el foco de las políticas hídricas en la escala subnacional se centra en la gestión de las cuencas. Aunque ambos países cuentan con organismos a nivel nacional, quienes están a cargo de definir e implementar las estrategias hídricas se ubican en el nivel subnacional. Las unidades de gestión en esta escala se centran en los límites hidrológicos de la cuenca, por lo que la brecha administrativa entre los límites político-administrativos e hidrológicos en términos de planificación hídrica es superada en ambos países. Sin embargo, los protocolos que se activan frente a la escasez del agua se basan en el control y criterios definidos a nivel nacional desvinculados de la gestión a nivel de cuenca, lo cual causa brechas de administrativas y políticas que dificultan la gobernabilidad del agua. Los organismos a nivel de cuencas fluviales no participan activamente en los procesos de decisión frente a disputas entre los diferentes actores causados por una reducción de la oferta hídrica, sino que su rol se limita a uno de asesoría. Este desajuste lleva a medidas que favorecen ciertos sectores productivos como la agricultura frente a la escasez hídrica, en vez del consumo humano acorde a lo establecido en las respectivas legislaciones. Asimismo, la falta de coordinación político-institucional a nivel horizontal impide la consideración de la interdependencia entre diferentes usuarios del agua, así como de los instrumentos aplicados frente a la disminución de la disponibilidad del recurso hídrico (Dourojeanni, s.f.).

En Australia, en cambio, las acciones frente a escenarios de escasez hídrica se centran en las cuencas hidrológicas, pero son definidas a nivel nacional. Sin embargo, este proceso fue sujeto a una transformación causada por la falta de diálogo entre las políticas hídricas de los estados federales que comparten flujos de agua. La carencia de coordinación entre los estados federales frente a la escasez hídrica provoca que las responsabilidades se trasladan al nivel nacional que interviene en el nivel regional. Esto con el fin de generar acuerdos entre los estados federales para poder garantizar un uso de los recursos hídricos entre los usuarios de una cuenca más equilibrado. Por lo tanto, se integran las diferentes escalas para dar solución a problemas de escasez hídrica y así superar las brechas administrativas y políticas. La creación de una autoridad independiente, en un nivel superior, para planificar el uso de los recursos hídricos compartidos por diferentes entidades político-administrativas que toman sus decisiones de forma autónoma, evidencia la complejidad de la gobernanza de los recursos

hídricos, y también la importancia de la incorporación y la comunicación entre las diferentes escalas.

Australia cuenta con organismos que responden a la necesidad de mediar entre los diferentes usuarios de una cuenca compartida por diversos Estados federales a nivel nacional. Asimismo, Perú y México centran sus políticas hídricas en las cuencas como escala de gestión del recurso hídrico. Por lo tanto, los tres países siguen la recomendación a nivel internacional de una gestión de cuencas fluviales, basada en factores institucionales, pero también parámetros hidrológicos (OCDE, 2012). Asimismo, la escala de cuencas se vincula con el entendimiento del recurso hídrico, que busca reflejar el agua como recurso que atraviesa limites escalares. Sin embargo, frente a situaciones de escasez de agua prevalecen medidas tomadas desde el nivel nacional tanto en Perú como en México. En Chile, en cambio, tanto las políticas hídricas como las medidas frente a la escasez de agua se definen de una manera vertical desde el nivel nacional hacia abajo, prevaleciendo, además, el desajuste entre los límites político-administrativos y los flujos del agua.

Chile, México y Perú evidencian la desconexión entre los objetivos teóricos de los procesos de descentralización en materia de recursos hídricos y las atribuciones traspasadas a los gobiernos regionales. También respecto a la integración del sector privado y la sociedad civil en la gestión del agua los tres países presentan deficiencias. Aunque tanto México como Perú buscan incorporar todos los usuarios del recurso hídrico en una cuenca en los procesos de tomas de decisión, la participación de los sectores en igualdad de condiciones es limitado por razones económicas y culturales. Esto provoca en México la creación de un organismo autónomo: el Consejo Consultivo del Agua.

Los cuatro casos revisados demuestran la desvinculación de los temas hídricos con procesos político-económicos más amplios, tales como el desarrollo económico, la inversión o la planificación de los usos de suelo. Por lo tanto, por un lado, falta la coordinación horizontal entre diferentes organismos involucrados en temas de agua, y, por el otro, se concentra la gobernanza de recursos hídricos en actores involucrados directamente con el agua. Lo último deja fuera aquellos que inciden en los procesos de toma de decisión sobre el uso y el control del agua de forma indirecta (De Loë y Patterson, 2017). Esto es uno de los mayores desafíos, dado que las disputas por el control y el uso del agua se emplazan en diferentes contextos y son multiescalares, por lo cual su solución debe involucrar actores del sector público y privado en todos los niveles, ya que, como lo señalan Budds y Hinojosa (2012), el agua no solo trasciende regiones, sino también sectores productivos.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Este artículo describe las respuestas a nivel político-institucional frente a escenarios de escasez hídrica en Australia, Chile, México y Perú, con un foco en el rol de la escala subnacional y de las cuencas como unidad de gestión. El análisis evidencia que en los países latinoamericanos la escasez hídrica se gestiona desde el nivel nacional mediante protocolos que privilegian los intereses de los sectores económicos, y específicamente de la agricultura, pero también la minería en Chile y Perú. Asimismo, los criterios para la definición de la escasez hídrica son definidos en la escala nacional. Los subniveles participan en el proceso de declaración de estados de emergencia frente a la escasez hídrica solo como asesores, y además les corresponde la ejecución de las medidas acordadas a nivel nacional.

Además, la revisión de los casos latinoamericanos revela la desintegración de la toma de decisiones en torno al agua a nivel horizontal, estando involucrada una amplia gama de actores con diferentes grados de influencia y autonomía respecto a ciertos aspectos, como por ejemplo riego y escasez. Asimismo, la gobernanza de la escasez hídrica es fragmentada, privilegiando ciertos intereses por sobre otros. El caso de Australia, en cambio, evidencia el rol del Gobierno nacional desde otra perspectiva. El nivel nacional interviene en este país en pro de una cooperación en beneficio de los usuarios de cuenca frente a los desequilibrios que causa el manejo del agua por parte de los estados federales de forma autónoma dentro de las divisiones político-administrativas entre los gobiernos regionales ubicados cuenca arriba y los ubicados en la parte baja de la cuenca frente a situaciones de sequía. Este actuar evidencia la relevancia de una gestión integral del recurso hídrico considerando los limites hidrológicos. Asimismo, permite una consideración más equitativa de intereses sociales, económicos y ambientales.

Los casos revisados demuestran la diversidad de las respuestas frente a los escenarios de escasez hídrica. Mientras que los gobiernos regionales u organismos de cuenca tienen diferentes grados de poder de decisión respecto a las políticas y estrategias hídricas, frente al manejo de escasez hídrica sus atribuciones son limitadas. Así, tanto la fragmentación de responsabilidades entre los niveles nacionales y subnacionales como también a nivel horizontal, contribuyen a la *crisis del agua*, dado que esta requiere respuestas multiescalares, multiniveles y multisectoriales, debiendo tomar en cuenta las características tanto estáticas como dinámicas del agua, lo cual se hace evidente especialmente frente a situaciones de escasez hídrica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agencia Nacional del Agua (2016). *Declaratoria de estado de emergencia de recursos hídricos por peligro inminente de déficit hídrico*. Disponible en: http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/normatividad /files/r.j._313-2016-ana.pdf [Consultado: 28.10.2017].

Autoridad Nacional del Agua (2017). *Información institucional*. Disponible en: http://www.ana.gob.pe/ [Consultado: 3.11.2017].

Autoridad Nacional del Agua (2010). *Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional del Agua*. Disponible en: http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/per95809txt.pdf [Consultado: 17.12.2017]

Armitage, D. (2008). Governance and the commons in a multi-level world. *International Journal of the Commons*, 2(1), pp. 7-32.

Astaburuaga, R. (2004). El agua en las zonas áridas de Chile. *ARQ*, 57, pp. 68-73.

Barton, J. (2013). Climate Change Adaptive Capacity in Santiago de Chile: Creating a Governance Regime for Sustainability Planning. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(6), pp. 1916-1933.

Batterbury, S. P. J. y Fernando, J. L. (2006). Rescaling governance and the impacts of political and environmental decentralization: an introduction. *World Development*, 34(11), pp. 1851-1863.

Baud, M., de Castro, F. y Hogenboom, B. (2016). Introduction: Environment and Society in Contemporary Latin America. De Castro, F. *et. al.* (eds.), *Environmental Governance in Latin America*. Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 1-25.

Bauer, C. J. (2004). Results of Chilean water markets: Empirical research since 1990. *Water Resour. Res.*, 40, W09S06, doi:10.1029/2003WR002838.

Berkes, F. (2010). Devolution of environment and resources governance: trends and future. *Environmental Conservation*, 37(4), pp. 489-500.

BID (2011). Chile. Diagnóstico de la gestión de los recursos hídricos. Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible Región para América Latina y el Caribe. Disponible

en: http://www.dga.cl/eventos/Diagnostico%20gestion%20de%20recursos%20hidricos%20en%20Chile_Banco%20Mundial.pdf [Consultado: 29.11.2017].

Bridge, G. y Perreault, T. (2009). Environmental Governance. Castree, N. *et. al.* (eds.), *A Companion to Environmental Geography*. West Sussex: Blackwell Publishing Ltd, pp. 475-497.

Buchs, A. (2010). Water Crisis and Water Scarcity as Social Constructions. The Case of Water Use in Almeria (Andalusia, Spain). *Options méditerranéennes*, 95, pp. 207-211.

Budds, J. (2013). Water, power, and the production of neoliberalism in Chile, 1973-2005. *Environment and Planning D: Society and Space*, 31, pp. 301-318.

Budds, J. y Hinojosa, L. (2012). Restructuring and Rescaling Water Governance in Mining Contexts: The Co-Production of Waterscapes in Peru. *Water Alternatives*, 5(1), pp. 119-137.

Budds, J. (2009). Contested H2O: Science, policy and politics in water resources management in Chile. *Geoforum*, 40, pp. 418-430.

Budds, J. (2004). Power, nature and neoliberalism: The political ecology of water in Chile. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 25(3), pp. 322-342.

Castro, J. E. (2007). Water Governance in the Twentieth-First Century. *Ambiente & Sociedade*, X(2), pp. 97-118.

Chile Sustentable (2004). *Recursos Hídricos en Chile: Desafíos para la Sustentabilidad*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Código de Aguas (1981). *Fija Texto del Código de Aguas.* Ministerio de Justicia, Chile (Versión 4 de septiembre de 2014). Disponible en: http://bcn.cl/1uwg4 [Consultado: 29.11.2017]. Cohen, A. y Davidson, S. (2011). The watershed approach: Challenges, antecedents, and the transition from technical tool to governance unit. *Water Alternatives*, 4(1), pp. 1-14.

Comisión Nacional del Agua (2017). *Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento*. Ciudad de México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Comisión Nacional del Agua (2016). *Programa de Consejos de Cuenca. Esquema de Contraloría Social 2016*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/148452/1esquema.pdf [Consultado: 3.11.2017].

Comisión Técnica Multisectorial (2009). *Polítca y Estrategia Nacioanl de Recursos Hídricos del Perú*. Disponible en: http://www.ana.gob.pe/media/290336/politicas_estrategias_rh.pdf [Consultado: 1.11.2017].

Commonwealth of Australia (2011). *Water markets in Australia. A short history*. Canberra: National Water Commission.

Crase, L. y Dollery, B. (2008). The Institutional Setting. Crase, L. (ed.), *Water Policy in Australia. The Impact of Change and Uncertainty*. Washington: Resources for the Future, pp. 74-89.

De Loë, R. Y Patterson, J. (2017). Rethinking Water Governance: Moving Beyond Water-Centric Perspectives in a Connected and Changing World. *Natural Resources Journal*, 57(1), pp. 75-99.

Dietz, T., Ostrom, E. y Stern, P. (2003). The Struggle to Govern the Commons. *Science*, 302, pp. 1907-1912.

Dirección General de Aguas (DGA) (2013). *Atribuciones y facultades de los Directores Regionales*. Disponible en: http://transparencia.dga.cl/documentos/res_56_2013.pdf [Consultado: 29.10.2017].

Dirección General de Aguas (DGA) (2012). *Decreto Número 1674 sobre criterios para calificar épocas extraordinarias de sequía.*

Donoso, G. (1999). Análisis del funcionamiento del mercado de los derechos de aprovechamiento de agua e identificación de sus problemas. *Rev. Derecho Admin. Econ.*, 1(2), pp. 295-314.

Dourojeanni, A. (2010). Diferencias conceptuales entre los términos "Manejo (integrado) de cuencas" y "Gestión (integrada) de recursos hídricos". Texto a discutir.

Dourojeanni, A. (s.f.). Análisis de las capacidades de la institucionalidad pública para orientar la GIRH. Presentación de avances de trabajo.

Esparza, M. (2014). La sequía y la escasez de agua en México. Situación actual y perspectivas futuras. *Secuencia*, 89, pp. 195-210.

FAO y Ministerio de Agricultura (2011). *Inventario de instrumentos de fomento y medidas de emergencia para la gestión del riesgo agroclimático*. Disponible en: http://www.fao.org/3/a-as430s.pdf [Consultado: 26.07.2017].

Garrick, D. *et al.* (2012). Environmental water governance in federal rivers: opportunities and limits for subsidiarity in Australia´s Murray-Darling River. *Water Policy*, 14, pp. 915-936.

Jepson, W. *et al.* (2017). Advancing human capabilities for water security: A relational Approach. *Water Security*, 1, pp. 46-52.

Kildea, P. y Williams, G. (2010). The Constitution and the management of water in Australia's rivers. *Sydney Law Review*, 32, pp. 595- 616.

Kiem, A. S. (2013). Drought and water policy in Australia: Challenges for the future illustrated by the issues associated with water trading and climate change adaptation in the Murray-Darling Basin. *Global Environmental Change*, 23, pp. 1615-1626.

Lam, W. (2011). Governing the Commons. Bevir, M. (ed.). *The SAGE Handbook of Governance*, London: SAGE Publications, pp. 501-517.

Larson, A. M. y Soto, F. (2008). Decentralization of Natural Resources Governance Regimes. *Annual Review of Environment and Resources*, 33, pp. 213-239.

Linton, J. y Budds, J. (2014). The hydrosocial cycle: Defining and mobilizing a relational-dialectical approach to water. *Geoforum*, 57, pp. 170-180.

Low, K. *et al.* (2015). Fighting drought with innovation: Melbourne's response to the Millennium Drought in Southeast Australia. *WIREs Water*, 2(4), pp. 315-328.

Mascareño, A. (2010). Social coordination through public policies: the Chilean case. *Cepal Review*, 101, pp. 107-122.

Ministerio de Agricultura (2010). *Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos. Ley Nº 29338*. Disponible em: http://www.iproga.org.pe/descarga/reglamento_29338.pdf [Consultado: 3.11.2017].

Ministerio de Obras Públicas (2013). *Chile cuida su Agua. Estrategia Nacional de Recursos Hídricos 2012-2025*. Disponible en: http://www.mop.cl/Documents/ENRH_2013_OK.pdf [Consultado: 28.10.2017].

Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2015). *Política Nacional para los Recursos Hídricos 2015*. Santiago de Chile: Grafhika Impresores.

Ministerio del Medio Ambiente (2015). Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Santiago de Chile: Imprenta Maval.

Mishra, A. Y Singh, V. (2010). A review of drought concepts. *Journal of Hydrology*, 391(1-2), pp. 202-216.

Molina, F. (2012). Competing rationalities in water conflict: Mining and the indigenous community in Chiu Chiu, El Loa Province, northern Chile. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 33, pp. 93-107.

Moss, T. y Newig, J. (2010). Multilevel Water Governance and Problems of Scale: Setting the Stage for a Broader Debate. *Environmental Governance*, 46(1), pp. 1-6.

Muñoz, I. (2015). Adaptación y debilidad del Estado: El caso de la escasez de agua subterránea en Ica. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 2(4), pp. 47-66.

Norman, E. *Et al.* (2012). Introduction to the Themed Section: Water governance and the politics of scale. *Water Alternatives*, 5(1), pp. 52-61.

Norman, E. y Bakker, K. (2009). Transgressing scales: Transboundary water governance across the Canada-US border. *Annals of the Association of American Geographers*, 99(1), pp. 99-117.

Núñez, J. *et al.* (2013). *Chile a secas: vulnerabilidad chilena frente a la sequía y déficit hídrico extremo desde la interfaz ciencia-política.* Instituto de Políticas Públicas, Universidad Diego Portales. Facultad de Economía y Empresa.

OCDE (2012). Gobernabilidad del agua en América Latina y el Caribe: Un enfoque multinivel. Éditions OCDE.

Oppliger, A., Höhl, J. y Fragkou, M. C. (s.f.). Escasez de agua: develando sus orígenes híbridos en la cuenca del Río Bueno, Chile. Enviado a *Revista Geografía Norte Grande*.

Oppliger, A. (2016). *Tipologías de escasez de agua: develando orígenes mediante el ciclo hidrosocial*. Universidad de Heidelberg.

Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press.

Peet, R. y Watts, M. (2004). *Liberation Ecologies. Environment, Development, Social Movements*. 2nd Edition. London: Routledge.

Perreault, T. (2005). State restructuring and the scale politics of rural water governance in Bolivia. *Environment and Planning A*., 37(2), pp. 263-284.

Pierre, J. y Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics, and the State*. London: Macmillan Press Ltd.

Rhodes, R. A .W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, XLIV, pp. 652-667.

Rolland, L. Y Vega Cárdenas, Y. (2010). La gestión del agua en México. *Polis*, 6(2), pp. 155-188.

Santos Pereira, L. et al. (2009). *Coping with water scarcity. Addressing the challenges*. Springer: Berlin.

Schulz, C., Martin-Ortega, J., Glenk, K. y Ioris, A. (2017). The Value Base of Water Governance: A Multi-Disciplinary Perspective. *Ecological Economics*, 131, pp. 241-249.

Sistema Nacional de Recursos Hídricos (2017). ¿Qué es el Sistema Nacional de Información de Recursos Hídricos - SNIRH? Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=Sl8pgGyR5Ks [Consultado: 3.11.2017].

Sousa Júnior, W. *et al*. (2016). Water: Drought, Crisis and Governance in Australia and Brazil. Water, 8(11), 493. Doi:10.3390/w8110493.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2013). *Guía análisis y zonificación de cuencas hidrográficas para el ordenamiento territorial*. Santiago de Chile.

Swyngedouw, E. (1999). Modernity and hybridity: Nature, *regeneracionismo*, and the production of the Spanish waterscape, 1890-1930. *Annals of the Association of American Geographers*, 89(3), pp. 443-465.

Walter, M. y Urkidi, L. (2016). Community Consultations: Local Responses to Large-Scale Mining in Latin America. De Castro, F. *et. al.* (eds.), *Environmental Governance in Latin America*. Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 287-325.

Wheeler, S. (2014). Reviewing the adoption and impact of water markets in the Murray-Darling Basin, Australia. *Journal of Hydrology*, 518. Part A: pp. 28-41.

Wilder, M. (2010). Water governance in Mexico: political and economic apertures and a shifting state-citizen relationship. *Ecology and Society*, 15(2), p. 22. [*online*] Disponible en: http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss2/art22/

Woodhouse, P. y Muller, M. (2017). Water Governance – an historical perspective on current debates. *World Development*, 92(1), pp. 225-241.

Capítulo 3

Estudio de casos

Diversidad, identidad y las regiones en Chile

Karina Vargas González*

RESUMEN

En base a los estudios de identidad regional, desarrollados entre los años 2009 y 2011, en todas las regiones del país, "Diversidad identitaria territorial, una mirada al rostro de nuestros territorios" busca plasmar una aproximación a la diversidad sociocultural territorial que estas investigaciones pusieron en evidencia y valor.

El artículo aborda, en una primera parte, los conceptos y enfoques que se establecieron como base y guiaron el trabajo de investigación sociocultural, para luego dar paso a una síntesis de los principales resultados obtenidos por los estudios en cada una de las regiones y, finalmente, establecer las conclusiones y las líneas de trabajo que este proceso evidenció.

INTRODUCCIÓN

¿Qué es la identidad territorial? ¿Tenemos identidad? ¿Se puede fortalecer/promover/trabajar? Son parte de los cuestionamientos que surgen cuando se intenta reflexionar, atender o mirar la diversidad territorial desde al ámbito público. Preguntas que se manifiestan, sin embargo, sin desestimar la necesidad de buscar respuestas y de poner en valor la riqueza sociocultural que expone nuestro país.

Tras las expresiones más homogeneizantes de la globalización de hace un par de décadas, la literatura internacional ya advertía acerca de una próxima reivindicación de la identidad territorial, como una forma de reconocerse y ser reconocidos en el amplio espectro global. Así es como, a nivel regional y local, la inquietud por la identidad y su valor en materia de

* Karina Vargas es Periodista y Magíster en Políticas Sociales para el Desarrollo Sustentable del Territorio, de la Universidad de Bologna.

desarrollo territorial y como un modo de distinguirse competitivamente, ronda desde hace algunos años y es tema recurrente a la hora de pensar estratégicamente los territorios.

No obstante, pareciera no estar del todo claro cuáles podrían ser los reales beneficios de promover y fortalecer identidad, y cómo es que esto se lleva a cabo. La necesidad de conocer y profundizar qué exponen las regiones como características socioculturales auténticas y únicas se reitera, y dado ello es que se han realizado investigaciones que nos dan cuenta de esta diversidad.

El presente artículo se basa fundamentalmente en la información obtenida por los estudios de identidad desarrollados en todas las regiones del país, entre los años 2009 y 2011[1], siendo esta la información más actualizada y acabada con la que se cuenta en materia de identidad territorial.

Para una mejor aproximación a esta caracterización de identidades regionales, el artículo aborda en una primera parte los conceptos y enfoques necesarios para realizar esta aproximación al ámbito sociocultural que conforma nuestro entorno, para luego dar paso a las distintas miradas que la diversidad territorial expone y, finalmente, establecer las conclusiones y las líneas de trabajo que este proceso e información evidencia.

CONCEPTO Y ENFOQUE, QUÉ ENTENDEMOS POR IDENTIDAD TERRITORIAL

Tanto para abordar las investigaciones acerca de la convivencia de las identidades regionales como para poder leer lo que la realidad nos expone, se hace necesario establecer ciertos conceptos o enfoques relevantes en materia de identidad, en particular en cuanto a cómo esta se construye en vinculación a un territorio.

De partida, profundizar en el concepto de identidad, que resulta particularmente curioso en su doble acepción. Identidad es, al mismo tiempo, una forma de asimilarnos a algo o alguien —ser idénticos—, pero también reclamar distinción y poner en la mesa lo que nos hace únicos

[1] El Programa de Fortalecimiento de la Identidad Regional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere), desarrolló una etapa de investigación y reflexión que apuntó a desarrollar diagnósticos en todas las regiones, sobre dos grandes temáticas: la convivencia de las identidades regionales de cara a un proyecto compartido, y la investigación de las identidades territoriales en vinculación con procesos de desarrollo económico y social endógenos. Se trata de los estudios de identidad regional, que fueron desarrollados entre los años 2009 y 2011, con financiamiento de la Subdere, pero liderados por los gobiernos regionales del país.

y particulares. La raíz latina de la palabra identidad, *identitas*, posee ambas connotaciones: la de ser una misma o similar entidad, y la de ser consciente de uno mismo, y por lo tanto de aquello que nos hace distintivos. En efecto, toda la historia cultural de la humanidad y del mundo simbólico gira en torno a la dinámica de lucha y consenso entre ambas fuerzas: la de ser parecidos, similares, idénticos, y aquella que nos invita a diferenciarnos, a marcar diferencias y fronteras (Simmel, 1950).

La identidad se refiere a la lucha por imponer ciertos significados, y se construye en las relaciones sociales. En otras palabras, la identidad es siempre social: ya sea que prime el conflicto o el acuerdo, la identidad tendrá siempre que ver con las formas de vivir juntos. En este sentido, la identidad supone un sentimiento de pertenencia que se expresa en la valorización de los elementos que conforman la propia cultura: hábitos, costumbres, creencias, folclor, técnicas, organizaciones, instituciones, conocimientos, conceptos e ideas. La identidad implica, por otra parte, la contrastación con lo ajeno, siendo un sentimiento y una percepción de autoreconocimiento frente a lo otro. Por lo tanto, la identidad es un modo de ser que nace no solo de la pertenencia común, sino también de la diferencia.

Aunque la identidad tenga esta referencia a las cosas que nos definen y que permiten hablar de una entidad a lo largo del tiempo, ésta dista de ser algo fijo y estático. La identidad es dinámica, es acerca de lo que somos, pero, sobre todo, de qué queremos ser o cómo queremos ser vistos. La identidad no es solo una pregunta por el "ser" sino que también por el "convertirse".

Por otra parte, la identidad territorial, al igual que el concepto de identidad, es dinámica, y se refiere al proceso a través del cual las personas identifican un territorio y con su cultura, tradiciones, paisaje, historia, etc. La identidad territorial se puede manifestar de diversas formas, como complejo de inferioridad o como orgullo, como sentimiento de pertenencia, derecho y proactividad cultural o política.

En la construcción de la identidad territorial múltiples referentes pueden ser incorporados, dependiendo de la historia de vida de un individuo, o la posición en la que se encuentra en la estructura social. Es sabido que el referente geográfico es uno de los más tangibles y objetivables, y que "dada la variedad geográfica dentro de los países, es lógico que el papel de lo territorial y todo lo relacionado con él esté más marcado en estas identidades (Salazar, 1996)" (citado en Zúñiga y Asún, 2003, p. 75). Asimismo, la identidad territorial no puede entenderse solo en términos del pasado o presente, sino también en términos de futuro, de las proyecciones, mitos o metáforas con que la gente de una región o de un país se identifica o proyecta. Como ya se mencionó, no es un concepto estático, dado o que se deba conservar

intacto, sino que es dinámico y se crea por medio de "procesos de adaptación en el espacio y en el tiempo" (Zúñiga y Asún, 2003, p. 75).

Las narrativas de la identidad territorial, como se podrá constatar en adelante, se apoyan en elementos misceláneos como ideas sobre la naturaleza, el paisaje, el medioambiente construido, la cultura y etnicidad, el éxito económico, pobreza, fronteras entre el nosotros y ellos, historias, utopías, etc. Todos estos elementos son contextualizados en prácticas, rituales y discursos que construyen narrativas de comunidades imaginadas (Anderson, 2000).

En síntesis, la identidad territorial alude a un sentimiento de pertenencia y a un sistema cultural de referencia, y como indica Zúñiga y Asún (2003), esta se basa en la conjunción entre el medio físico (base ecológica), la continuidad histórica (base temporal) y la continuidad social (base cultural).

Entre las teorías del desarrollo regional existen algunas diferencias respeto a cómo abordar las diversidades al interior de una región y el fomento de la identidad regional. Hay perspectivas que enfatizan la unidad como vehículo para potenciar las estrategias de desarrollo, y hay otras que alertan sobre las dificultades y potenciales riesgos de desconocer la diversidad y divergencia de identidades e intereses. A pesar de esta variedad de posiciones, existe relativo consenso en torno al rol de la identidad como precondición de la ciudadanía en distintos niveles.

La identidad regional ha sido también vista como una herramienta importante para potenciar el desarrollo y la planificación regional (Amdam, 2002; Raagmaa, 2002). De hecho, la descentralización político-administrativa supone un reconocimiento de un sujeto capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente.

Pero, ¿por qué es importante la identidad y su fortalecimiento, en términos del desarrollo?, Al parecer, el fortalecimiento de la identidad —siendo elemento del desarrollo— tiene en sí mismo un propósito político y un fundamento filosófico (fortalecer la democracia, profundizarla, hacer a las personas más felices, fomentar la calidad de vida, el autotestima colectiva, etc.).

Los beneficios de tener una sociedad orgullosa y empoderada son múltiples y es por este motivo que el fortalecimiento de las identidades de cada región es relevante, dado que, entre otras cosas, une a la gente y genera sentido de pertenencia, entrega mayor seguridad en el territorio y en su porvenir, calma antagonismos y fomenta la cooperación, fortalece las instituciones

basadas en el interés común, contribuye a incluir a los ciudadanos en nuevos proyectos de desarrollo, crea mayores niveles de motivación colectiva y personal, induce al desarrollo del aprendizaje de buenas prácticas y da estabilidad en el desarrollo demográfico, genera nuevos campos de valorización productiva y económica desde los atributos locales, contribuye a que el territorio obtenga mejor reputación e imagen para atraer a inversionistas, empresarios, trabajadores, profesionales y técnicos, y favorece el trabajo en red, la construcción de instituciones y el desarrollo innovador, ya que contribuye a que dichos procesos se desarrollen en espacios de confianza, apertura al cambio.

En conclusión, aporta a la consolidación de una comunidad activa en distintos niveles, es una herramienta importante para potenciar el desarrollo y la planificación regional y convierte a la región en un interlocutor válido en temas culturales y económicos para luchar por los recursos y el poder frente al centralismo.

DIVERSIDAD TERRITORIAL, LA REALIDAD EXPUESTA

A partir de la revisión conceptual se desprende que el potencial de la diversidad cultural como activo para el desarrollo y para el fortalecimiento del proceso de descentralización parece estar contenido en la esencia misma de esta heterogeneidad. "La diversidad cultural es un hecho social, un dato de la realidad frente a la cual caben dos posturas. O la diversidad se convierte en fuente de tensiones, de prejuicios, de discriminación y exclusión social; o se constituye en fuente potencial de creatividad y de innovación y, por tanto, en una oportunidad de crecimiento y desarrollo humano" (Hevia, 2003, p. 3).

¿Qué es lo que observamos al mirar nuestra diversidad como país?, ¿cuáles son las "líneas gruesas" o comunes que saltan a la vista al mirar (nos)?, ¿qué nos une?, ¿qué nos diferencia? Al revisar la vasta y representativa información con la que se cuenta[2], se pueden realizar lecturas que determinan elementos comunes que crean, recrean, marcan o determinan identidades territoriales.

[2] El desarrollo de los estudios de identidad regional se basó en metodologías altamente participativas, contemplando alrededor de 100 investigadores, 300 entrevistas en profundidad, 30 historias bibliográficas, 15 etnografías, 51 talleres (de expresión artística, participativos y de análisis, entre otros), a los que se sumaron otras metodologías como *focus group* o encuestas de opinión, y actividades masivas, como seminarios o ferias. Se trata, por tanto, de diagnósticos participativos y representativos.

Como punto de partida, se constata en las regiones múltiples expresiones de identidad en constante creación y recreación. Algunas contenidas por los límites regionales, otras que los superan. Ello exige e interpela a hablar siempre en plural: de identidades regionales o de la convivencia de identidades al interior de una región o territorio, más allá de identidad regional.

En esta línea, todas las regiones funcionan como ejemplo, sin embargo, uno de los más evidentes lo constituyen las comunidades aymaras en las regiones de Arica, Tarapacá y Antofagasta, que superan los límites regionales y destacan en estos territorios, marcando con su legado y formas de habitar, identidades.

Arica, por ejemplo, se define como un territorio fronterizo, con una historia forjada desde los conflictos bélicos y espacios de libre intercambio entre los pueblos prehispánicos, todo lo que expone una ciudadanía multiidentitaria y diversa. Desde esta base, la identidad aymara aparece con un reconocimiento ampliamente aceptado por la ciudadanía, a la que se asocian las expresiones no solo de las comunidades rurales, sino de aquellos que se asentaron en los poblados urbanos, producto de los procesos migratorios provenientes desde Bolivia.

Del mismo modo, en la Región de Tarapacá se enfatiza el concepto de multiculturalidad, entendido como un recurso que da cuenta de la diferencia y la diversidad por sobre la uniformidad y homogeneización. Así, el primer tipo de identidad reconocida por la región tiene relación con las etnias que datan desde hace 10 mil años y que constituyen aproximadamente el 7% de la población regional. Si bien se emplazan mayoritariamente en los valles, quebradas y altiplano, también existe representación en las grandes ciudades del norte grande. Su composición principalmente es de carácter aymara, aunque en el último tiempo en la zona de quebradas y valles se ha incrementado por parte de los habitantes el reconocimiento de la ascendencia quechua.

En Antofagasta, en tanto, se destaca la identidad originada por el sincretismo cultural y religioso, en el que la cultura aymara y los sistemas de creencias ancestrales de los pueblos prehispánicos sumado al culto mariano configuraron nuevas expresiones que perduran, como es el caso de la arquitectura de las iglesias y parroquias distribuidas en gran parte de las localidades precordilleranas de la región. Otra constatación evidente, es que aun cuando el territorio es el marco desde el que surgen las identidades, estas emergen desde distintos criterios, entre los que se mencionan recurrentemente algunos como: étnico, económico productivo, ecológico, social, o una conjugación de varios de estos. También este aspecto reúne y se puede encontrar en la mayor parte de las regiones. Maule conforma un ejemplo especial, puesto que determina diferentes momentos o hitos desde los cuales sería posible definir una

identidad regional: la lucha por la independencia, el período hacendal, la industrialización por sustitución de importaciones, la reforma agraria, la contrarreforma, la instalación del complejo agroindustrial y forestal, el surgimiento de las ciudades intermedias, entre otros.

La Araucanía también constituye un caso relevante en este punto, puesto que describe procesos de distintas índole que configuran identidades: la larga ocupación del territorio; la producción y pérdida de mecanismos simétricos de relaciones interculturales; la conformación de una sociedad multicultural que pasa en el tiempo desde un reconocimiento a un marco de dominación cultural; la instalación de mecanismos de exclusión y producción de un marco económico de dependencia que define una economía dual y un proceso de modernización periférica; junto a procesos de urbanización tendentes a la homogeneización cultural.

Bío-Bío también reporta un caso a destacar, al identificar ideas compartidas entre la información con que se cuenta, destacando cuatro elementos que unidos, determinan identitariamente a la región: la geografía, definida por la diversidad del paisaje, los relieves, los bosques, los ríos, el mar, el campo, todo lo cual promueve afectos colectivos y sentimientos de arraigo; la valoración de la densidad histórica del territorio, es decir, de los acontecimientos que han tejido una memoria colectiva, como la república temprana, los cruces y tensiones interculturales, las épicas industrializadoras y desarrollistas; la herencia cultural del mundo mapuche y la cultura popular, punto en el que se valora la resistencia cultural desplegada por los pueblos originarios y la resignificación y apropiación activa de los contenidos culturales globalizados; el trabajo como configurador de las identidades y el quehacer de los territorios, destacándose la cultura minera y la cultura obrera y asalariada.

También en Atacama se visualiza esta multiplicidad de criterios desde los cuales emergen las identidades. En el caso de esta región, se mencionan como base la riqueza patrimonial, los sistemas de vidas y la memoria histórica.

Las determinantes ambientales y geográficos son sumamente relevante en el país, a la hora de destacar o rescatar la diversidad identitaria. En efecto la costa, el valle y la cordillera surgen en todas las regiones, determinando formas de habitar, producir, vivir y convivir. O'Higgins reporta un ejemplo claro, definiendo identidades asociadas a estos hitos geográficos: la identidad minera en la cordillera, la identidad huasa tradicional en el valle central, la identidad patrimonial en el secano, y una identidad asociada a la actividad turística en la costa.

Asimismo, Valparaíso evidencia que la geografía presente en la región, compuesta por diversas macroformas territoriales, da origen a una multiplicidad de formas de vida que se desarrollan en base a los factores del relieve. O es el caso también de Aysén y Magallanes, en que la

geografía marca en términos de adversidad y como desafío de adaptación. Aysén se define como "territorio aislado, lejano, con clima duro y geografía telúrica", con una marcada identidad territorial, basada en un "nosotros y nuestro territorio distintos a otros mundos".

Magallanes se define como una región determinada por la geografía territorial en relación al sentido de amplitud de horizontes, la marcada insularidad y el carácter archipielágico, las condiciones climáticas, la geología, las particularidades de la variada flora y fauna, la monumentalidad y belleza de la naturaleza virgen. El aislamiento geográfico aparece como una condición general en toda la región, a partir del que las identidades de cada provincia se van marcando de acuerdo a las distintas estrategias que se usan para resolver este problema.

Por otra parte, Los Ríos llama también la atención en esta línea, ya que se asume como un territorio determinado eminentemente por su geografía y paisaje, pero a la hora de determinar su vocación productiva se autodetermina como agrícola, desestimando actividad maderera y forestal, a pesar de su protagonismo histórico. En este caso, la investigación manifiesta que la actividad forestal es una industria resistida por los habitantes como para relacionarla con la identidad de la región, pues se la ve como una amenaza para estos otros elementos que sí generan consensos identitarios, como son los paisajes naturales y sus atractivos turísticos.

Las migraciones, desde otras regiones u otros países, marcan y determinan identidades de manera evidente. Los nuevos espacios de convivencia, diferencia y/o fusión son relevados en la mayor parte de las regiones, de manera especial en las extremas. Magallanes expresa esta característica, definiendo dentro de sus rasgos característicos, una identidad que valora las diferentes comunidades que fueron poblando la región, como son las comunidades aborígenes, los inmigrantes de procedencia chilota y los inmigrantes europeos (croatas, españoles, alemanes, italianos y británicos, entre ellos). Todos ellos le dan a la región un rasgo de diversidad cultural o "multietnicidad", que expresan, se hizo más notorio a principios del siglo XX.

Tarapacá rescata la relevancia que surge del desarrollo de la gran minería de cobre y el establecimiento de nuevos campamentos que atraen a una importante población flotante. A ello se suma la importancia de los fenómenos globalizadores, que han permitido dinamizar las migraciones provenientes desde Perú, Bolivia y Colombia, desencadenando procesos de multiculturalidad en ámbitos como la gastronomía, fiestas populares o expresiones religiosas.

En este punto, la Región Metropolitana (RM) expone también un fenómeno identitario en dinamismo constante y vigente, al determinar dentro de sus identidades, a las translocales, asociadas con fenómenos migrantes, entre los cuales se cuentan los inmigrantes

latinoamericanos de las últimas décadas y la inmigración dentro del país de pueblos originarios (mapuche, atacameños, rapa nui). En este último caso, la inmigración activa procesos de reconfiguración étnica a partir del asentamiento en un contexto urbano. Otro elemento que se evidencia al hacer la lectura de la información país, es la hegemonía que ejercen ciertas identidades en desmedro e invisibilización de otras. En Valparaíso y la Región Metropolitana, por ejemplo, la riqueza identitaria aparece subsumida en la "identidad dominante": la ciudad-puerto y la capital. La urbe concentra recursos y población, pero la periferia interpela y se manifiesta política, social y económicamente.

En el caso de la Región Metropolitana, además, emerge una característica particular, y es que las identidades reconocidas aparecen jugando un papel preponderante la noción de patrimonio material e inmaterial; noción mencionada y a veces utilizada estratégicamente por las propias comunidades, tanto para proteger los espacios físicos que se consideran significativos en contextos amenazantes, como para valorar y hacer más visibles las prácticas cotidianas que en dichos espacios se producen a diario.

Se distinguen las identidades barriales (asociadas a barrios históricos y patrimoniales, a poblaciones históricas, a un territorio comunal) y las identidades provinciales agropolitanas, revitalizadas en los últimos años a partir de la movilización ciudadana en relación a diversos conflictos urbanos (problemas con la recolección de basura, nuevos proyectos inmobiliarios, trazado de recorridos del transporte público, modificación de planos reguladores comunales, etc.).

La supuesta 'oposición' o el carácter 'excluyente' también es relevante en el reconocimiento de las identidades. Esto se expresa en las regiones de Los Lagos y Los Ríos, por ejemplo, en que las identidades relacionadas con la migración europea tienen cierta preponderancia, frente a los pueblos indígenas. También en La Araucanía y en el Bío-Bío, en que se valora el aporte de las comunidades indígenas como portadores de conocimiento, pero también se les asocia a situaciones de conflictos.

En Los Ríos se destaca recurrentemente la diversidad cultural de la región, expresada en la presencia y convivencia de pueblos originarios y descendientes de españoles, alemanes, franceses y árabes. El estudio da cuenta de la valoración que se tiene de esta condición multicultural del territorio, a pesar de los períodos de conflicto por la tenencia de la tierra en que los pueblos originarios (mapuche, huilliche y lafkenche) se han vistos enfrentados con la población inmigrante. Pese a ello, en los relatos recogidos se destaca la mención a los pueblos originarios como un actor clave en materia medioambiental. Se valora su cultura de respeto

al medioambiente y se les reconoce un rol fundamental en el posicionamiento del tema en la agenda pública actual. Por otra parte, cuando se aborda aspectos productivos, la población de origen alemán es la más destacada, atribuyéndosele un rol protagónico en campos como la industria, la gastronomía y la arquitectura.

En esta misma línea, Los Lagos destaca las manifestaciones identitarias propias de las comunidades mapuche y huilliche, poniendo a la cultura mapuche-huilliche como su raíz u origen, o bien como parte de la historia de Chile.

En Bío-Bío se identifican campos de exploración: identidades étnico-nacionales, como la mapuche, lafquenche, pewenche y las que corresponden a colonias de descendientes de inmigrantes; identidades socio-productivas, como la campesina, minera, arriera, forestal, recolectora; identidades urbanas, como las juveniles, de minorías sexuales, barriales; e identidades de género.

En La Araucanía, en tanto, la investigación define identidades contrapuestas en un marco intercultural, con la agravante de que hay una asimetría evidente en la valoración de estas identidades. Se da cuenta de una contradicción en el relato de la comunidad sobre la región, pues de un lado se celebra la imagen guerrera y las tradiciones culturales del pueblo mapuche y, por otro, se dificulta el reconocimiento de sus mecanismos identitarios, como el apego a la tierra y sus lógicas políticas particulares.

Lo rural y lo urbano ofrece otra mirada. La relación aparece con una dinamismo nuevo y creciente. Regiones como Magallanes, Antofagasta y La Araucanía, por ejemplo, recogen sus expresiones identitarias eminentemente en lo rural; las ciudades no se relevan con un valor cultural patrimonial. En caso contrario, en el Bío-Bío y la Región Metropolitana, por ejemplo, la ciudad se expone y valoriza en su riqueza identitaria (minorías sexuales, barrios, actores juveniles).

Maule expone un ejemplo especial en este tema, puesto que existe una percepción negativa de la propia identidad, basada en una contradicción fundamental: pese a que la región proviene de una profunda matriz rural campesina, esta ha sido tradicionalmente desestimada por las élites y hoy es desvalorizada en oposición a lo urbano-moderno.

Lo claro es que, tanto en Maule como en Coquimbo, O'Higgins y en la Región Metropolitana, se evidencia la relación entre lo urbano y lo rural como una diada que está en cambio y fusión constante. Se habla de lo "rururbano", de "agropolitano", por ejemplo, para evidenciar este vínculo, cuyos límites parecen crecientemente más difusos.

Aysén, por otra parte, expone ciertas identidades asociadas a las transformaciones que hoy experimenta la sociedad aysenina, entre las que describe las identidades rurales/urbanas, descritas como mundos en conflicto y/o diálogo, mientras campesinos y sus descendientes se urbanizan, pobladores de las urbes buscan modos de ruralizarse, pero con las comodidades que la modernidad pone a disposición.

De igual modo en Atacama está presente la diada rural/urbano, exponiéndose que la relación de la ciudad capital con el resto de las localidades de carácter rural, produce una serie de fenómenos que conlleva a la movilidad constante de la población, diversificando, a su vez, el paisaje cultural que se ha estructurado históricamente.

Las personas como actores y protagonistas de distintas iniciativas o quehaceres, determinan identidades y formas de vivir (campesinos, temporeros, artesanos, pescadores, entre muchos otros) y son relevados en la totalidad de los estudios. Solo por mencionar un ejemplo entre muchos, cabe relevar Coquimbo, región en que se identifica identidades vinculadas a las formas de aprovechamiento de los recursos disponibles y los sistemas de vida asociadas a ellas: la identidad de los crianceros, que está ligada a las comunidades agrícolas, y es una de las actividades más tradicionales de la región, reflejada en la trashumancia y en la búsqueda de pastos para rebaños de animales a través de distintos territorios y temporadas; la identidad de los mineros/pirquineros, que se encuentra localizada en Andacollo, La Higuera, Illapel y Salamanca, destacando la pirquinería como forma de producción y vida; la identidad campesino agrícola, por otra parte, ligada a las zonas de explotación agrícola de los valles transversales, golpeada continuamente por la sequía; y la identidad pesquera, que está ligada a la explotación de recursos marinos e influida por la pesca industrial de arrastre, que provocó un agotamiento de los recursos litorales y el aumento de la movilidad de los pescadores hacia otras regiones del país.

La historia común, la memoria y los hitos son también muy determinantes en la diversidad de identidades territoriales. Es el caso de las regiones del norte Arica, Tarapacá y Antofagasta y el carácter nacionalista que expresan las investigaciones, asociados a la Guerra del Pacífico. O también en el norte, la huella que dejaron las salitreras, en cuanto al movimiento sindical y la lucha proletaria, referida como identidad pampina.

En este último caso, Arica, Tarapacá y Antofagasta destacan este rasgo que los determina políticamente. Arica, por ejemplo, evidencia la presencia de una identidad pampina de acuerdo a la gran cantidad de población migrante que se estableció en la región posterior a la

crisis salitrera, a la que se les reconoce por una potente organización sindical, herencia de las huelgas y luchas obreras que vivieron durante el período salitrero.

Del mismo modo, Tarapacá destaca que la actividad económica en torno a la explotación del salitre sin duda marcó un precedente importante en la región en cuanto al posicionamiento de la identidad salitrera. Ante ello, el hecho de mayor trascendencia es la Matanza de la Escuela Santa María de Iquique, ocurrida el 21 de diciembre de 1907, que la región reconoce dentro de sus más relevantes hitos históricos.

Antofagasta, por su parte, describe una característica identitaria evidente y reconocida vinculada con el ámbito salitrero y el discurso proletario surgido entre 1850 y 1930, principalmente. Para esta región, el establecimiento de decenas de campamentos en el corazón del desierto de Atacama creó una identidad estoica a las condiciones hostiles del territorio.

Otro elemento interesante y a modo de resumen de lo ya observado, es cómo la puesta en valor de la diversidad como activo económico se da a través de algunos ejes recurrentes, que pueden identificarse: patrimonio cultural religioso; patrimonio tangible arquitectónico y arqueológico; patrimonio inmaterial (saberes, prácticas y oficios); productos característicos y propios del territorio; y recursos naturales. Todas las regiones exponen ejemplos.

Finalmente, y aun cuando la literatura internacional es reiterativa en cuanto al valor de la diversidad y sus múltiples expresiones como un activo y aporte para los territorios, es interesante ver cómo esta valorización es también expresada por los propios habitantes a través de estas investigaciones. Todos los estudios lo enfatizan, sin embargo, las regiones de Arica, Tarapacá, Los Ríos, Aysén, y Magallanes se definen eminentemente multiculturales y rescatan desde esta diversidad la mayor parte de las características que exponen.

Los habitantes de Arica, por ejemplo, se autodefinen como parte de una ciudadanía multiidentitaria y diversa, a lo que se suma el enriquecimiento de la cultura local producto de la llegada de migrantes provenientes desde el sur del país, de los países fronterizos y de colonias europeas, asiáticas y africanas. Es importante relevar, además, que la diferencia tripartita entre los países limítrofes es vista como un espacio de integración más que de división.

Tarapacá, por su parte, se centra en el concepto de multiculturalidad para describirse identitariamente, entendido este como un recurso que da cuenta de la diferencia y la diversidad por sobre la uniformidad y homogeneización. Destaca la importancia de los fenómenos globalizadores, los cuales han permitido dinamizar las migraciones provenientes

desde Perú, Bolivia y Colombia, desencadenando procesos de multiculturalidad en ámbitos como la gastronomía, fiestas populares o expresiones religiosas.

En Los Ríos aparece mencionada con recurrencia la diversidad cultural de la región, expresada en la presencia y convivencia de pueblos originarios y descendientes de españoles, alemanes, franceses y árabes. Por su parte, Aysén dentro de sus identidades evidencia la patagona como una identidad migrante, con prácticas y saberes de origen oriental-argentino, del centro sur de Chile, mapuche-huilliche, de Chiloé y de la experiencia de enfrentarse a la inmensidad del territorio aysenino.

Magallanes también reconoce una identidad que valora las diferentes comunidades que fueron poblando la región, como las comunidades aborígenes, los inmigrantes de procedencia chilota y los inmigrantes europeos (croatas, españoles, alemanes, italianos y británicos, entre ellos).

A modo de cierre y también como una manera de expresar —aunque sea de forma abreviada e insuficiente[3]— la importante información que las regiones exhiben e identifican dentro de sus principales características socioculturales e identitarias, se expone a continuación un barrido región a región con las principales identidades descritas.

Arica	Territorio fronterizo, con historia forjada desde los conflictos bélicos y espacios de libre intercambio entre los pueblos prehispánicos. Tales factores condicionan una ciudadanía multiidentitaria y diversa. ▪ "Ariqueñismo", reconocido por toda la región con un alto grado de nacionalismo y un rechazo al centralismo. ▪ La identidad aymara, reconocimiento ampliamente aceptado por la ciudadanía. ▪ La identidad afrodescendiente, que reaparece en los últimos años. ▪ La identidad pampina, a la que se les reconoce por la organización sindical. Las identidades descritas confluyen en una de carácter trifronteriza, bajo un concepto de integración, respeto por la diversidad cultural y repudio a la discriminación.

[3] Los estudios de identidad regional tienen entre sus productos: diagnóstico participativo acerca de la convivencia de identidades al interior de la región; propuesta para incorporar la dimensión identidad regional en las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD); aspectos clave de la identidad regional a ser promovidos como contenidos de la segunda etapa del Programa (financiamiento de proyectos); registro del proceso en forma de libro y material audiovisual (video). Este artículo, por tanto, aborda y se basa solo en una parte de los insumos entregados.

Tarapacá	Diferencia entre identidades largas (construidas históricamente) y cortas (construidas por procesos globalizadores). Entre las identidades largas: ▪ La identidad étnica que datan desde hace 10 mil años (7% de la población regional). ▪ La identidad nacionalista, propia de las regiones del norte, asociada a la Guerra del Pacífico (Combate Naval de Iquique). ▪ Las manifestaciones religiosas. Fiesta de la Virgen del Carmen de la Tirana. ▪ La identidad salitrera. Matanza de la Escuela Santa María de Iquique. ▪ La identidad deportiva. "Tierra de Campeones". Entre identidades cortas: Zona Franca de Iquique (polo de comercio); desarrollo de la gran minería de cobre; las migraciones provenientes desde Perú, Bolivia y Colombia (gastronomía, fiestas, expresiones religiosas); deportes como el parapente, *skate, surf.*
Antofagasta	El desierto es referido como el lugar de acción de los modos de vida de los habitantes de la región. ▪ Identidad originada por el sincretismo cultural y religioso. Arquitectura de las iglesias y parroquias distribuidas en gran parte de las localidades precordilleranas de la región. ▪ Identidad vinculada a ámbito salitrero y el discurso proletario. ▪ Polaridad histórica entre elites presentes en los espacios urbanos y los proletarios que habitaban la pampa. Se enfatiza carácter histórico de las antiguas provincias de Antofagasta y Tarapacá, asociada a una macro identidad del Norte Grande.
Atacama	Identifica cinco unidades territoriales, que configuran y determinan un estilo particular de vida. ▪ La identidad del desierto interior de la provincia de Chañaral, caracterizadas históricamente por su vocación minera. Ciclos de auge y crisis. ▪ Identidad del borde costero y su temprano poblamiento. Legado de etnia changa. ▪ Identidad del Valle del Huasco, basada en la actividad agrícola. Pequeña agricultura familiar campesina, hasta grandes productores y empresarios. ▪ Identidades de carácter étnico. Grupos collas y diaguitas en los sectores cordilleranos. Identidad del Valle del Copiapó como aquel con mayores dinámicas de acuerdo a las actividades que se generan. Relación de la ciudad capital con el resto de las localidades de carácter rural.
Coquimbo	Identifica múltiples identidades que conviven y comparten elementos culturales comunes entre los habitantes, generando un sentido de comunidad regional. ▪ Identidades de Cuenca, asociadas a los valles transversales y sus formas de vida (Elqui, Limarí y Choapa), asentadas para cultivar sus terrenos por medio de terrazas. ▪ Identidades vinculadas a las formas de aprovechamiento de los recursos: identidad criancera; identidad minera (pirquinería); la identidad agrícola (golpeada continuamente por la sequía); y la identidad costera. Identidades urbanas y rurales. En vínculo, ya que las ciudades han acogido a la población rural que migra en búsqueda de mejor educación y oportunidades laborales (segregación y marginalización de los espacios urbanos).

Valparaíso	Evidencia que la geografía presente en la región, compuesta por diversas macroformas territoriales, da origen a una multiplicidad de formas de vida. ▪ Un eje articulador es el Río Aconcagua y el valle del mismo nombre. Zonas de cultivos de relevancia (valles interiores de San Felipe y Los Andes y al valle costero de Quillota). ▪ El eje litoral y borde costero. Actividades ligadas al ámbito portuario, industrial, pesquero y turístico). ▪ Los valles transversales al interior de la región se pueden entender como una línea de tiempo en describir las formas de vida del espacio rural, con vocación agrícola. ▪ El borde cordillerano, en sus macroformas andina y costera, se identifica como un espacio con un alto valor cultural. Pueblos prehispánicos. Finalmente, los territorios insulares representados por el Archipiélago de Juan Fernández y la Isla de Pascua. Alta riqueza histórica cultural.
RM	Se plantea la identidad como un proceso de construcción que siempre tiene que ver con lo que nos hace similares y pertenecientes a nuestro grupo (lo común) y lo que nos diferencia de otros (lo distintivo). Distingue tipos o escalas de articulación entre identidad y territorio. ▪ Identidades barriales. Barrios históricos y patrimoniales, poblaciones históricas, identidades comunales, que se han revitalizado en los últimos años a partir de la movilización ciudadana. ▪ Identidades provinciales agropolitanas. Extra metropolitanas vinculadas a un pasado rural (provincias de Melipilla, Talagante, Maipo, Cordillera y Chacabuco). ▪ Identidades translocales, asociadas con fenómenos migrantes, entre los que se cuentan los inmigrantes latinoamericanos de las últimas décadas y la inmigración dentro del país de pueblos originarios (mapuche, atacameño, rapa nui). Todas estas identidades emergen jugando un papel preponderante tanto para proteger los espacios físicos que se consideran significativos en contextos amenazantes, como para valorar y hacer más visibles las prácticas cotidianas que en dichos espacios se recrean.
O'Higgins	El componente productivo fue factor fundamental al momento de distinguir estas formas de expresión regional. ▪ Identidad minera. Referentes: la mina El Teniente y el campamento de Sewell. ▪ Identidad campesina. Poblados rurales localizados a los pies de la Cordillera de Los Andes y de La Costa. Tradiciones ligadas las prácticas agrícolas (trilla, rodeo, etc.). ▪ Identidad huasa y el legado de las haciendas (histórico y arquitectónico). Actualmente esta identidad se asocia a la producción vitivinícola y al turismo patrimonial. ▪ Nueva ruralidad: identidad de los temporeros. ▪ Secano costero comprende una serie de identidades en su interior: identidad ovina y su conjunto de tradiciones y festividades, por ejemplo. Identidades del borde costero. Deportes náuticos (*surf* en Pichilemu).
Maule	Se basa en dos nuevos conceptos clave: la nueva ruralidad (cambio en las funciones de los espacios tradicionalmente no urbanos) y la ciudad intermedia (nuevos espacios urbanos). ▪ Destaca también momentos o hitos que definen identidad/es: la lucha por la independencia, el período hacendal, la industrialización, la reforma agraria, la contra reforma, el surgimiento de las ciudades intermedias, entre otros. ▪ Percepción negativa de la propia identidad. Contradicción: pese a que proviene de una matriz rural campesina, es desvalorizada en oposición a lo urbano-moderno. ▪ Concluye que para los sujetos urbanos es innegable la presencia de lo rural en la vida de las ciudades, sin embargo, no existe una reflexión sobre cómo producir una integración y reconocimiento mutuo.

Bío-Bío	Pone atención en las autodefiniciones que los propios sujetos hacen de su identidad, para luego describirlas. Esto permitió elaborar un gran abanico de posibilidades identitarias. ▪ Las identidades identificadas y descritas son: lafkenche, pewenche, mapuche urbano, campesina, agricultor, viñatera, pescador artesanal, marítima portuaria, obrero industrial, minera, forestal, surfistas, *hip hop*, *skaters*, estudiantil, pobladores (barrios, sectores y cerros), lotina y ñublense chillaneja. Buscando ideas compartidas entre los actores entrevistados, el estudio destaca cuatro elementos: la geografía; la valoración de la densidad histórica del territorio, que ha creado una memoria colectiva; la herencia cultural del mundo mapuche; el trabajo como configurador de las identidades y el quehacer de los territorios.
La Araucanía	Describe procesos que configuran identidades. Los más importantes son: ▪ La larga ocupación del territorio. ▪ La producción y pérdida de mecanismos simétricos de relaciones interculturales. ▪ La conformación de una sociedad multicultural que pasa en el tiempo desde un reconocimiento a un marco de dominación cultural. ▪ La instalación de mecanismos de exclusión y producción de un marco económico de dependencia que define una economía dual y un proceso de modernización periférica. ▪ Procesos de urbanización tendientes a la homogeneización cultural. ▪ Dichos procesos definen identidades contrapuestas en un marco intercultural, con la agravante de que hay una asimetría evidente en la valoración de estas identidades. Valoración positiva de identidades, por ejemplo, colonas y una desvaloración de lo mapuche.
Los Ríos	Dentro de los elementos de la imagen territorial expresada desde la propia región, destaca: ▪ La geografía y el paisaje. Ríos y lagos. Elementos urbanos que se vinculan con el entorno natural (Muelle Schuster, mercado fluvial en Valdivia). ▪ Los bosques templados lluviosos. ▪ La diversidad cultural de la región. ▪ Pueblos originarios como un actor clave en materia medioambiental. ▪ La población de origen alemán con un rol protagónico en campos como la industria, la gastronomía y la arquitectura. ▪ La región se ve a sí misma como un territorio agrícola. Segundo plano a la actividad maderera y forestal (se le ve como una amenaza). Las catástrofes naturales como elemento generador de identidad. Sobreponerse a la adversidad.
Los Lagos	Registra algunos elementos de identidad diferenciados por provincia. ▪ Palena: identidad cordillerana, pionera, binacional y patagónica. Pesca y turismo. ▪ Chiloé: identidad de disensos y consensos, de historias encontradas producto de la dispersión y desconexión territorial. Actividad turística. ▪ Osorno: identidad industrial; a la identidad territorial musical (folclor). Paisaje "privilegiado" y multiculturalidad. Llanquihue: identidad sustentada en la fisionomía del territorio, vinculado al bordemar y al Alerce.

Aysén	Expone algunas dinámicas identitarias evidentes. ▪ Identidad territorial, basada en un "nosotros y nuestro territorio distintos a otros mundos". Territorio aislado, lejano, con clima duro y geografía telúrica. ▪ Identidad patagona. Identidad migrante y multicultural. ▪ Una identidad litoraleña. Archipiélagos de Las Guaitecas y Los Chonos. El mar se constituye en el territorio que da sentido y proyección a sus prácticas y saberes culturales. ▪ Identidad chilota, que es una identidad translocal. Conocimientos y prácticas agrícolas, Práctica y transmisión de conocimientos mágico-religiosos. ▪ Identidad indígena. Comunidades de origen mapuche-huilliche. Actuales y proyectivas: identidades rurales/urbanas; pescadores artesanales; identidades juveniles; y afuerinos, referente a los grupos migrantes.
Magallanes	El estudio da cuenta de tres principales rasgos magallánicos. ▪ Identidad que se apoya en valorización de vestigios arqueológicos. ▪ La geografía territorial. Amplitud de horizontes, insularidad y carácter archipielágico, condiciones climáticas, geología y particularidades de la flora y fauna. ▪ Identidad que valora las diferentes comunidades que fueron poblando la región (comunidades aborígenes, inmigrantes de procedencia chilota y europeos). El aislamiento geográfico es precondición que hace que las identidades se van marcando de acuerdo a las estrategias distintas que se usan para resolverlo.

Fuente: elaboración propia

CONCLUSIONES: RECONOCER Y VALORAR LA DIVERSIDAD TERRITORIAL

Luego de la revisión de los contenidos identitarios representativos que expone cada región, resulta bastante clarificador recurrir a la representación gráfica de lo observado. Los conceptos recurrentes en relación a lo expuesto, esto es, en cuanto a las distintas identidades que se expresan en los territorios, se visualizan de este modo:

Como se puede ver, se expone una gran riqueza en contenidos y elementos, poniendo en evidencia además la existencia de múltiples identidades, de actores involucrados y de un conjunto de activos, productos y servicios distintivos e identitarios, que pueden ser puestos en valor en una perspectiva integral en pos del desarrollo y del bienestar colectivo.

Otro elemento importante que se puede relevar es la importancia del territorio en la construcción identitaria. Las investigaciones expresan cómo este determina identidades, e incluso algunas de ellas segmentan previamente territorios, para luego focalizar y ver lo que socioculturalmente en ellos se encuentra. Los territorios determinan formas de habitar, de vivir, de producir, de convivir y de concebir la vida.

Lo mismo sucede con la historia pasada y presente, con los orígenes y el legado cultural, todo lo cual viene a confirmar lo que la revisión teórica enfatiza: la identidad territorial alude a un sentimiento de pertenencia y a un sistema cultural de referencia.

Por otra parte, y como ya se mencionó en la revisión teórica, la puesta en valor de la diversidad identitaria tiene tanto un fundamento estratégico como uno de responsabilidad ética y filosófica. La riqueza sociocultural que el país expone, interpela a reconocer y valorizar las diferencias e identidades territoriales para hacer de las políticas y el accionar público

un esfuerzo más pertinente. Pero también porque con ello se contribuye a fortalecer el autoestima colectiva de las comunidades, su sentido de pertenencia, la valoración de sus prácticas productivas propias, sus productos tradicionales, su calidad de vida, la creatividad en torno a proyectos comunes, entre muchos otros elementos que a la larga, resultan tanto éticos como estratégicos en favor del desarrollo territorial.

En palabras de Berdegué, "la idea tradicional de desarrollo nacional, social, político o humano ponía énfasis en el papel del Estado y en la idea de nación como un todo. En contraste, la historia más reciente rescata y fortalece la noción de identidad cultural, y la diversidad como fuente y garantía de desarrollo generados de capital social, capital humano y capital intelectual para una sociedad. Así, el rescate de y el enraizamiento en la diversidad cultural se traducen al mismo tiempo en garantes del Estado social de Derecho" (Berdegué, 2007, p. 1).

Así, las políticas regionales que propician la diversidad cultural cuentan con un sustento mayor y mutuo: no solo ayudan a aumentar el grado de autodeterminación de las comunidades, sino que esta misma autodeterminación les da mayor validación y eficiencia en su accionar.

Por otra parte, entre quienes impulsan y trabajan en temas de desarrollo territorial, existe el convencimiento que el establecer políticas de fomento, involucra un proceso integrador que necesariamente debe ser respetuoso, en el que se articulan no solo esfuerzos, sino la puesta en valor de lo auténtico y de las voluntades individuales, que se ponen a disposición de una idea o proyecto común. Se requiere entonces una dedicación especial de parte de los gobiernos regionales que promuevan el reconocimiento de esta diversidad y valorizarla, a favor de una mayor pertinencia e impacto de su acción, pero también de restablecer el autoestima y orgullo que reporta apreciar el patrimonio inmaterial en quienes lo viven y recrean diariamente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amdam, R. (2002). Sectoral versus territorial regional planning and development in Norway. *European Planning Studies*.

Anderson, B. (2000). Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica BASSAND, M. y F. HAINARD.

Berdegué, J. (2007) Revista Ōpera N° 7, pp. 1-2.

Hevia, R. (2003). *Educación y Diversidad Cultural*. OREALC/UNESCO Santiago.

Raagmaa, G. (1999). Territorial Identity as a competitive factor in regional economic development. Paper presented at the 39th ERSA Congress of Regional identities and governance: one Europe or several? Dublin, Ireland.

Raagmaa, G. Regional Identity and Social Capital in regional economic Development and Planning.

Rimisp (2015). Diseño e implementación de módulos de capacitación del Programa de Fortalecimiento de la Identidad Regional. Consultoría, mandante Subdere.

Simmel, G. (1950). *The Sociology of Georg Simmel*. K.H. Wolf, Ney Cork, Free Press.

Subdere (2008). Propuesta Conceptual Programa de Fortalecimiento de la Identidad Regional.

Zúñiga, C. y Asún, R. (2003). Identidad regional en un contexto de cambio. Un estudio en la Araucanía, Chile. *Psicología Polítca*, 26, pp. 73-92.

Estudios de identidad regional

Corporación Libertades Ciudadanas, Grupo Proceso (2010). Arica y Parinacota, identidades. Construyendo el sueño colectivo.

Estudios Andinos Isluga, Universidad de Arturo Prat (2010). Estudio para el fortalecimiento de la Identidad cultural en Tarapacá.

Corporación para el Desarrollo Productivo (2009). Estudio fortalecimiento de la identidad regional de Antofagasta.

Centro de Estudios Avanzado en Zonas Áridas, Consultora en Ciencias Sociales MyA (2010). Estudio fortalecimiento de la identidad de Atacama.

Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad de La Serena (2010). Identidad en la Región de Coquimbo.

Universidad de Viña del Mar, Centro de Innovación y Emprendimiento (2009). Proyecto ser región, identirar para el desarrollo de Valparaíso.

Fundación Ideas (2009). Santiago + Región para el Fortalecimiento de la Identidad Regional.

Fundación León Bloy (2009). Estudio para el fortalecimiento de la identidad de la Región del Libertador Bernardo O'Higgins.

Universidad Católica del Maule, ONG Sur Maule (2010). Identidad e identidades en El Maule, conocimiento y apropiación de claves para imaginar el desarrollo regional.

Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad del Bío-Bío, Departamento de Sociología y Antropología de la Universidad de Concepción (2009). Estudio de fortalecimiento de la identidad regional, Región del Bío-Bío.

Instituto de Desarrollo Local y Regional, Universidad de la Frontera (2009). Estudio para el fortalecimiento de la identidad regional de La Araucanía.

Latitud Sur Consultores (2009). Estudio para el Fortalecimiento de la Identidad de la Región de Los Ríos.

Centro de Estudios Regionales de la Universidad de Los Lagos, Corporación de Desarrollo Vertientes (2009). Una Región Pluricultural: Identidad y Cultura en la Región de Los Lagos.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL (2009). Estudio identidad regional para potenciar el desarrollo endógeno de Aysén.

Universidad de Magallanes (2009). Identidad y desarrollo para Magallanes.

La cooperación descentralizada en los gobiernos regionales en Chile

Sandra Vásquez Leal*

RESUMEN

El estudio revisa y describe cómo se desarrolla la Cooperación Internacional en la gestión de los gobiernos regionales del país, para lo cual se describe y se revisan los principales rasgos y modalidades de la Cooperación Internacional. Esto se verá desde sus principios rectores, su financiamiento y los actores que participan, poniendo especial atención a las modalidades y las características de la cooperación descentralizada. Considerando estos criterios, se realiza una descripción de las principales actividades desarrolladas por los gobiernos regionales en Chile, lo cual permitirá tener un panorama general de cómo se implementa la cooperación internacional y en particular la cooperación descentralizada.

INTRODUCCIÓN

Las acciones de la cooperación descentralizada se han ido fortaleciendo con el transcurso de los años y la entenderemos en el marco de la cooperación internacional y debe ser entendida como la posibilidad de crear puentes y relaciones entre culturas, grupos y comunidades (Ruiz S., 2008). Su evolución ha sido producto, por un lado, de un factor histórico, con el surgimiento de instancias que promueven importantes cambios sociales, políticos y económicos, esto es a partir desde la segunda guerra mundial, y por otro lado, dado el contexto científico teórico que caracteriza la evolución de las ciencias sociales en cada momento histórico (Del Arenal, 1989). Existen dos formas de cooperación que van coexistiendo de manera conjunta: la primera es la cooperación tradicional, y la segunda, es la cooperación descentralizada. Los elementos que le dan forma son los principios rectores que las respaldan, es decir, desde la verticalidad y

* Sandra Vásquez Leal, es Asesora del Departamento de Políticas y Descentralización de la División de Políticas y Estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional

asimetría, a la horizontalidad de sus relaciones, la reciprocidad del intercambio y la simetría; desde la unilateralidad, solo una parte decide a la multilateralidad en la toma de decisiones. Aquí las dos partes involucradas tiene el poder de decidir. Las temáticas a tratar van desde lo rígido a lo flexible, incluyendo los ámbitos sociales, cultural y el político de las diversas realidades locales, e incorpora la asistencia técnica y transferencia de tecnología como un principal instrumento que fortalece el desarrollo regional y local.

Este estudio tomará lo anteriormente descrito para realizar una revisión de las principales actividades de la cooperación internacional que se desarrollan en los gobiernos regionales en los últimos cinco años, y será mirado principalmente desde los ámbitos del financiamiento, los actores que participan, las temáticas a tratar y sus principales instrumentos. Esto nos permitirá tener un panorama general de cómo se desarrollan las iniciativas de cooperación, y si estas son afines a los principios rectores que sustentan la cooperación descentralizada[1].

PRINCIPALES CONCEPTOS Y ALCANCES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La cooperación descentralizada, como elemento del sistema de las relaciones internacionales, toma importancia a partir de los procesos políticos y económicos de la posguerra. El orden internacional que se gesta plantea referentes prácticos que permiten evidenciar dinámicas y relaciones entre actores, basados en principios geoestratégicos que dan origen a dinámicas de cooperación no antes vistas (Buchelli, J. F., 2009)

Lo que hoy se conoce y define como Cooperación Internacional ha sido producto de dos factores fundamentales, que tienen relación, por un lado, con el contexto histórico y con los profundos y principales cambios sociales, políticos y económicos desde la Segunda Guerra Mundial, y por otro, con el contexto científico teórico que caracteriza la evolución de las ciencias sociales en cada momento histórico (Del Arenal, 1989, p. 154).

La cooperación internacional en su evolución, reconoce tres momentos o hechos históricos que la han marcado: primero, la reconstrucción de Europa pos Segunda Guerra Mundial, con

[1] Para esta descripción, la recolección de antecedentes es a través de la aplicación de una encuesta realizada por la División de Políticas y Estudios de la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, a los encargados de las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales de las 15 regiones del país.

la confrontación este-oeste y el surgimiento del conflicto bipolar[2]; segundo, el proceso de la descolonización; y tercero, la globalización e integración de la economía mundial. Dichos sucesos son factores relevantes para describir el surgimiento y la evolución de la Cooperación Internacional hacia la Cooperación Internacional para el Desarrollo (Duarte Herrera, L. K. y González Parias, C. H., 2014).

Como primer momento histórico, surge la reconstrucción de Europa y el surgimiento del conflicto bipolar o "Guerra Fría". El sistema de cooperación internacional estuvo dado por la priorización de intereses geoestratégicos, donde la pauta de asignación de la ayuda era determinada por el país que prestaba la ayuda, "donante", convirtiéndose el país beneficiario, "receptor", en aliado estratégico. Entendida así las relaciones internacionales en ese período, los "países potencia" transformaron a la cooperación internacional en un instrumento de política exterior (Buchelli, J. F., 2009).

Uno de los hitos históricos en este período, es la firma de la "Carta de Naciones Unidas" en el año 1945, que contiene los principios rectores[3] de la Cooperación Internacional para el Desarrollo; otro hito importante es el llamado Plan Marshall, considerado como uno de los primeros procesos de Cooperación Internacional (1947), cuyo objetivo principal era el apoyo a la reconstrucción económica de europea. Este plan fue un instrumento estadounidense direccionado para superar la crisis económica de la posguerra que no solo aseguraba la recuperación europea, sino también de los mercados, y su vigencia comprendió el período 1948-1952 (Duarte Herrera, L. K. y González Parias, C. H., 2014).

Como segundo hito histórico e influyente en la cooperación internacional son los procesos de descolonización en los años de postguerra, donde surgen nuevos Estados en condiciones precarias de subsistencia, con economías de bajo nivel de desarrollo. En este período la cooperación internacional se orienta a potenciar sociedades que durante años se encontraron sumidas en una directa dependencia política y económica respecto de las metrópolis coloniales, condición que les impedía la autodeterminación y autonomía para su desarrollo. En los años

---

[2] Responde a una coyuntura geopolítica, que venía determinada por la división bipolar del mundo en dos bloques antagónicos, capitaneados por las dos grandes potencias que emergieron de las ruinas de la guerra: los Estados Unidos de América (EEUU) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. En la lógica de la Guerra Fría, las dos potencias debían evitar que uno de los dos bloques alterase el equilibrio bipolar para lo cual era fundamental evitar defecciones de países que, por su debilidad económica, podrían verse tentados a adherirse a la órbita de influencia de Washington o de Moscú. (Ayllón, B., 2007).

[3] Artículo 1° Inc. 3 dice: "Realizar la Cooperación Internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinciones por motivos de raza, sexo, idioma o religión".

cincuenta, la ayuda, que tenía como objetivo promover el desarrollo mediante la transferencia de tecnología, financiamiento, asesoría técnica implementación de instituciones y modelos occidentales de democracia y buenas practicas, se extendió a países del tercer mundo (Duarte Herrera, L. K. y González Parias, C. H., 2014).

Los cambios institucionales llegaron hasta la creación del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) en el año 1961. En él establecieron las primeras acciones institucionales con el fin de orientar las acciones en la especie, surgiendo oficialmente el concepto de "Ayuda Oficial al Desarrollo" (AOD) (Buchelli, J. F., 2009). Las modalidades de esta ayuda son: primero, de carácter público; segundo, se desarrolla en forma bilateral o multilateral; y tercero, comprende los desembolsos de créditos y donaciones, en condiciones financieras favorables, establecidas según los criterios de la OCDE. Dichos criterios la definen como ayuda dirigida a los países que figuran en una lista elaborada, en función de la renta per cápita, cuyo objetivo primordial es el desarrollo económico y social del país receptor y es proporcionada por organismos oficiales.

Al mismo tiempo, asume protagonismo la cooperación multilateral impulsada por la creación de agencias especializadas dentro de la ONU o vinculadas a ella —donde los países del sur[4] tendrán más espacio para plantear sus demandas—, como la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) o, destacadamente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el ámbito latinoamericano se manifiesta con la creación de la Comisión Económica para América Latina y Caribe (Ayllón, B., 2007).

El tercer momento llegó con el final de la Guerra Fría (1989-1991)[5] y el término de la bipolaridad. Entonces, se consagró la expresión "globalización" para explicar las nuevas dinámicas de las relaciones internacionales y la intensificación de la interdependencia económica, tecnológica y medio ambiental entre las diferentes unidades del sistema-mundo (Wallerstein, I., 2004, en Ayllón, 2007, p. 28).

Si hubiera que resumir cuál ha sido la situación de la teoría de las relaciones internacionales en los últimos trescientos años, habría que afirmar, con K. J. Holsty, que, en términos generales, que desde el siglo XVII hasta fecha relativamente reciente un único paradigma ha dominado

---

[4] Los países del sur hacen referencia en el proceso de descolonización, mayoritariamente en Asia (India), y se potencia y generaliza a territorios de África, Oceanía y el Caribe.

[5] Disolución de la Unión Soviética, con el derrumbe del comunísimo en Europa del este en 1989 y la desintegración de las estructuras políticas federales y el gobierno central de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que culminó con la independencia de las quince Repúblicas de la Unión Soviética entre el año 1990 y el 1991.

absolutamente en el campo del estudio de las relaciones internacionales. Se trata del paradigma hoy denominado tradicional, realista o estatocéntrico, que hacía del Estado y del poder los referentes absolutos para el análisis de las relaciones internacionales (Del Arenal, 1989, p. 154).

Durante décadas prevalece la lógica del paradigma *Realista o Tradicional* de la cooperación internacional, cuyo modelo teórico supone el predominio de la relación Estado-nación y que favoreció el desarrollo de mecanismos como la cooperación bilateral, basadas en una dinámica vertical y unidireccional en que la transferencia de recursos se realizaba desde países desarrollados a otros en vías de desarrollo (Buchelli, J. F., 2009).

En los años noventa, surgen conceptos y metodologías generalmente aceptadas para la medición del desarrollo y para la erradicación de la pobreza. Los informes del PNUD propondrán un modelo de desarrollo más inclusivo que no se reduzca a la consideración de la renta per cápita como criterio imperante. El PNUD abogará por un concepto de desarrollo integral, equilibrado, lejos de la limitada visión economicista de algunas instituciones financieras multilaterales. En definitiva, un proceso dirigido a las personas. Para medir el desarrollo, y para orientar la adopción de políticas públicas que puedan focalizar mejor los sectores sociales donde debe concentrarse la actuación de los gobiernos, las sociedades y la cooperación internacional, se crea el Índice de Desarrollo Humano (IDH) (Ayllón, B., 2007).

PARADIGMAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Para Hourcada (2011), la teoría del realismo clásico o el paradigma de Cooperación Asistencialista, da cuenta de una realidad internacional donde los Estados eran los actores relevantes y dominantes del sistema y se relacionaban entre sí a través de organismos gubernamentales especialmente creados para estos fines, por ejemplo, el programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La esencia del modelo de cooperación asistencialista está definida por la verticalidad, la unilateralidad y la asimetría, es decir, el desarrollo se da desde arriba hacia abajo, a través de acciones asistencialistas, paternalistas o de ayuda, desde países ricos o desarrollados hacia países pobres o subdesarrollados y/o en vías de desarrollo. Otra de las características de este modelo es el grado de rigidez de los problemas a tratar en que la colaboración se traduce en una política internacional que prioriza la seguridad internacional limitada al factor geopolítico, consistente en que modelos y procesos exitosos en países del centro o industrializados se intentan reproducir en la periferia. Para esta teoría, los entes subestatales o descentralizados carecen de poder de gestión o manejo y capacidad de acción

para promover su propio desarrollo y solo se limitan a ejecutar políticas diseñadas en otros niveles del estado. Esta teoría, como ya señaláramos más arriba, establece como indicador los índices de PIB y PIB per cápita que son los que validan el nivel de desarrollo y crecimiento de la sociedad, pasando por alto el modelo de distribución de la riqueza (IDH-PNUD).

A esta modalidad de cooperación internacional, se le suma el otro paradigma de Cooperación Internacional para el Desarrollo, llamado el modelo de cooperación descentralizada. Las diferencias entre uno y otro se pueden encontrar en los principios y supuestos sobre los que se sustentan ambos, así como también en la naturaleza de los actores que participan y en el concepto de desarrollo que informa y orienta las iniciativas. Sin embargo, nos encontramos frente a dos modalidades de cooperación internacional que conviven entre sí.

Los principios rectores en que se sustenta la cooperación descentralizada son la horizontalidad, la reciprocidad y la simetría. Las iniciativas poseen un alto grado de flexibilidad que amplían los márgenes de maniobra de los actores involucrados en función de las diversas realidades locales, y se incorporan factores sociales, culturales y políticos como determinantes en los procesos de desarrollo. También se incorporan nuevas modalidades de cooperación como la asistencia técnica, la transferencia de tecnología, el intercambio de experiencias y de buenas prácticas, la formación de recursos humanos, el desarrollo institucional, y las iniciativas son gestionadas por los actores de los gobiernos subnacionales, tanto nivel local, regional o provincial (Hourcade, O. I., 2011).

Tabla N° 1: Paradigmas de la Cooperación Internacional para el Desarrollo

Rasgos	Cooperación Tradicional	Cooperación Descentralizada
Carácterísticas	Vertical, asimétrico	Horizontal, recíproco y simétrico
	Unilateral: solo una parte decide	Multilateral y plural
Actores	Estado/nación	gobiernos subnacionales y distintos niveles territoriales.
Temática	Rígido en las temáticas a tratar, prioriza el factor geopolítico	Flexible incorpora temáticas sociales, culturales y políticos de las diversas realidades locales.
Modalidades	Transfieren recursos económicos	Incorpora la asistencia técnica, la transferencia de tecnología, el intercambio de experiencias y de buenas prácticas, la formación de recursos humanos y el desarrollo institucional.

Fuente: elaboración propia a partir de Hourcade, O. I. (2011).

MODALIDAD DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Para profundizar en lo que es la Cooperación Internacional para el Desarrollo, se debe tener en cuenta ciertos elementos esenciales que la configuran y que corresponden, por un lado, a un criterio de corresponsabilidad, basado en la solidaridad entre los pueblos, el respeto y la protección de los derechos humanos, en la búsqueda de mejores condiciones de bienestar conforme a su dignidad humana. Del mismo modo, y por otra parte, involucra la articulación tanto de actores privados como públicos, quienes deben relacionarse mediante un diálogo claro y constante, armonizando los intereses de ambas partes; por último, deben existir metas y estrategias comunes. Idealmente, no debe implicar intromisión del cooperante en la política interna ni externa del país receptor (Duarte Herrera, L. K. y González Parias, C. H., 2014, p. 118).

Al realizar una revisión sobre las distinciones conceptuales de las modalidades y características en que se desarrollan las diversas formas de gestión de la Ayuda Oficial al Desarrollo – AOD, el organismo encargado de establecer estos criterios es el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD/OCDE)[6], en el cual encontramos que estos criterios tienen relación principalmente con el origen de los fondos, los actores que la canalizan, la situación geopolítica de quienes la desarrollan y los instrumentos que se aplican (Ayllón, B., 2007, p. 30). Respecto al tipo de financiamiento de la cooperación, existen dos modalidades: la primera es la *Cooperación Reembolsable*, que corresponde a créditos o préstamos con diferentes grados de concesionalidad y debe ser devuelta en forma de dinero o en especie; la segunda, es la *Cooperación No Reembolsable*, y que se realiza a través de donaciones en dinero, en especies y en asistencia técnica.

Según el origen de los fondos, la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) puede ser a través de la *Ayuda Pública u Oficial*, que es la que proviene de fondos públicos, con independencia de quién la gestione, la cual se denomina como la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD); y también puede ser con la *Ayuda Privada*, proveniente de fondos privados, recursos propios de particulares, empresas o asociaciones. Esta última, independientemente de a qué se destine, no está sujeta a las directrices del CAD.

Según los actores participantes que canalizan los fondos en acciones de cooperación, los tipos de CID se pueden definir como *Cooperación Bilateral*, el tipo de cooperación oficial que

[6] Organismo encargado de, establecer los criterios, de formular las orientaciones técnicas y de compilar los datos estadísticos referentes a los flujos de ayuda y de capital para los países en vías de desarrollo.

involucra la participación de dos Estados-Nación[7]; y la *Cooperación Multilateral*, cooperación oficial que brindan los organismos o instituciones internacionales a los Gobiernos, como son las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Unión Europea, entre otros. La *Cooperación Descentralizada*, por otro lado, es otra acción de cómo canalizar los fondos cuya característica es la relación directa entre administraciones subnacionales, públicos o privadas[8]. Como *Cooperación No Gubernamental* se considera la transferencia de recursos canalizada por entidades sociales privadas, ya sea generándolos mediante cuotas, donaciones o venta de servicios[9]. Y finalmente, la *Cooperación Empresarial* es principalmente una cooperación de orden privado entre las empresas de distintos países, los acuerdos a los que llegan las empresas son privados y no se enmarcan en los programas oficiales.

Conforme a la situación geopolítica y nivel de desarrollo de los países donantes y receptores, la cooperación internacional se desarrolla bajo las modalidades de *Norte-Sur* o vertical, la cual se da entre países desarrollados y países en vías de desarrollo; los primeros aportando tanto recursos financieros como asistencia técnica para apoyar los esfuerzos de desarrollo de los segundos. La *Sur-Sur* u horizontal se da entre países con similares niveles de desarrollo, especialmente entre países de renta media. Este tipo de cooperación suele darse en determinados sectores donde el país donante exhibe experiencias exitosas, y a la vez se presenta como una necesidad del país socio receptor. La cooperación *Triangular* es una combinación de las dos anteriores, generalmente, un país desarrollado se asocia con un país de mediano desarrollo, el cual provee el componente técnico para ejecutar acciones de cooperación en beneficio de un tercer país de menor desarrollo. Y por último la cooperación *Regional*, que corresponde a programas de cooperación en temas particulares: salud, medio ambiente, comercio, etc., que atañen a una región específica, por ejemplo, América Latina, el Caribe, la región iberoamericana, entre otras.

---

[7] Los convenios suscritos constituyen el marco general que regula las condiciones, los alcances, otorgamiento y recepción de dicha cooperación, así como las áreas que serán atendidas.

[8] Algunas definiciones incluyen dentro de este tipo de cooperación, las transferencias de recursos que canalizan instituciones descentralizadas, tales como, universidades estatales o centros de estudios, entre otros.

[9] Por otra parte, se accede a subvenciones públicas de gobiernos centrales y descentralizados de países cooperantes, y por su origen en este caso es oficial. Los actores receptores de este tipo de cooperación son las Organizaciones No Gubernamentales.

Tabla N° 2: Características y tipos de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Origen de los fondos	Características de los fondos	Naturaleza de la Cooperación	Actores que canalizan los fondos	Situación Geopolítica y nivel de desarrollo de los países
Pública u Oficial: Proviene de fondos públicos, independiente de quién las gestiones Privada: Proviene de fondos privados, recursos propios de particulares, empresas o asociaciones	Reembolsable: La cooperación debe ser devuelta en dinero o en especies. No Reembolsable: Son donaciones a fondo perdido.	Financiera: Transferencia real de los fondos al receptor. No financiera: Transferencia de conocimiento, tecnología, intercambios culturales.	Bilateral: Llevada a cabo entre dos Estados/Nación Multilateral: El donante son Organizaciones Internacionales Oficiales. Descentralizada: Llevada a cabo por organismos Subnacionales públicos u organizaciones privadas sin fines de lucro. No Gobernamental: Los recursos lo canalizan por entidades sociales privadas. Empresarial: Los recursos son de orden privado entre las empresas de distintos países, suele darse en forma de asistencia técnica y transferencia de tecnología.	Norte - Sur o Vertical: Donante desarrollado y receptor en desarrollo. Sur - Sur u Horizaontal: Donante y receptor en desarrollo. Triangular: Dos Estados se unen para cooperar con un tercero en desarrollo. Regional: Temas particulares que atañen a una región particular.

Fuente: Duarte Herrera, L. K. y González Parias, C. H. (2014, p. 119).

CARACTERÍSTICAS Y MODALIDADES DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

La cooperación descentralizada alcanza una mayor relevancia en las últimas décadas del siglo XX. Los gobiernos subnacionales emergen como actores de su propio desarrollo alentados por un nuevo contexto, como es el complejo escenario de la agenda global, los procesos de *democratización* y *descentralización*, que suponen la ampliación de las facultades y competencias de los gobiernos subnacionales, creando nuevos espacios para participar en los

asuntos públicos. Se suma a esto la consolidación de fenómenos llamados *paradiplomacia*[10], que alienta a los gobiernos subnacionales a ir más allá de las fronteras nacionales en la búsqueda de recursos y conocimientos para promover el propio desarrollo, lo cual muchas veces se materializa en acciones de cooperación descentralizada. Por último debe agregarse el desarrollo local, que supone la *Internacionalización* de los entes subestatales[11], y que se basa en el interés directo de participación desde lo local, con sus propios intereses, para establecer relaciones con sus homólogos. Todos estos procesos sustentan el surgimiento de los actores subnacionales en la cooperación internacional descentralizada (Malé, 2006, p. 4).

El concepto de cooperación descentralizada es definida y aplicada por primera vez por la Unión Europea, a partir de su incorporación a los acuerdos de la IV Convención de Lomé, firmada en 1989. Desde esta fecha la cooperación descentralizada se asume como una modalidad importante de la cooperación internacional. En el año 1992, la Unión Europea establece líneas destinadas a fomentar e implementar este enfoque con programas descentralizados vinculados a derechos humanos, medio ambiente, bosques tropicales, HIV.

En el documento de la Comisión Europea "Descentraized Cooperation. Objetives and Methods" de 1992, se define la cooperación descentralizada como:

> Un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y puntos de vista sobre el desarrollo (Comisión Europea, 1992, cit. en Schnake, L., 2011).

Las principales características de la cooperación descentralizada, se desarrollan en estrecha relación a los actores involucrados, y estas pueden ser pública u oficial cuando es llevada a cabo por entidades públicas subnacionales, es decir, realizada por agentes institucionales que no forman parte la administración central del Estado; o en caso contrario, sería una colaboración no oficial, las cuales se realizan por organizaciones privadas sin fines de lucro.

---

[10] Entendida la paradiplomacia como: "la participación de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través de establecimiento de contactos ad hoc con entidades privadas o públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales" (Cornago, 2000: 66, en Zeraoui,2016:16-17).

[11] El concepto de entidad subestatal hace referencia a tres características básicas de estos actores: 1) son territoriales (es decir, son entidades que tienen una base física precisa); 2) son gubernamentales, y 3) son unidades constituyentes de un Estado unitario, en el caso de Chile, con una administración territorial diversificada; regiones, provincias y municipios, (Segura, C. G., 1996:237).

A su vez, la cooperación descentralizada pública u oficial se puede desarrollar de manera directa o indirecta. La primera, supone establecer una relación directa entre gobiernos locales y regionales para las acciones de cooperación internacional. La cooperación indirecta, también conocida como delegada, consiste en financiar aquellos proyectos o iniciativas que presentan actores no gubernamentales. En la mayoría de los casos (directa o indirecta) sucede que un proyecto de cooperación descentralizada pública involucra a actores locales de distinta naturaleza, generándose una especie de red en la que se sustenta el proyecto. No obstante, como sostiene Malé, el criterio que permite establecer la distinción entre un tipo de cooperación directa o indirecta radica en qué actor asume el liderazgo y bajo qué tipo de lógica (Malé, 2006, en Hourcada, 2011, p. 52).

Tabla N° 3: Características de la Cooperación Descentralizada

Cooperación Descentralizada *Desarrollada por organismos subnacionales público u organizaciones privadas sin fines de lucro*	Oficial o Pública Realizada por organismos subnacionales público	Directa Relaciones directas entre gobiernos subnacionales de diferentes países
		Indirecta o delegada Realizada por actores no gubernamentales y no implica una relación directa entre los actores
	No oficial Realizada por organizaciones privadas sin fines de lucro	

Fuente: Hourcade, O. I. (2011).

De acuerdo al Observatorio de la Cooperación Descentralizada de la UE-AL[12], la cooperación descentralizada directa constituye un instrumento que permite crear colaboraciones más igualitarias y más a largo plazo, con el fin de abordar agendas comunes a través de intercambios estructurados y recíprocos, gestionar el territorio y garantizar la cohesión social. Las principales características de este enfoque de cooperación descentralizada están resumidas en cinco componentes básicos, resumidos en el siguiente cuadro:

[12] Programa URB-AL ha promovido nuevas formas de relaciones entre los agentes subestatales, con la introducción de la figura de las redes temáticas entre gobiernos locales y por la creación de mecanismos de identificación y formulación de proyectos comunes dentro de cada red. Este programa ha supuesto un cambio cualitativo en la Cooperación Descentralizada Pública, (Malé, 2006).

Cuadro N° 1. Componentes b*ásicos de la* cooperación descentralizada directa

- *Los gobiernos locales como protagonistas*. La CD se desarrolla entre autoridades públicas descentralizadas, representantes de las instituciones elegidas, integradas en la localidad y responsables de una serie de competencias públicas en un territorio concreto.
- *Agendas locales compartidas*. Los gobiernos locales de la UE y de AL comparten retos similares en el ámbito del desarrollo económico de sus territorios. Esta "comunidad de intereses" permite desarrollar colaboraciones recíprocas y mutuamente beneficiosas por un período más largo, basadas en el intercambio de competencias y de *know-how*. Este es el auténtico valor añadido de la CD directa (en comparación con la simple transferencia de recursos).
- *Papel catalizador*. Su valor y especificidad se encuentran en su capacidad de actuar como catalizadora de los procesos de desarrollo local, dirigidos por los gobiernos locales, que actúan como "motor" y reúnen a los varios actores del sector público y privado de un territorio concreto.
- *Agenda institucional*. El principal objetivo de la CD es fortalecer la gobernanza democrática y la capacidad institucional de los gobiernos locales.
- *Creación de alianzas*. Los gobiernos locales de la UE y de LA, afrontan en común el reto de asegurarse de que se escuche su voz en todos los ámbitos: nacional, regional e internacional. Así, se pone el acento en la creación de redes entre municipios a fin de garantizar que los intereses locales se puedan defender adecuadamente en el marco más amplio de los procesos de regionalización y globalización

Fuente: Bossuyt, J. (2007). Políticas e instrumentos de apoyo a la Cooperación Descentralizada por parte de los Estados miembro de la Unión Europea y la Comisión Europea: un análisis comparativo. Montevideo: Observatorio de la cooperación descentralizada UE-AL.

INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN

Los instrumentos de cooperación internacional, son las herramientas con las que los actores del sistema ejecutan y/o coordinan sus acciones. Las características de los instrumentos otorgan ciertas particularidades a su gestión, y la conveniencia o no de utilizarlos dependerá del fin que se pretenda alcanzar.

Los instrumentos de cooperación internacional más tradicionales son:

Proyectos: consiste en un conjunto de actividades dirigidas a lograr un objetivo específico claramente acordado en el contexto de un programa, en un período de tiempo concreto, con identificación de los actores relevantes y con un presupuesto definido.

Programas de cooperación: es un conjunto de proyectos que guardan un lineamiento base común a todos ellos, y cuyos objetivos están alineados con los planes estratégicos del país.

Cooperación técnica: está centrada en la transferencia de conocimientos y habilidades técnicas y de gestión, con el fin de fortalecer las capacidades de personas, instituciones públicas y organizaciones sociales para promover su propio desarrollo.

Fondos globales: constituyen bolsas en torno a ciertas temáticas o áreas regionales, a las que los donantes hacen sus aportes, pero que están gestionados de forma autónoma, como, por ejemplo, el fondo global destinado al SIDA, tuberculosis y malaria.

Fondos fiduciarios: constituyen recursos donados por gobiernos y organizaciones internacionales para proyectos específicos, los cuales reportan a los donantes beneficios que oscilan desde la responsabilidad y transparencia, en todas las etapas de los proyectos, hasta la libertad para elegir el país o la región donde iniciar el proyecto y el tipo del mismo[13].

Ayuda alimentaria: es una transferencia de recursos a determinados países o sectores en forma de alimentos. Se implementa a través de donaciones, mediante su venta (con cierto grado de concesionalidad) o en forma de donaciones monetarias o créditos "ligados" a compras alimentarias[14].

Ayuda humanitaria: instrumentos de cooperación para situaciones especiales (desencadenados por catástrofes naturales o por conflictos armados), dada su intervención temporal y no planificada, no se la considera como cooperación al desarrollo.

LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

En Chile, la acción internacional de las regiones y municipios comienza a despuntar tímidamente con la llegada de la democracia a principios de los años noventa, asociada en

---

[13] El Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL (OCD) es una herramienta al servicio de la solidaridad entre ciudades, regiones y otros actores. Contribuye a conseguir una Cooperación Descentralizada mayor en volumen y en impacto para facilitar la lucha contra la pobreza, favorecer la integración regional y reforzar las capacidades locales. http://observ-ocd.org/es

[14] Un ejemplo de este tipo de fondos es el Fondo Fiduciario de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para la seguridad alimentaria, los fondos fiduciarios que gestiona el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

primera instancia a la solidaridad internacional y la necesidad del país de reinsertarse en la comunidad internacional, y habida cuenta además de su temprana estrategia de apertura a la economía mundial. Se producen los primeros contactos y misiones prospectivas y se firman los primeros convenios de cooperación con otras regiones del mundo, así como hermanamientos entre municipios (Schnake, 2011, p. 4).

En un comienzo, la instancia responsable de la planificación nacional y regional del desarrollo es la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), creada en el año 1965, con el Departamento de Asistencia Técnica Internacional. Hasta entonces no existía un sistema nacional que ordenara las actividades de cooperación internacional que se desarrollaban en Chile, sino que están eran gestionadas directamente por los organismos interesados y la administración de los recursos la administraban directamente los países que la otorgaban. En junio de 1990, se crea la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), la cual se encontraba inserta en el Ministerio de Planificación y Cooperación, cuya finalidad era la de apoyar el desarrollo de Chile con la búsqueda y canalización de recursos, y realizar acciones para proyectar hacia el exterior las capacidades del país. A partir del año 2005 la cooperación internacional, a través de la AGCI, empieza a depender del Ministerio de Relaciones Exteriores, transformándose así en un componente de la política exterior de Chile. En el 2015, la Agencia cambia su nombre, desde Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) al de Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID), asumiendo una dimensión en donde Chile tiene el compromiso de cooperar, como también el de promover el desarrollo inclusivo y sostenible, desde un enfoque de derechos. El año 2001 la Agencia se suma al rol de administrador financiero de la cooperación con la Unión Europea. En la actualidad, AGCID administra recursos financieros de cooperación aportados por organismos internacionales como, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el banco de Desarrollo de América Latina (CAF), así como fondos bilaterales, como el Fondo Chile-España y el Fondo Chile-México. Asimismo, ha sido acreditada como agencia ejecutora del fondo de adaptación al cambio climático[15].

El rol que Chile ha asumido en las actividades de cooperación internacional ha sido de país receptor de cooperación internacional, como también de socio donante de la misma. Dado sus buenos resultados el país el año 2017 ha sido egresado como país receptor de cooperación en el Comité de Ayuda y Desarrollo de la OCDE. Por lo tanto, el último estadio en su rol de país receptor se debía a que Chile, aun cuando está catalogado internacionalmente como país de renta media alta, enfrenta importantes y complejas brechas en el desarrollo que es

[15] Este instrumento ha ido evolucionando para incorporar distintas actuaciones dirigidas a incrementar la producción de alimentos básicos y mejorar la seguridad alimentaria de los países receptores que no son PRM.

necesario superar, por lo cual la cooperación que recibe es de gran importancia y se destina a la superación de vulnerabilidades específicas. En su rol de país donante, Chile participa en la cooperación hacia terceros países bajo la modalidad de Cooperación Sur-Sur y Triangular. Este tipo de colaboración es para compartir su experiencia y capacidades.

La Política y Estrategia de la Cooperación Internacional Chilena se ha desarrollado bajo la visión de que "Chile contribuya a la dignidad de las personas, al desarrollo inclusivo y sostenible, desde un enfoque de derecho y fortalecimiento de la democracia" y "la cooperación internacional para el desarrollo que Chile recibe, aporta a la reducción de las brechas estructurales y vulnerabilidades, que aún enfrenta nuestro país" [16].

Para contribuir al desarrollo de la visión de la política de cooperación chilena, se definen los fundamentos que se basan en: la promoción de la dignidad de las personas, fortalecimiento de la democracia, promoción de la paz, la convivencia y la seguridad humana, fortalecimiento del rol de América Latina y el Caribe en la gobernanza mundial y el compromiso con la integración y la convergencia regional de estos.

EL GOBIERNO REGIONAL Y SUS PRINCIPALES INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN

En la Política Exterior de Chile se encuentra comprometida la creación de condiciones que posibiliten un desarrollo territorial equilibrado, mediante el reforzamiento de las capacidades que tienen las regiones y municipios para insertarse en un mundo cada vez más interdependiente y globalizado. Desde la promulgación de la Ley 19.175 que crea los gobiernos regionales, ha estado presente en el proceso, y específicamente, en su dimensión institucional, la inserción de la actividad internacional de los gobiernos subnacionales, como lo expresa la Ley en el capítulo II, artículo 16, letra g): "serán funciones generales del Gobierno Regional, participar en acciones de cooperación Internacional en la región, dentro de los marcos establecidos por los tratados y convenios que el Gobierno de Chile celebre al efecto y en conformidad a los procedimientos regulados en la legislación respectiva".

Una instancia institucional que promueve las actividades e iniciativas de la cooperación Internacional es la Dirección de Coordinación Regional (DICORE), instancia encargada de

[16] Este instrumento ha ido evolucionando para incorporar distintas actuaciones dirigidas a incrementar la producción de alimentos básicos y mejorar la seguridad alimentaria de los países receptores que no son PRM.

orientar el proceso de internacionalización de las regiones, apoyando la realización de sus proyectos y permitiendo vincularlos con las direcciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y la red de Embajadas, Misiones y Consulados. Asimismo, se instalan las Unidades de Asuntos Internacionales (URAI) al interior de los gobiernos regionales. Estas unidades son creadas por Resoluciones Exentas, indistintamente en cada región, por ejemplo, en la Región de Aysén fue creada a través de la Resolución Exenta N° 7 del 12 de febrero de 2002, y en la Región de La Araucanía fue creada por Resolución Exenta N° 347 el 23 de febrero de 2016.

Otra instancia de promoción y gestión de asuntos internacionales se desarrolla en el mismo Gobierno Regional, pero al interior de los consejos regionales. Dentro de su estructura de funcionamiento, existen comisiones de trabajo de Relaciones o Asuntos Internacionales, instancia específica para tratar los temas relacionados con las relaciones internacionales de las regiones.

DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN LOS GOBIERNOS REGIONALES

A continuación, se presenta una descripción que nos permitirá ver un plano general de cómo se desarrollan las principales modalidades y características de los fondos de cooperación descentralizada en las principales instancias organizacionales de los gobiernos regionales en Chile. En primer lugar, se realiza una descripción de las modalidades de la cooperación, vistos desde el tipo de financiamiento, el origen y los actores que canalizan fondos, y cómo estos se relacionan y participan según la situación geopolítica de los países donantes o receptores; en segundo lugar, se identificarán y describirán las principales ámbitos y temáticas que se desarrollan a través de los distintos instrumentos utilizados por los gobiernos regionales del país[17].

Respecto al tipo de financiamiento de la cooperación, la modalidad de *Cooperación No Reembolsable*, es decir, donaciones en dinero o especies y asistencia técnica, ocho gobiernos regionales la han recibido. Ello equivale al 47% y corresponden a: Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, O'Higgins, Maule, Bío-Bío, Los Ríos y Metropolitana.

En relación al origen de los fondos para realizar la cooperación internacional, existen dos tipos de ayuda: aquellos que provienen de fondos *Públicos*, independiente de quién la gestione,

[17] https://www.agci.cl/index.php/acerca-de-agci/nuestra-historia

y la que proviene de fondos *Privados o particulares para ayuda pública.* Ocho regiones han recibido este tipo de fondo para gestionar iniciativas, estas son: Antofagasta, Coquimbo, Bío-Bío, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Magallanes y Metropolitana, y solo la Región Metropolitana ha recibido fondos privados para desarrollar cooperación técnica de la Fundación Rockefeller para el programa 100 Ciudades Resilientes, la Organización C40 y de IBM.

Según los actores que participan en la cooperación *Bilateral* oficial, que involucra la participación de dos administraciones subnacionales, podemos destacar la participación de nueve regiones, equivalentes al 60%. Estas son: Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, O'Higgins, Maule, Bío-Bío, Los Ríos y Metropolitana. Se puede destacar la iniciativa que desarrolla la Región de Coquimbo con el Programa de Capacitaciones de cuidado del Medio Ambiente dirigido a crianceros que acceden a veranadas entre Chile y Argentina.

En la *Cooperación Multilateral*, cuatro gobiernos regionales han participado de esta modalidad de cooperación oficial que brindan los organismos o instituciones internacionales a los Gobiernos. Las regiones son las de Valparaíso, O'Higgins, Bío-Bío y Metropolitana. Son ejemplos de este tipo de cooperación la Asistencia Técnica en el área de gestión del riesgo, desarrollada entre el Gobierno Regional del Bío-Bío y el Estado de Chiapas, México, financiado por el PNUD. También la región de Coquimbo, que participa en el programa Territorial de Integración túnel binacional Aguas Negras, financiado por el BID, e igualmente participa en el Programa Ciudades Emergentes y Sostenibles ICES, financiado por el BID y Subdere.

Por otro lado, 10 regiones han participado en iniciativas situadas en el marco de la Cooperación Descentralizada, que corresponden al 67% del conjunto de ellas. La participación se ha materializado tanto en condición de receptoras como de donantes e incluye las regiones de Arica-Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Valparaíso, O'Higgins, La Araucanía, Los Lagos, Magallanes y Metropolitana. En esta modalidad se puede destacar la iniciativa de la Región de Antofagasta, que presta cooperación al Gobierno provincial de Salta, Argentina, en el ámbito medio ambiental, con el objeto de dar un mejor uso de la energía solar, financiado por FO-AR, organismo argentino de cooperación internacional.

LA SITUACIÓN GEOPOLÍTICA Y NIVEL DE DESARROLLO DE LOS PAÍSES DONANTES Y RECEPTORES

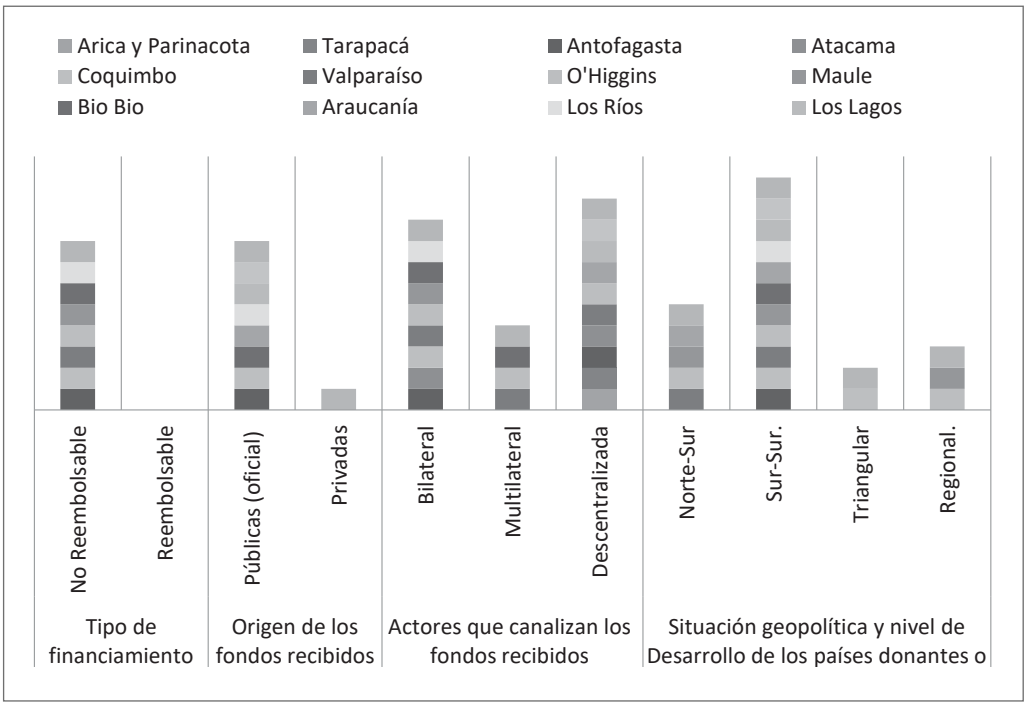
La modalidad con más actividad e iniciativas tratadas es la *Sur-Sur* u horizontal, es decir, el donante y receptor pertenecen a países en desarrollo. Un total de 11 regiones, equivalentes a un 73% del conjunto de ellas. Han participado en esta modalidad de cooperación: Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, O'Higgins, Maule, Bío-Bío, La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Magallanes y Metropolitana. Esta actividad se desarrolla principalmente entre Chile y Argentina, cuyos beneficiarios son los gobiernos regionales y las provincias respectivas. A modo de ejemplos, la Región de Antofagasta realiza cooperación con las provincias de Salta y Jujuy; Coquimbo con la provincia de San Juan; la Región del Bío-Bío y La Araucanía con Neuquén.

En la modalidad *Norte-Sur*, que se da entre países desarrollados y en vías de desarrollo, principalmente se ha realizado asistencia técnica con el Fondo Chile-España, el Estado de Chiapas, México, memorándum de entendimiento entre Gobierno de la Provincia de Yunnan y Provincia de Gansu R. P. China. En esta modalidad han participado cinco regiones (33%), que son Valparaíso, O'Higgins, Maule, La Araucanía y Metropolitana

En la cooperación *Triangular* han participado las regiones de Coquimbo y Metropolitana, cuya finalidad es la asociación de dos administraciones subnacionales en beneficio de una tercera de menor desarrollo.

Finalmente encontramos la modalidad *Regional*, que desarrollan cooperación en temas particulares que atañan a una región en particular, por ejemplo, América Latina, el Caribe y Asia-Pacífico. Las temáticas a tratar son principalmente la protección social, el medio ambiente y la educación. Las regiones que han desarrollado esta modalidad son O'Higgins, Maule y Metropolitana. Como ejemplo destacamos las iniciativas de la Región del Bío-Bío con instituciones chinas; la Región de Valparaíso tiene convenios de cooperación con las provincias chinas de Guandong, Liaoning y Fujian; y la región de O'Higgins ha participado del otorgamiento de una beca para una pasantía a la provincia de Gansu, China.

Grafico N°1: Situación general de las modalidades de la cooperación descentralizada



Fuente: elaboración propia, información obtenida a través de encuesta realizada a los quince encargados regionales de las URAI.

ÁMBITOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

Otro elemento importante a describir, dentro de las actividades de Cooperación Internacional, son los ámbitos temáticos que se desarrollan a través de los distintos programas y proyectos realizados por los gobiernos regionales del país.

Los principales ámbitos en que han participado los gobiernos regionales para desarrollar actividades de cooperación internacional descentralizada, corresponden a: *Educación y Cultura*, con un total de siete regiones, equivalente al 47%. Han ejecutado proyectos o programas en este sector las regiones de Tarapacá, Antofagasta, Valparaíso, O'Higgins, Bío-Bío, Magallanes y Metropolitana. Estas iniciativas están vinculadas principalmente a capacitaciones, dentro de las cuales podemos destacar la iniciativa para capacitación de Recursos Humanos en

Educación Técnico-Agrícola, desde la Provincia de Salta a la Región de Antofagasta; el proyecto de Conservación del Patrimonio con el Estado de Yucatán, México y la Región de Valparaíso. Intercambio de competencias técnicas de instituciones y buenas prácticas; la Cooperación Académica con Neuquén, entre la Universidad de Concepción y del Bío-Bío con la Universidad Nacional del Comahue; también la Región de Magallanes desarrolla el proyecto de integración de investigadores chilenos y argentinos, con el objeto de diseñar una metodología conjunta para la generación de una cartográfica de coberturas terrestres en la Isla Grande de Tierra del Fuego, que han sido financiados por la Subdere y la AGCID, año 2017.

Otro ámbito con un alto porcentaje de participación de las regiones es el de *Desarrollo Agrícola* que comprende el fomento productivo y seguridad alimentaria, así como al manejo de recursos, con un total de seis regiones (40%) correspondientes a las de Tarapacá, Antofagasta, Coquimbo, O'Higgins, Los Ríos y Metropolitana. Ejemplos: Proyecto de Fortalecimiento del Comercio Agroalimentario entre el Noroeste Argentino a la Región de Antofagasta, financiado por la Subdere; la cooperación técnica en el ámbito de desarrollo agrícola entre la Secretaría de Agricultura de Delaware, EEUU, y la Región de O'Higgins; y el fondo entre los gobiernos regionales de la Provincia de Buenos Aires y la Región Metropolitana de Santiago, con el proyecto "Impulso a la competitividad y transferencia tecnológica del sector apícola".

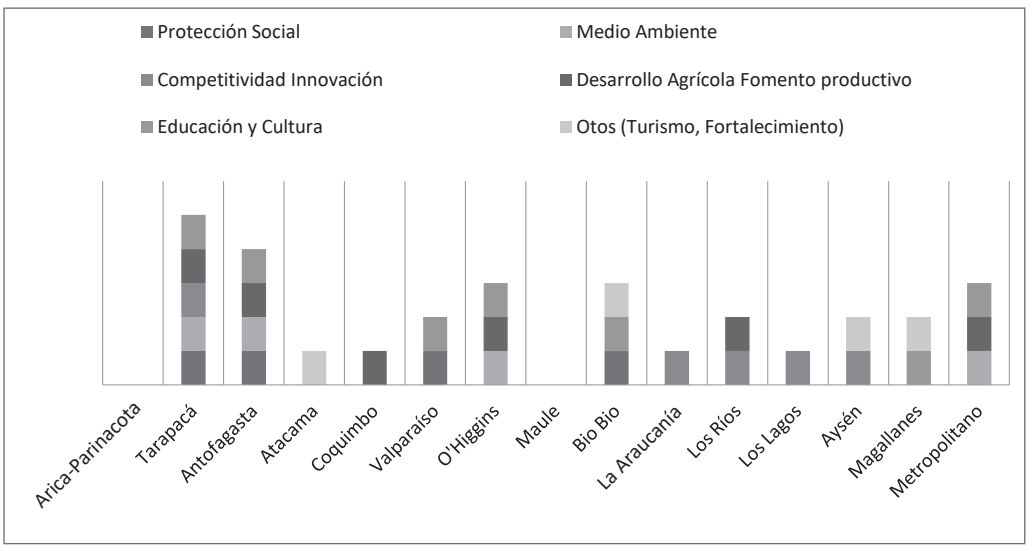
Le sigue el ámbito de *Competitividad Innovación* y Fortalecimiento del Emprendimiento con la participación de un total de cinco regiones (que corresponden a un 33%). Las regiones corresponden a: Tarapacá, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos y Aysén. En este ámbito se destacan las actividades de la Región de Valparaíso que desarrolla cooperación técnica con el Proyecto Región Innovadora; la Región de Los Ríos ha realizado cooperación Técnica de Fortalecimiento Productivo en el sector Lácteo para la Gobernación de Sinaloa, México, y entre la provincia de Buenos Aires y la Región Metropolitana han desarrollado el proyecto "Impulso a la competitividad y transferencia tecnológica del sector apícola".

Los ámbitos con menor participación regional en el desarrollo de iniciativas son los de *Medio Ambiente*, que involucra la adaptación y mitigación al cambio climático; y el de *Protección Social*, que abarca salud, vulnerabilidad, justicia y seguridad, con una participación de 4 regiones, equivalente al 27% para cada ámbito. Las regiones que desarrollan actividades en el sector de Medio Ambiente son: Tarapacá, Antofagasta, O'Higgins y Metropolitana. Destaca la iniciativa de Intercambio de Experiencias Medioambientales (Áreas Silvestres Protegidas) de la Región de Antofagasta y Jujuy. En el ámbito de Protección Social se ubican las regiones de: Tarapacá, Antofagasta, Valparaíso y Bío-Bío, esta última con la experiencia de la Asistencia Técnica en cooperación con el Estado de Chiapas, México, en el área de gestión del riesgo.

Por último, en otros ámbitos, tres regiones, Atacama, Bío-Bío y Aysén, han desarrollado iniciativas en Turismo y solo Magallanes ha participado en el ámbito de *Fortalecimiento Institucional*; todas ellos suman un 27%. Se desarrollan los proyectos: Circuitos de Hermandad Turística, que consiste en el Estudio y Folletería de Circuitos Turísticos Integrados por ATACALAR, provincias argentinas de La Rioja, Catamarca, Tucumán, Santiago del Estero, Córdoba y Santa Fe y la región chilena de Atacama; el proyecto en el ámbito del Turismo Binacional Neuquén, Argentina y la Región del Bío-Bío y finalmente la Región de Los Ríos, que desarrolla Proyectos de Fortalecimiento de la Integración Turística y Comercial Fronteriza con la provincia de Neuquén, Argentina.

En resumen, podemos destacar que las regiones con mayor participación en los diferentes ámbitos de Cooperación Descentralizada corresponden a *Tarapacá*, con iniciativas en cinco ámbitos (Protección Social, Medio Ambiente, Competitividad e Innovación, desarrollo Agrícola y Educación y Cultura); después está *Antofagasta* con iniciativas en cuatro ámbitos (Protección Social, Medio Ambiente, Desarrollo Agrícola y Educación y Cultura). En tanto, las regiones de O'Higgins y Metropolitana han participado en tres ámbitos de cooperación de Medio Ambiente, Desarrollo Agrícola y Educación y Cultura; y la región de Bío-Bío ha cooperado en los ámbitos de Protección Social, Educación y Cultura, y Turismo.

Grafico N° 2: Temáticas de Cooperación Descentralizada y Regiones que lo Desarrollan



Fuente: elaboración propia, información obtenida a través de encuesta realizada a los encargados regionales de las URAI.

Nota. Las regiones en blanco no cuentan con actividades en el sector.

INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Los distintos instrumentos utilizados por los gobiernos regionales del país, forman parte importante de la descripción de las principales actividades que se desarrollan al realizar cooperación internacional.

La Región de Arica-Parinacota ha recibido fondos para programas de Cooperación Descentralizada a través de la AGCID, para desarrollar el Proyecto "Primer Encuentro Internacional de Promoción e Intercambio de Comercio, Producción, Turismo e Inversiones Jujuy, Argentina, Arica Y Parinacota, Chile", desarrollado en septiembre de 2015. Asimismo, ha impulsado un Plan de Difusión de la Acción de Internacionalización y de Cooperación Internacional, Proyecto Subdere/AGCID (2017), a través del programa de Apoyo a la Descentralización Regional - ADR. El sentido estratégico de esta acción es la de superar las brechas de desinformación que posee la ciudadanía en esta materia.

Esta región cuenta con dos comités, el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo, CIDF, Chile-Perú, instancia donde se articula el trabajo de 20 subcomisiones en los temas de Género, Desarrollo Social, Salud, Educación y Cultura, Turismo, Desarrollo Productivo y Prevención de Riesgos de Desastres. Estas comisiones trabajan en el ámbito público y privado, fomentando la integración entre Tacna y Arica. Existe también el Comité de Integración Noroeste de Argentina y Norte Grande de Chile, NOA-NORTE GRANDE, cuyo objetivo es impulsar la integración y superar las múltiples barreras que dificultan el comercio con Argentina. El trabajo se realiza a través de 17 subcomisiones de trabajo, como el Turismo, Universidades, Ciencia y Tecnología, Cultura, Salud, Educación, Migraciones y Medio Ambiente.

El Gobierno Regional de Antofagasta ha realizado cooperación descentralizada con el Gobierno provincial de Salta, Argentina, a través de un *Programa en el área medio ambiental*, con el objeto de dar un mejor uso de la energía solar. Dicho programa tiene una duración de 3 años y es financiado por FO-AR, organismo argentino de cooperación internacional. Igualmente, la Subdere, en el año 2016, financió el Proyecto de Generación de Capacidades de Cooperación e Integración Subnacional para activar el Comercio Internacional entre el Noroeste Argentino y el Norte de Chile, y en el 2017, el proyecto de Fortalecimiento del Comercio Agroalimentario entre el Noroeste Argentino a la Región de Antofagasta. Respecto de *Cooperación Técnica* ha desarrollado el Diplomado en Cooperación Internacional Descentralizada y el Seminario sobre

Cooperación Internacional, ofrecido por AGCI - Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y el Fondo Chile-España[18].

La región también ha realizado proyectos derivados de acuerdos en el Comité de Integración del Norte Grande de Chile con el Noroeste Argentino, financiados por la AGCID. Entre estos se encuentran: la Asistencia Técnica y Taller Diagnóstico Comparado del Sistema de Gestión en Emergencias de la Región de Antofagasta con la Provincia de Salta; el Intercambio de Experiencias Medioambientales (Āreas Silvestres Protegidas) de Jóvenes de la Región de Antofagasta y Jujuy; la Capacitación de Recursos Humanos en Educación Técnico - Agrícola, desde la Provincia de Salta a la Región de Antofagasta; y el Programa de Intercambio y Fortalecimiento Institucional para la gestión internacional de los servicios públicos relacionados con los intercambios comerciales y turísticos de la Región de Antofagasta y la Provincia de Salta

La Región de Tarapacá ha desarrollado el proceso de integración NOA-ZICOSUR[19], instancia que tiene como objetivo principal lograr la inserción de la subregión en el contexto internacional desde el punto de vista competitivo, desarrollando el comercio exterior con los mercados internacionales mediante la articulación de ejes de comunicación.

La Región de Atacama ha ejecutado el proyecto de Circuitos de Hermandad Turística, consistente en el Estudio y Folletería de Circuitos Turísticos Integrados ATACALAR[20].

El Gobierno Regional de Coquimbo ha participado en el Programa de Capacitaciones de Cuidado del Medio Ambiente, dirigido a crianceros de la Región de Coquimbo, y también ha

---

[18] El Memorándum de Entendimiento entre La República de Chile y El Reino de España para una asociación sobre cooperación triangular, suscrito en 2009, crea el Fondo Chile-España. Dicho Memorándum fue aprobado por el Decreto Supremo Nº 132 del 21 de abril de 2010 y publicado en el Diario Oficial el día 6 de agosto del mismo año. En concreto, el Fondo inició sus actividades en mayo de 2011, fecha en que se aprueba la versión definitiva del Programa de Cooperación Triangular elaborado entre ambos socios.

[19] Zona de Integración del Centro Oeste de Sudamérica (ZICOSUR). Es un proceso de integración regional de tipo horizontal que conforma una sub-región dentro del MERCOSUR. Constituida en 1997 por 33 autoridades subnacionales de estos territorios más las del centro-oeste brasileño.

[20] La Macro Región ATACALAR es un organismo de integración sub-nacional trasnfroteriza compuesto por las provincias argentinas de La Rioja, Catacamarca, Tucuman, Santiago del Estero, Córdoba y Santa Fe; y la región chilena de Atacama. En este contexto, la Secretaría contempla el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades institucionales del acuerdo mediante el cual la Provincia de Córdoba se incorpora a la Macro Región ATACALAR. Dentro de sus actividades se encuentran la formulación y ejecución de políticas públicas en conjunto con las provincias y regiones que forman parte, con el objetivo de afianzar la integración transfronteriza; y la creación de una concertación estratégica entre los actores de la sociedad civil y los organismos gubernamentales a fin de que participen activamente del proceso de integración.

desarrollado actividades en el ámbito del Turismo con el taller de Fam Tour destino Región de Coquimbo para informadores turísticos de la Provincia de San Juan, Argentina.

El Gobierno Regional de Valparaíso ha participado en el Proyecto de Conservación del Patrimonio con el Estado de Yucatán, México. Igualmente realiza cooperación técnica con el Proyecto Región Innovadora.

La Región de O'Higgins ha realizado el proyecto de Entrada y Posicionamiento de Productos de O'Higgins en mercado húngaro, y ha desarrollado cooperación técnica en desarrollo agrícola con la secretaria de agricultura de Delaware. Otras actividades que ha desarrollado la región son el otorgamiento de una beca para una Pasantía a la Provincia de Gansu, China.

Instrumentos de Cooperación Internacional que ha ejecutado el Gobierno Regional del Maule, son el proyecto de la Organización Internacional del Trabajo - OIT con la Agenda de Fomento y Calidad del Empleo. Otras actividades realizadas en la región son el Comité de Integración El Pehuenche, Acuerdos Descentralizados o Memorándum de Entendimiento con OIT, HEBEI, ZHEJIANG, BORGOÑA-FRANCHE-COMTÉ, TÁNGER-TETUÁN.

El Gobierno Regional del Bío-Bío, por su parte, ha desarrollo proyectos en el ámbito del Turismo Binacional y Cooperación Académica con Neuquén, Argentina. También ha participado en Asistencia Técnica en cooperación con el Estado de Chiapas, México, en el área de gestión del riesgo con financiamiento otorgado por el PNUD.

En la Región de Los Ríos, el Gobierno Regional ha desarrollado proyectos de Fortalecimiento de la Integración Turística y Comercial Fronteriza con la Provincia de Neuquén, Argentina. Otro proyecto en el mismo ámbito es el de Integración Turística y Cooperación para la búsqueda del Desarrollo Turístico y Productivo entre ambas regiones. También cuenta con el Programa de Cooperación Sello de Origen y ha realizado Cooperación Técnica de Fortalecimiento Productivo en el sector Lácteo para la Gobernación de Sinaloa, México, y turismo para la Región de Los Ríos, Chile. Se debe agregar la suscripción del Memorándum de Entendimiento entre Gobierno de la Provincia de Yunnan, R.P. China, y el Gobierno Regional de Los Ríos.

La Región de Aysén ha desarrollado actividades como son las pasantías al extranjero; reuniones de trabajo con agencias extranjeras; del Comité de Integración Austral; de intendentes chilenos y gobernadores argentinos de la Frontera Común.

La Región de Magallanes ha recibido fondos de la AGCID para el programa de Cooperación Descentralizada, y ha ejecutado cooperación Técnica en Integración, entre Chile y Argentina, para mejores prácticas de conducción.

El Gobierno Regional Metropolitano ha desarrollado proyectos, financiado por la AGCID, a través de dos fondos que son el Fondo entre Regiones Chilenas y Provincias argentinas y el Fondo Chile-México. Tales proyectos son: impulso a la competitividad y transferencia tecnológica del sector apícola; gestión de la cadena de valor y modelos de trabajo asociativo, entre los gobiernos regionales de la Provincia de Buenos Aires, Argentina y la Región Metropolitana de Santiago, Chile. Otro proyecto es Espacios Públicos para la Cultura: Manual para el diseño e implementación de espacios públicos urbanos con participación ciudadana; en tanto, Hacia una Comunidad Resiliente es un proyecto que desarrolla la estrategia de gestión de riesgos y vulnerabilidades urbanas en laderas en Ciudad de México y Santiago, el cual se encuentra en formulación de convenios. Otros proyectos son: Uso eficiente del agua y Circuitos multitemáticos entre Santiago y Puebla. En el mismo ámbito participa en el proyecto de Mitigación al cambio climático mediante el fomento al uso de bicicletas públicas en las ciudades de Santiago, Chile, y México DF.

Respecto de la cooperación técnica, el Gobierno Regional Metropolitano ha recibido asistencia técnica de organizaciones privadas, como la Organización C40, de IBM y del Programa 100 Ciudades Resilientes de la Fundación Rockefeller.

Con el programa 100 Ciudades Resilientes, el Gobierno Regional creó un área encargada de temas de resiliencia por medio de la contratación de una directora y un subdirector de resiliencia, a cargo de desarrollar la Estrategia de Resiliencia para la Región Metropolitana de Santiago. La Fundación Rockefeller apoya con asesoría técnica, y pone a disposición de las ciudades una plataforma de socios estratégicos que apoyan el desarrollo e implementación de la estrategia, lo cual permite a la ciudad de Santiago ser parte de una red internacional de ciudades para el intercambio de buenas prácticas y el trabajo en red en temas de resiliencia.

En el ámbito de medio ambiente, la región participó en el grupo de liderazgo climático C40, que trabaja en las agendas de acción climática de las megas ciudades del mundo, con el fin de lograr reducciones significativas de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y de riesgos climáticos. Como ciudad de Santiago, estamos participando en los siguientes grupos de trabajo: Clean Energy, Bus Rapid Transit y Transit Oriented Development.

El IBM Smarter Cities Challenge (ciudades más inteligentes) es una iniciativa pro bono que ayuda a las ciudades con problemas críticos en cuanto a la generación de empleos, transporte,

seguridad pública, salud, ingresos, servicios sociales y obras públicas. Al iniciativa se materializó en el envío de equipos de expertos de la empresa, para realizar asesoría profesional a la ciudad de Santiago para ayudar a explorar, abordar y analizar la resiliencia de la ciudad.

Tabla N° 4: Situación general de las modalidades de cooperación descentralizada

Modalidades de Cooperación Arica y Parinacota		Gobierno Regional															Total regiones	% de regiones
		Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bio Bio	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Metropolitana			
Tipo de financiamiento	No Reembolsable			x		x	x	x	x	x		x				x	8	53%
	Reembolsable																0	0%
Origen de los fondos	Públicas (oficial)			x		x				x	x	x	x		x	x	8	53%
	Privadas															x	1	7%
Actores que canalizan los fondos	Descentralizada	x	x	x	x		x	x			x		x		x	x	10	67%
	Bilateral			x	x	x	x	x	x	x		x				x	9	60%
	Multilateral,						x	x		x						x	4	27%
Situación geopolítica y nivel de desarrollo de los países	Sur-Sur.			x		x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	11	73%
	Norte-Sur						x	x	x		x					x	5	33%
	Regional.							x	x							x	3	20%
	Triangular					x										x	2	13%
El Gobierno Regional ha desarrollado proyectos o programas en las siguientes temáticas	Educación y Cultura		x	x			x	x		x					x	x	7	47%
	Desarrollo Agrícola Fomento productivo		x	x		x		x				x				x	6	40%
	Competitividad Innovación		x								x	x	x	x			5	33%
	Protección Social		x	x			x			x							4	27%
	Medio Ambiente		x	x				x								x	4	27%
	Otro (Turismo)				x					x				x	x		4	27%

Fuente: elaboración propia, información obtenida a través de encuesta realizada a los encargados regionales de las URAI.

Nota: las regiones en blanco no cuentan con actividades en el sector.

RESULTADOS

Hemos descrito una variedad de actividades desarrolladas por los quince gobiernos regionales de Chile, que nos dan un panorama general de los mecanismos más utilizados por estos, aportando en términos cualitativos y de contenidos para estimular las relaciones en la cooperación descentralizada del país.

Respecto de las modalidades más utilizadas y desarrolladas por los gobiernos regionales de Chile, constatamos que, de acuerdo a los actores que canalizan los fondos entre dos administraciones regionales y provinciales, la cooperación cuenta con una mayor participación regional, incorporando a diez regiones, equivalente a un 67% de la participación y que se traducen principalmente en la Transferencia Técnica para fortalecer las capacidades para la gestión pública. En este mismo ámbito se destaca la cooperación *Bilateral*, con la participación de nueve regiones, equivalentes al 60%.

De la misma forma, de acuerdo a la situación geopolítica y nivel de desarrollo de las administraciones regionales que participan, la modalidad con más actividad e iniciativas tratadas es la *Sur-Sur*, con un 73%. Ello quiere decir que la cooperación descentralizada se da principalmente entre los gobiernos regionales chilenos con las provincias argentinas.

En el área de las temáticas, el ámbito con mayor participación en las actividades desarrolladas para la cooperación internacional descentralizada corresponde a *Educación y Cultura*, con un total de siete regiones que han ejecutado proyectos o programas en esta área. Otro ámbito con un alto porcentaje de participación de las regiones es el de *Desarrollo Agrícola*, que comprende el fomento productivo y seguridad alimentaria, así como al manejo de recursos. Esto está en estrecha relación con dar cumplimiento a unos de los objetivos estratégicos de la política de cooperación internacional chilena, que es el de lograr un desarrollo inclusivo y sostenible, lo cual implica a su vez alinear temáticamente la cooperación que el país realiza. Cuestión clave al respecto es el desarrollo social, en el cual, la educación y cultura cumple un rol fundamental.

Finalmente, en relación a los instrumentos que con mayor frecuencia se utilizan en las regiones del país, para los proyectos de cooperación encontramos un amplio panorama de tipos de relación que se establecen entre las regiones y provincias subnacionales, y las áreas temáticas que más se desarrollan son los Comités de Integración en la zona norte del país, la promoción e intercambio de comercio, producción e inversiones, el mejor uso de la energía solar, circuitos de hermandad turística, entre otros. Asimismo, la cooperación técnica cuenta con un alto porcentaje de actividades y se pueden destacar las iniciativas relacionadas con

el fortalecimiento de la Cooperación Internacional Descentralizada, con la realización de diplomados y seminarios ofrecidos por AGCI - Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y el Fondo Chile-España, así como también las iniciativas de cooperación técnica en desarrollo agrícola y productivo y medio ambiente urbano como es en el caso de la Región Metropolitana.

Desde una aproximación teórica y desde la revisión de la experiencia de los quince gobiernos regionales, se constata que no existe —a cabalidad— lo que se denomina como "cooperación descentralizada", pues todo el desarrollo de las actividades de cooperación internacional está sujeta la tutela del nivel nacional, tanto en el financiamiento como en la toma de decisión de los acuerdos y convenios adquiridos.

Se distinguen ciertos elementos constitutivos de la cooperación descentralizada que se desarrollan en los gobiernos regionales, donde se destacan la incorporación de las temáticas sociales, culturales y de desarrollo, así como también las modalidades de asistencia técnica, transferencia tecnológica e intercambio de experiencias. Sin embargo, la presencia de estos elementos no es suficiente para dar cuenta de un desarrollo de la cooperación descentralizada a nivel de los gobiernos regionales, puesto que los mismos no actúan como "motor" de sus propios procesos de desarrollo, las iniciativas no emergen desde los intereses de los gobiernos regionales, ni son financiados desde estos mismos.

El motivo principal de debe a que los gobiernos regionales en su estructura institucional, no propicia la cooperación descentralizada, porque no existe un marco legal de competencias con atribuciones para promover dicha cooperación, por lo cual se requiere un marco jurídico que otorgue la autonomía necesaria para el desarrollo de estas iniciativas al interior de cada Gobierno Regional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ayllón, B. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta internacional*, 2(2), pp. 32-47.

Bossuyt, J. (2007). Políticas e instrumentos de apoyo a la Cooperación Descentralizada por parte de los estados miembro de la Unión Europea y la Comisión Europea: un análisis comparativo. *Montevideo: Observatorio de la cooperación descentralizada UE-AL/ Observatorio de la Cooperación descentralizada*.

Buchelli, J. F. (2009). La Cooperación Descentralizada: ¿un escenario común entre las relaciones internacionales y el desarrollo. En *Memorias del primer congreso deficiencia política*.

Calduch, R. (1991). *Relaciones Internacionales*. Madrid, Ciencias Sociales, p. 88. En Ayllón.

Del Arenal, C. (1989). La teoría de las relaciones internacionales hoy: debates y paradigmas. *Estudios Internacionales*, 22(86), pp. 153-182.

Duarte Herrera, L. K. y González Parias, C. H. (2014). Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo. *Panorama*, 8(15), pp. 117-131.

Hourcade, O. I. (2011). Concepto y alcance de la cooperación descentralizada. *Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales Esther Adelaida Ponce Adame... 10 Conceptos y alcances de la cooperación descentralizada*.

Malé, J. P. (2006). *Especificidades de la cooperación descentralizada pública: actores, contenidos y modelos.* Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. Montevideo.

Romero, M. D. H. y Godínez Zúñiga, V. M. (2004). Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina. Diputación de Barcelona y Municipalidad de Valparaíso. Valparaíso.

Román Sánchez, E. (2002). Cooperación y desarrollo: nueve preguntas sobre el tema. AMYCOS. Burgos, p. 34.

Sánchez, E. R. (2002). *Cooperación y desarrollo: nueve preguntas sobre el tema*. Amycos.

Schnake, L. (2011). Paradiplomacia en Chile: el caso de la región metropolitana. *Relaciones Internacionales. Análisis y propuestas*, pp. 1-14.

Segura, C. G. (1996). La actividad exterior de las entidades políticas subestatales. *Revista de Estudios Políticos*, 91.

Wallerstein, I. (2004). Capitalismo histórico y movimientos anti-sistémicos: un análisis de sistemas-mundo. Madrid, Akal, 2004. En Ayllón, 2007.

Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28(1), pp. 15-34.

Política y Estrategia de Cooperación Internacional Chilena para el Desarrollo. Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Santiago de Chile, 2015. Disponible en: https://www.agci.cl/index.php/acerca-de-agci/quienes-somos

http://www.minrel.gob.cl/direccion-de-coordinacion-regional/minrel/2008-09-03/111314.html

Gobiernos regionales y su relación con los pueblos originarios en Chile

Antonieta Castro Pellizzari*

INTRODUCCIÓN

Desde hace unas décadas, la cuestión indígena ha tomado relevancia. Entre el 14 y 24 de abril de 1940, se realizó el Primer Congreso Indigenista Interamericano en Pátzcuaro, Michoacán, México, donde el tema indígena se visibiliza en el continente. En este congreso, se plantea la importancia de la resolución de sus problemas a través de los gobiernos. Desde ese momento, en el mundo se han realizado diversos esfuerzos para el cumplimiento de las demandas de los pueblos indígenas a distintos niveles. En Chile se han realizado avances, con el fin de apoyar el desarrollo de los pueblos indígenas en el país, sin embargo, a nivel territorial y regional, el tema aún se encuentra poco visible.

Este estudio busca mostrar cuál es la realidad que existe hoy respecto a la relación que se mantiene entre los gobiernos regionales y los pueblos indígenas del país. El estudio consta de una sección donde se describe la importancia del reconocimiento de estas etnias, seguido por antecedentes relacionados a pueblos indígenas; una exposición sobre la historia de los pueblos indígenas en Chile, la normativa vigente en la especie y la presentación de la situación que existe hoy en el país.

MULTICULTURALISMO

De acuerdo a lo planteado por Taylor (1993), algunas corrientes de la política actual giran sobre la necesidad, y a veces la exigencia, del reconocimiento. Esta necesidad aparece representada de muchas maneras, a nombre de grupos minoritarios, en algunas formas de feminismo y en

* Antonieta Castro Pellizzari, es asesora del Departamento de Políticas y Descentralización de la División de Políticas y Estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Cientista Política y Msc International Development Studies Universidad de Utrecht.

lo que actualmente se llama la política del multiculturalismo. De acuerdo a Jacob Mundy, la política de minorías ayuda a profundizar una cultura de derechos humanos y ciudadanía democrática. Existen múltiples barreras para una nueva política de minorías, además de estar profundamente arraigadas. (Pföstl y Kymlicka, 2015).

En el multiculturalismo, la exigencia de reconocimiento se vuelve urgente debido a los supuestos vínculos que hay entre reconocimiento y la identidad, donde este último término otorga algo equivalente "a la interpretación que hace una persona de quien es y de sus características definitorias fundamentales como ser humano" (Taylor, 1993). La tesis indicaría que nuestra identidad se moldea en parte por el reconocimiento o por falta de este.

Actualmente, vivimos en un mundo donde existe un discurso global de diversidad y pluralismo. Estas fueron fuertemente moldeadas por las experiencias democráticas-liberales de Occidente, de derechos de minorías y de indígenas, lo cual enmarca estos derechos como una extensión natural de los derechos humanos ya existentes (Pföstl y Kymlicka, 2015). Sin embargo, diversos movimientos en favor del reconocimiento se han desarrollado desde finales del siglo XVIII (Velasco, 2000).

De acuerdo a Taylor (1993), el reconocimiento debido es una necesidad, no solo una cortesía. Dar características a minorías, o grupos de personas, los hace reales frente al resto de la sociedad no perteneciente a este grupo. Es así que la democracia ha confluido en una política de reconocimiento igualitario. Para Kymlicka (2011), en el contexto de Estados multinacionales la agenda de nuevos ciudadanos debe promover la concepción variada de la ciudadanía para ser justa y efectiva.

Taylor indica que el reconocimiento no es solo parte de una democracia sana, sino que la falta de este puede causar daño a aquellos a quienes no se reconoce. "No solo el feminismo contemporáneo sino también las relaciones raciales y discusiones del multiculturalismo se orientan por la premisa de que no dar reconocimiento puede constituir una forma de opresión" (Taylor, 1993).

EL RESURGIMIENTO DE LA IDENTIDAD INDÍGENA

La identidad indígena comienza su reivindicación con el surgimiento de nuevos movimientos en los años setenta, preparando el terreno para la recomposición de las comunidades indígenas (Korovkin, 1996, en Assies, 2009). Sin embargo, se ha podido constatar un cambio en cuanto al espacio ocupado por las temáticas indígenas a partir de la década de 1950 (Zúñiga, 2007 en

Bourguignat, M., 2013). Los nuevos movimientos indígenas, particularmente los provenientes de América Latina, fueron activos en el debate realizado en torno al nuevo Convenio sobre pueblos originarios. A pesar de que su composición dejó fuera temas de importancia, se lograron incorporar nuevos conceptos jurídicos como el uso del término "pueblos indígenas", rechazando las políticas asimilacionistas. Otra innovación fue la incorporación del concepto territorio o el derecho a la autoidentificación, así como el derecho a la consulta previa sobre proyectos y programas de desarrollo que afectasen a estas comunidades (Assies, 2009).

Es así que en el año 1989, durante la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, se adoptó el Convenio N° 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la cual fue adoptada el 27 de junio. Su entrada en vigor fue el 5 de septiembre de 1991. Dispone una nueva forma de reconocer sus aspiraciones, "asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y desarrollo económico y a mantener y fortalecer identidades, lenguas y religiones dentro del marco de los Estados en los que viven" (Convenio 169, OIT). Los Gobiernos deben asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos, una acción coordinada en su protección y garantía de su integridad (artículo 2, Convenio 169).

CHILE Y LOS PUEBLOS ORIGINARIOS

Es indiscutido el hecho de que las organizaciones sociales indígenas han ido alcanzando un creciente grado de articulación y fuerza, un mayor empoderamiento y fortalecimiento de su sociedad civil, lo cual ha determinado su trascendencia en los espacios nacionales. Esto último ha implicado el que una parte significativa de las demandas de los pueblos indígenas trasciendan como parte de las preocupaciones de los Estados y del resto de las organizaciones de la sociedad civil, en parte debido al rol de interlocutor del Estado con las personas (Bello, 2004, en Bourguignat, M., 2013, pp. 12-13).

En Chile, previo a la transición democrática, se realizaron conversaciones por parte de los partidos de la Concertación y de los pueblos indígenas (Nueva Imperial), con el fin de integrar los temas indígenas dentro de las áreas de desarrollo del país (Assies, 2009). Desde organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, las políticas públicas debieran ser revisadas a partir de una de las "claves para la superación de la discriminación étnico-racial", como es la construcción de una "ciudadanía sustentada en la diversidad y el multiculturalismo" (Bello y Rangel, 2000, p. 3, en Bourguignat, M., 2013, p. 15).

En Chile, la población indígena ha variado. Como se puede ver en el siguiente cuadro, entre el año 2000 y 2009, la adscripción a la etnia mapuche subió de un 3,7% a un 6%. El año 2011, esta otra vez tuvo un aumento y llegó al 7%. En torno a la presencia indígena, Chile ha desarrollado diferentes normas con el fin de lograr el desarrollo de estos pueblos.

Tabla N° 1: Adscripción a pueblos originarios CASEN 1996-2015

	1996		2000		2009		2011		2013		2015	
Pertenece a algún pueblo originario	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
No pertenece a ningún pueblo indígena	13.735.186	95,5%	14.453.204	95,6%	15.789.055	93%	15.592.952	91,9%	15.707.202	90,9%	15.966.825	91%
Aymara	91.624	0,6%	63.075	0,4%	96.373	1%	99.270	0,6%	120.621	0,7%	107.507	0,6%
Rapa-Nui (Pascuenses)	7.808	0,1%	2.333	0,02%	5.365	0,03%	4.893	0,03%	2.553	0,01%	5.065	0,03%
Quechua	3.444	0,02%	14.631	0,1%	17.618	0,1%	11.636	0,1%	30.096	0,2%	27.260	0,2%
Mapuche	510.805	3,6%	563.542	3,7%	1.012.032	6%	1.183.102	7%	1.321.717	7,7%	1.329.450	7,6%
Atacameño (Linkán Antai)	9.948	0,1%	6.717	0,04%	30.821	0,2%	23.241	0,14%	23.327	0,1%	31.800	0,2%
Coya	5.464	0,04%	4.654	0,03%	5.998	0,04%	9.865	0,1%	12.579	0,1%	16.088	0,1%
Kawésqar (Alacalufes)	108	0,001%	3.698	0,02%	2.014	0,01%	1.177	0,01%	3.498	0,02%	5.298	0,03%
Yagán (Yámana)	1.141	0,01%	638	0,004%	2.098	0,01%	1.690	0,01%	871	0,01%	131	0,001%
Diaguita	20.503	0,1%	351	0,002%	16.021	0,09%	34.689	0,2%	50.653	0,3%	63.081	0,4%
Total	14.386.031	100%	15.112.843	100%	16.977.395	100%	16.962.515	100%	17.273.117	100%	17.552.505	100%

Fuente: Encuesta Casen

Desde hace unos años, Chile ha realizado esfuerzos para la integración y desarrollo de los pueblos indígenas. El año 1993 se promulga la Ley 19.253, la cual establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), del Ministerio de Planificación y Cooperación, actual Ministerio de Desarrollo Social, conocida también como Ley Indígena. En esta se reconoce a nueve como las principales etnias indígenas, las que corresponden a: Mapuche, Aimara, Rapa Nui o Pascuenses, las comunidades Atacameñas, Quechuas, Collas y Diaguita, Kawashkar o Alacalufe y Yámana o Yagán.

La ley planteó el deber tanto de la sociedad en general como del Estado, del respeto, protección y promoción del desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, a través de la adopción de medidas adecuadas para ello y para la protección y adecuada explotación de sus tierras.

En esta ley además se crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). Sin embargo, esta institución no mantiene rango ministerial. La misión de la CONADI busca "promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional, a través de la coordinación intersectorial, el financiamiento de iniciativas de inversión y la prestación de servicios a usuarios y usuarias".

Recuadro N° 1

Objetivos estratégicos

Incrementar la participación de la población indígena en los procesos de formulación de políticas públicas, medidas legislativas y/o administrativas que les afecten directamente, a través de instancias de diálogo, consultas e información masiva, para fomentar una mejor institucionalidad y oferta pública.

Incrementar el aprendizaje de las lenguas y las culturas originarias en niños y jóvenes indígenas, a través de la educación formal y la práctica de enseñanza tradicional, para fomentar la identidad de los pueblos indígenas.

Reducir el déficit de activos productivos (tierras y aguas) en el mundo indígena rural, perfeccionando la política de tierras y aguas mediante la incorporación de instrumentos de apoyo a la formación de capital humano y emprendimiento productivo.

Aumentar las oportunidades para el desarrollo integral de familias y organizaciones indígenas urbanas, mediante la implementación de instrumentos que mejoren el acceso al crédito y/o subsidios orientados, preferentemente, al desarrollo productivo, comercial y sociocultural.

Aumentar las oportunidades para el desarrollo integral de familias, comunidades y organizaciones indígenas rurales, mediante la implementación de instrumentos y/o subsidios que fomenten la producción, acceso a mercados y cadenas de valor, como el desarrollo sociocultural y organizacional.

Disminuir los tiempos de atención y trámite de la población indígena, a través de la mejora e innovación de procesos, productos y tecnología disponibles en los espacios de atención del servicio.

La CONADI realiza su trabajo a través de tres fondos:

Fondo de Desarrollo: busca provocar un cambio en las condiciones de la población indígena para alcanzar los niveles de desarrollo deseados. A través del aumento de las dimensiones económicas, culturales, ambientales y políticas del bienestar de las familias, comunidades y organizaciones indígenas, mediante la elaboración, implementación y evaluación de programas y proyectos especiales (pertinencia cultural, identitaria y de género).

El fondo consta de 4 componentes los cuales se nombran a continuación:

Componente 1: Pre inversión para iniciativas de Desarrollo Indígena.

Componente 2: Gestión Social Indígena

Componente 3: Fomento a la Economía Indígena

Componente 4: Apoyo a Predios Adquiridos y/o transferidos

Fondo de Cultura y Educación: fue creado el año 1995 por las demandas de los pueblos indígenas del país, enfocado en la conservación y desarrollo de su patrimonio cultural material e inmaterial; y el establecimiento de las bases educacionales en beneficio de las nuevas generaciones.

Para el logro de sus objetivos, el fondo trabaja en los siguientes programas:

a) Manejo y Protección del Patrimonio Cultural Indígena

b) Subsidio a la Capacitación y Especialización de Indígenas

c) Difusión y Fomento de las Culturas Indígenas

d) Aplicación del Diseño Curricular y Pedagógico Intercultural Bilingüe

e) Recuperación y revitalización de las lenguas indígenas

Fondo de Tierras y Aguas: este fondo nace según lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley Indígena. A través de dicho fondo busca cumplir con los siguientes objetivos:

a) Otorgar subsidios para la adquisición de tierras por personas, comunidades indígenas o una parte de éstas cuando la superficie de las tierras de la respectiva comunidad sea insuficiente, con aprobación de la Corporación.

b) Financiar mecanismos que permitan solucionar los problemas de tierras.

c) Financiar la constitución, regularización o compra de derechos de aguas o financiar obras destinadas a obtener este recurso.

La CONADI está presente a lo largo del país representada en diez regiones. En Iquique (Región de Tarapacá) y en Temuco (Región de La Araucanía) se encuentran las subdirecciones nacionales; en Arica (Región de Arica-Parinacota), San Pedro de Atacama (Región de Antofagasta), Isla de Pascua (Región de Valparaíso), Santiago (Región Metropolitana) y Punta Arenas (Región de Magallanes y la Antártica Chilena) se encuentran las oficinas de asuntos indígenas; mientras que las direcciones regionales se encuentran en Cañete (Región del Bío-Bío), Valdivia (Región de Los Ríos) y Osorno (Región de Los Lagos). Estas oficinas son las que manejan las estadísticas en relación a comunidades y asociaciones indígenas en el país. A la fecha se han constituido 3.213 comunidades y 1.843 Asociaciones indígenas.

Tabla N° 2: Registro de comunidades y asociaciones indígenas

Of. Operativa	Nº Comunidades Inscritas	N° de Socios	Nº Asociaciones Inscritas	N° de Socios
O.A.I. Arica	65	2.129	120	6.601
Subdirección Nacional Iquique	128	3.702	233	7.360
O.A.I San Pedro de Atacama	34	3382	90	4.773
O.A. I. Isla De Pascua	15	264	12	409
O.A. I. Santiago	1	14	221	11.998
Dirección Regional Cañete	234	11.031	203	7.091
Subdirección Nacional Temuco	1.948	84.067	620	20.146
Dirección Regional Osorno	405	10.326	171	6.043
Dirección Regional Valdivia	376	9.971	152	4.468
O.A. I. Punta Arenas	7	147	21	761
Total	3.213	125.033	1.843	69.660

Fuente: Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Acceso en www.conadi.gob.cl

Además, la Ley 19.253 estableció las llamadas Áreas de Desarrollo Indígena (ADI), las que se establecerían a través de la CONADI. Estas "son espacios territoriales en que los organismos de la administración del Estado focalizarán su acción en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades", y busca mantener y cultivar la identidad cultural de las etnias.

El año 2007, Chile ratifica, a través del Congreso Nacional, el Convenio 169 de la OIT. El año 2008, se promulga la ley 20.249 —crea el espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios—, la cual tiene por objetivo resguardar el ejercicio del uso habitual en espacios cuyas dimensiones sean las adecuadas para mantener las tradiciones y el uso de los recursos naturales por parte

de las comunidades vinculadas al borde costero. Los espacios costeros marinos de pueblos originarios se definen como "espacio marino delimitado, cuya administración es entregada a comunidades indígenas o asociaciones de ellas, cuyos integrantes han ejercido el uso consuetudinario de dicho espacio".

La normativa legal chilena, a través de la Ley 19.253, realizó un avance en el trato a los pueblos originarios, sin embargo, no hubo especificación en torno a los sitios costeros. Las comunidades indígenas llevan siglos desarrollando diversas actividades en el borde costero, y utilizan los recursos naturales como parte del desarrollo de su cultura y subsistencia, y enfrentaban dificultades para el acceso a este. Por este motivo se genera una ley para complementar lo realizado por el Estado de Chile y se especifica su preferencia en torno al acceso a este territorio. El año 2014, se crea una Guía para la Aplicación de la Ley de Espacios Marinos para Pueblos Originarios.

En el Artículo 6 del Convenio N° 169 de la OIT, se plantea que los gobiernos deberán "consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente". El año 2014, el Ministerio de Desarrollo Social, a través del Decreto 66[1], aprobó el reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena.

Como se plantea en el artículo 1 del Decreto 66, "la consulta es un deber de los órganos de la Administración del Estado y un derecho de los pueblos indígenas susceptibles de ser afectados directamente por la adopción de medidas legislativas o administrativas, que se materializa a través de un procedimiento apropiado y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas susceptibles de afectarlos directamente y que debe realizarse de conformidad con los principios recogidos" en el reglamento.

El decreto igualmente especifica que el órgano responsable es quien debe realizar los esfuerzos necesarios para lograr el acuerdo. Los órganos a los que se les aplica dicho reglamento son los ministerios, intendencias, gobiernos regionales, gobernaciones y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. La consulta se realizará a los pueblos indígenas que correspondan, a través de sus instituciones representativas nacionales, regionales o locales, de acuerdo al alcance que tenga la medida consultada. Los órganos

[1] *DECRETO 66 - Aprueba reglamento que regula el procedimiento de Consulta Indígena en virtud del artículo 6 N°1 Letra a) y N°2 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo y deroga normativa que indica*

antes señalados, deben consultar a los pueblos indígenas cada vez que se realicen medidas administrativas o legislativas que pudiesen afectarles de manera directa.

COMPETENCIAS DEL GOBIERNO REGIONAL EN MATERIA ÉTNICA

En la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (Ley 19.175), no existen competencias directas mencionadas respecto de la cuestión indígena, sin embargo, se puede desprender de la Ley Indígena que sí las tiene al realizar proyectos en las Áreas de Desarrollo Indígena, en conjunto con CONADI. Dentro de estas tareas, pueden estudiar, planificar, coordinar y convenir planes, proyectos, trabajos y obras. Para poder intervenir en estos territorios, es importante la realización de la consulta indígena.

Aun cuando estas competencias están circunscritas a la Ley Indígena, los gobiernos regionales realizan trabajos en pos del desarrollo de los pueblos originarios, dentro de los marcos que les permite la misma ley. En el siguiente apartado se mostrará cuáles son los proyectos que se realizaron en la materia durante el año 2016 desde los gobiernos regionales.

Para realizar este estudio nos aproximaremos a través de la base de datos de inversión de Chile Indica para el año 2016. Luego de recopilar la información en todo el país, se procedió a seleccionar las iniciativas que se invirtieron para el desarrollo de los pueblos indígenas. Para ello, se seleccionaron 18 términos, los cuales permitieron identificar las iniciativas ligadas a este tema. En este caso, las inversiones realizadas en asentamientos donde existe mayoría indígena no fueron seleccionadas, ya que el tema central fue la revisión de las estrategias directamente relacionadas al desarrollo de esta población.

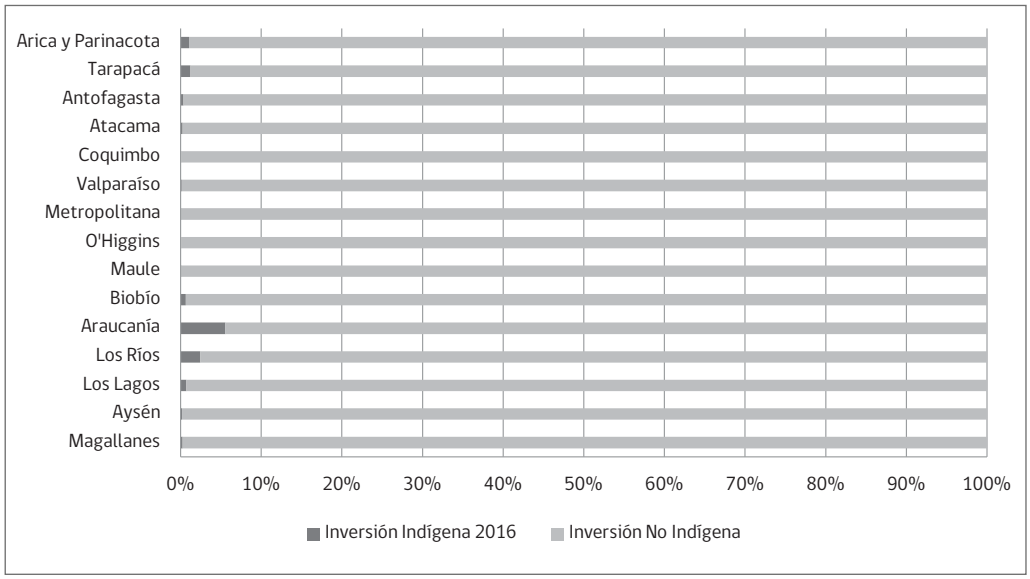
Durante el año 2016, se realizaron 32.634 iniciativas, con una inversión de MM$17.000 de ellas; 1.677 iniciativas inciden de manera directa en el desarrollo de los pueblos indígenas. Esto equivale a una inversión de MM$135. En cuanto iniciativas, el 5,1% correspondió a iniciativas indígenas. En términos de inversión, la realizada en pueblos originarios equivale solo al 0,8% de los recursos que se adjudicaron el año 2016. El 99,2% restante, fue invertido en otras diversas materias. En la siguiente gráfica, se puede ver de manera gráfica la incidencia de la inversión en pueblos indígenas durante el año de análisis.

Gráfico Nº 1. Inversión nacional año 2016

Fuente: elaboración propia en base a datos de ChileIndica.

De manera más específica, analizamos los datos de manera regional. En la gráfica Nº 2 es posible ver que, en este nivel, la Región de La Araucanía destaca con el mayor porcentaje de inversión en temas indígenas con un 5,6% de la inversión total de la región. En seguida apreciamos a la Región de Los Ríos, que destinó 2,4% de su inversión total a estas iniciativas, Tarapacá y Arica-Parinacota, con 1,2 y 1% respectivamente. El resto de las regiones invirtieron menos del 1% en temáticas indígenas durante el año 2016.

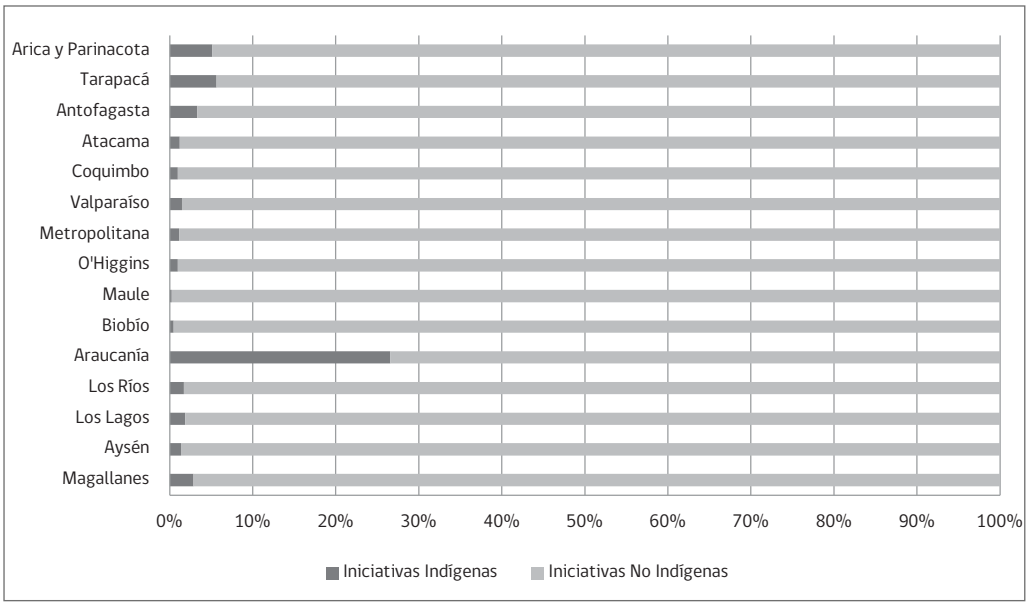
Gráfico Nº 2: Inversión total por región año 2016



Fuente: elaboración propia en base a datos de ChileIndica.

En cuanto a iniciativas, la Región de la Araucanía destaca en cantidad con respecto a otras regiones. En el año de estudio, se registra un 26,6% de iniciativas relacionadas directamente con pueblos originarios, el resto de las regiones tiene menos de un 6% de sus iniciativas relacionadas con la materia. Tarapacá y Arica-Parinacota tienen 5,7 y 5,1% de sus iniciativas al respecto. Esto se puede ver de manera clara en la gráfica Nº 3.

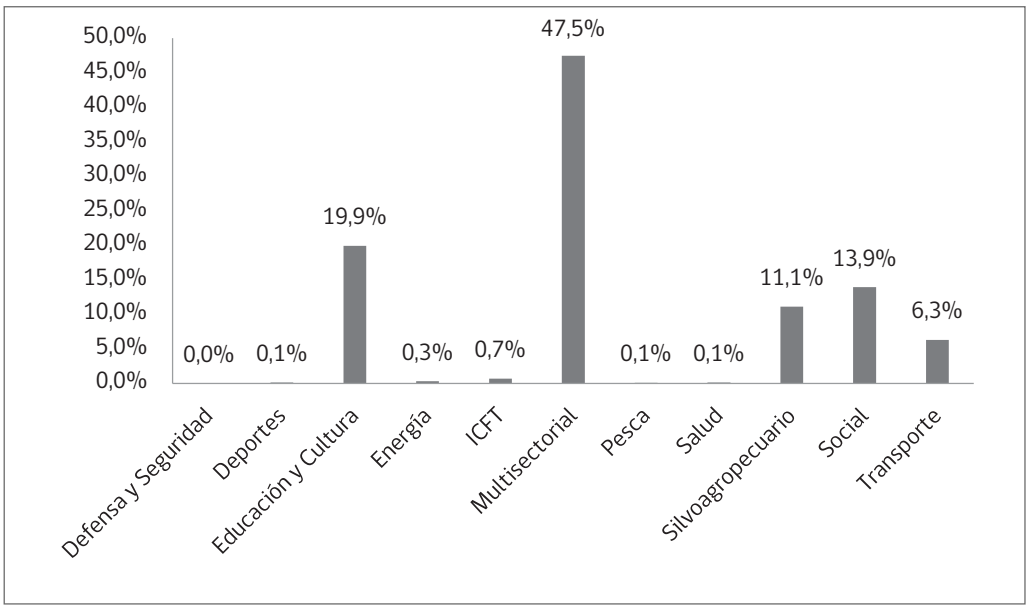
Gráfico Nº 3. Total de iniciativas por región año 2016



Fuente: elaboración propia en base a datos de ChileIndica

De manera específica, solo evaluando los proyectos y programas y su inversión, relacionados exclusivamente con la temática indígena, se puede hacer un análisis de los sectores donde estas se distribuyen. En la gráfica Nº 4, se ve claramente que es lo Multisectorial lo que atrae la mayor cantidad de inversión, con el 47,5% del total de la misma realizada en pueblos originarios. Es seguida de Educación y Cultura con 19,9%, por el sector Social con 13,9% y el sector Silvoagropecuario con 11,1%.

Gráfico Nº 4. Inversión nacional por sector, año 2016

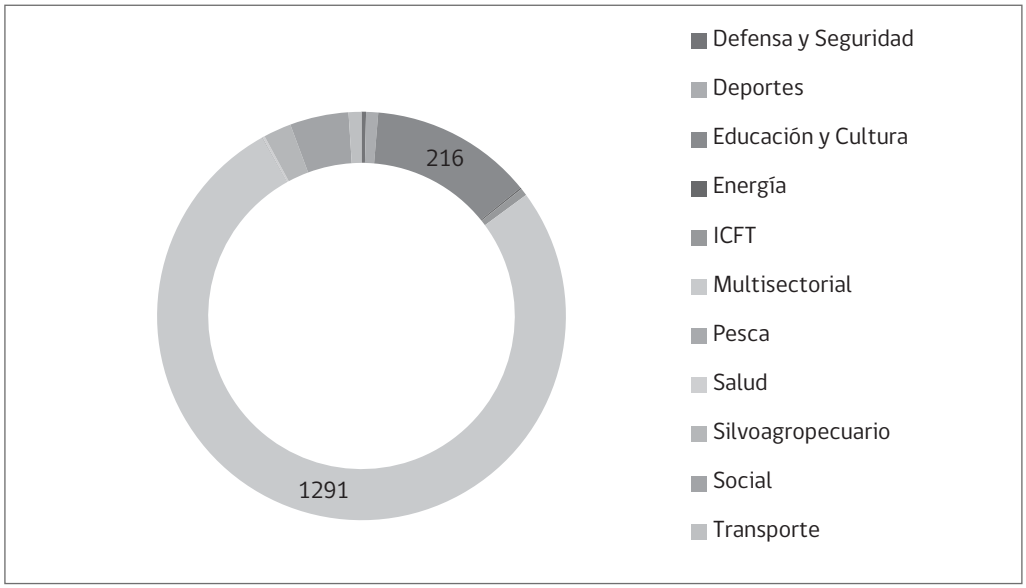


Fuente: elaboración propia en base a datos del ChileIndica.

Entre los proyectos multisectoriales, es posible encontrar de diversas índoles, como apoyo a la actividad turística, capacitación y asesoría técnica a mujeres y jóvenes indígenas, o determinar el uso actual de las aguas adquiridas a organizaciones indígenas entre otros. En el caso de Educación y Cultura, también es posible apreciar proyectos que van desde la recuperación del patrimonio cultural al fortalecimiento de su identidad. La educación multicultural bilingüe se observa de manera recurrente entre los proyectos relacionados con la materia indígena.

En cuanto a las iniciativas, estas siguen el mismo patrón que la inversión, y son las multisectoriales con un 77% las que se presentan en mayor número, seguidas por educación y cultura con 12,9% y las iniciativas sociales con 4,7%. Esto se puede ver en la gráfica Nº 6.

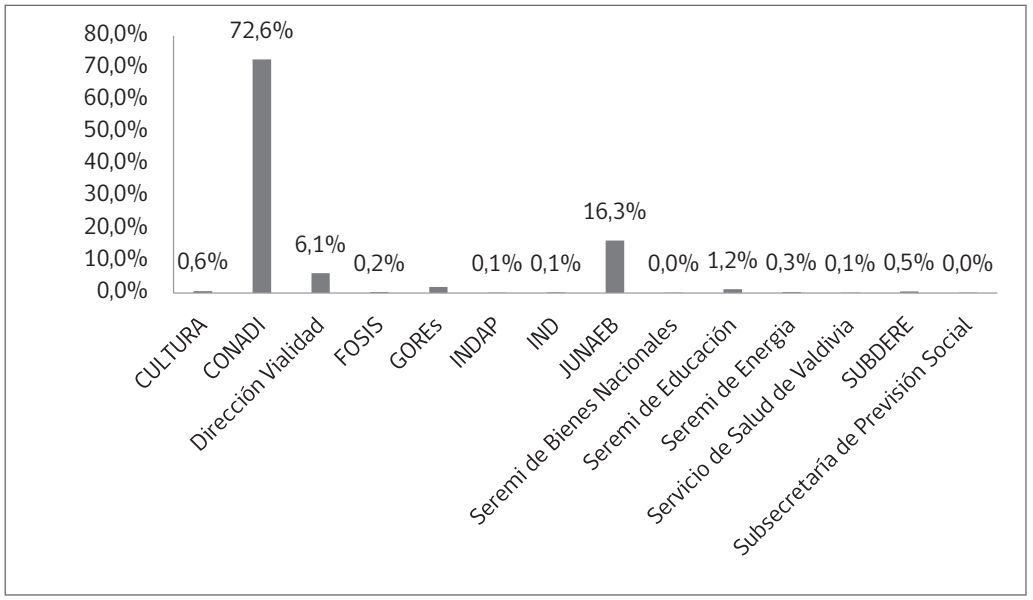
Gráfico Nº 5. Número de iniciativas por sector, año 2016



Fuente: elaboración propia en base a datos de ChileIndica.

En el caso de la inversión por servicio, es posible evidenciar, como se ve en la gráfica 6, que es la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena la que mayores recursos gasta a la hora de realizar iniciativas en materia de pueblos indígenas, con sobre el 70% de los recursos. Es seguida por la JUNAEB con 16,3%. Sin embargo, este estudio se centra en qué hacen los gobiernos regionales para el desarrollo indígena, y a través de esta imagen es posible ver que solo el 1,8% del total de los recursos utilizados es ejecutado por los gobiernos regionales. Esto equivale a 2 MM del total de 135 MM que se invierten para esta población. A través de esta imagen, es posible ver que existe una gran diferencia entre lo que gasta la CONADI y el resto de los servicios que ejecutan iniciativas indígenas.

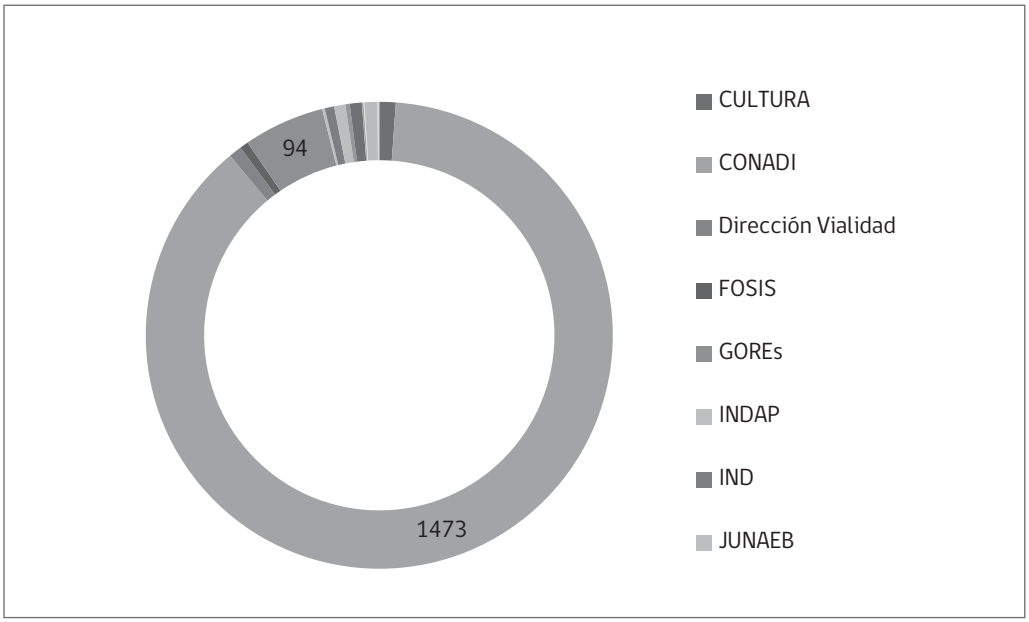
Gráfico Nº 6: Inversión por servicio, año 2016



Fuente: elaboración propia en base a datos de ChileIndica.

Sin embargo, a la hora de hablar del número de iniciativas, la CONADI mantiene su superioridad, pero es seguida por los gobiernos regionales. De un total de 1.677 iniciativas, la CONADI desarrolla 1.473, lo cual equivale al 87,8%. Los gobiernos regionales, por su parte, ejecutaron durante 2016, 94 iniciativas indígenas, equivalentes al 5,6%, siendo quienes siguen a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena en cuanto volumen.

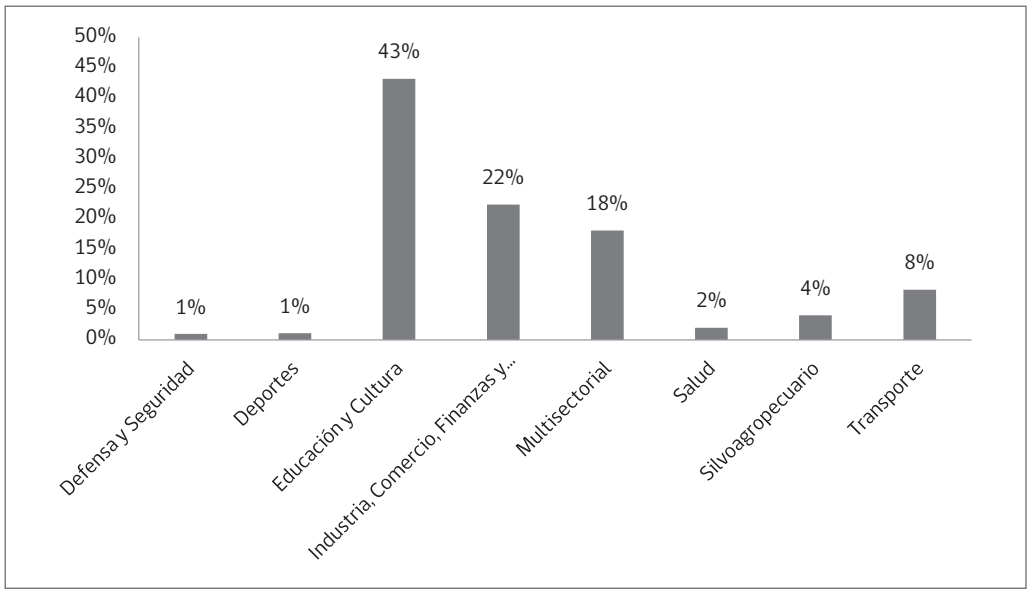
Gráfico Nº 7: Iniciativas por servicio en el año 2016



Fuente: elaboración propia en base a datos de ChileIndica.

Los proyectos y programas financiados por los gobiernos regionales en temas indígenas pertenecen a los sectores de Defensa y Seguridad, Deportes, Educación y Cultura, Industria, Comercio, Finanzas y Turismo, Multisectorial, Salud, Silvoagropecuario y Transporte. En los gráficos Nº 8 y Nº 9, se puede ver cómo es el sector de Educación y Cultura el que atrae la mayor inversión, con un 43%, seguida por Industria, Comercio, Finanzas y Turismo con 22% y Multisectorial con 18%. Esto permitiría demostrar la importancia que los gobiernos regionales dan a la mantención de la cultura y la idea de promover la continuidad de las lenguas a lo largo del tiempo en el país.

Gráfico Nº 8: Inversión de los gobiernos regionales por sector en el año 2016

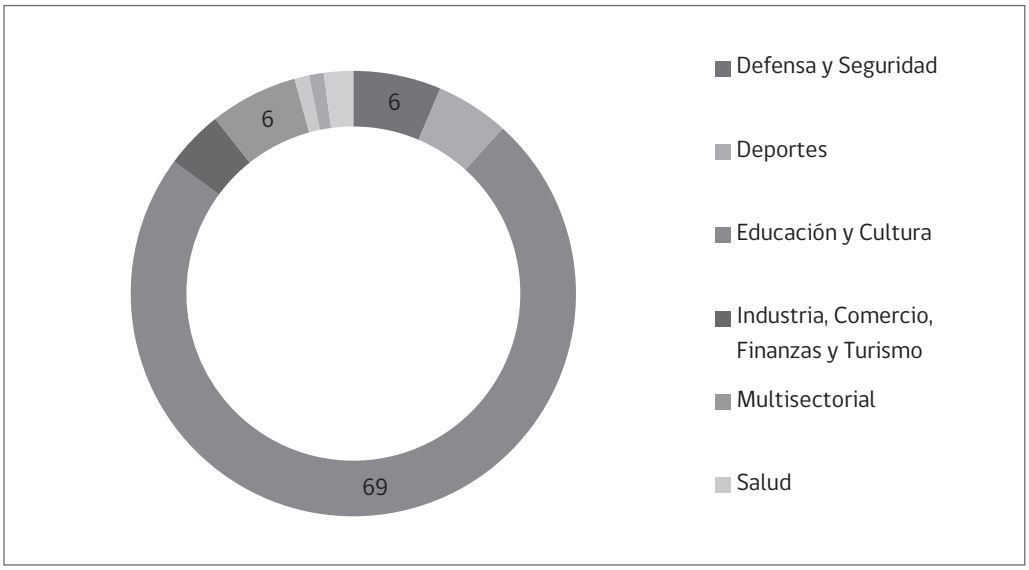


Fuente: elaboración propia en base a datos de Chile Indica.

Respecto del número de iniciativas, el sector de Educación y Cultura es también el que mayor número presenta, con 69, lo cual equivale a un 73,4% del total de iniciativas indígenas ejecutadas por los gobiernos regionales. Son seguidos por los sectores de Defensa y Seguridad y los proyectos multisectoriales, con 6,4% cada uno. Esto se puede ver de manera clara en la gráfica Nº 10 presentada a continuación.

Es importante rescatar que las iniciativas realizadas por los gobiernos regionales no siguen el patrón a nivel nacional, donde claramente los proyectos multisectoriales son lo que se presentan en mayor número durante el año 2016. Tampoco lo hace el nivel de inversión, ya que a nivel nacional son también los proyectos multisectoriales los que presentan un mayor gasto.

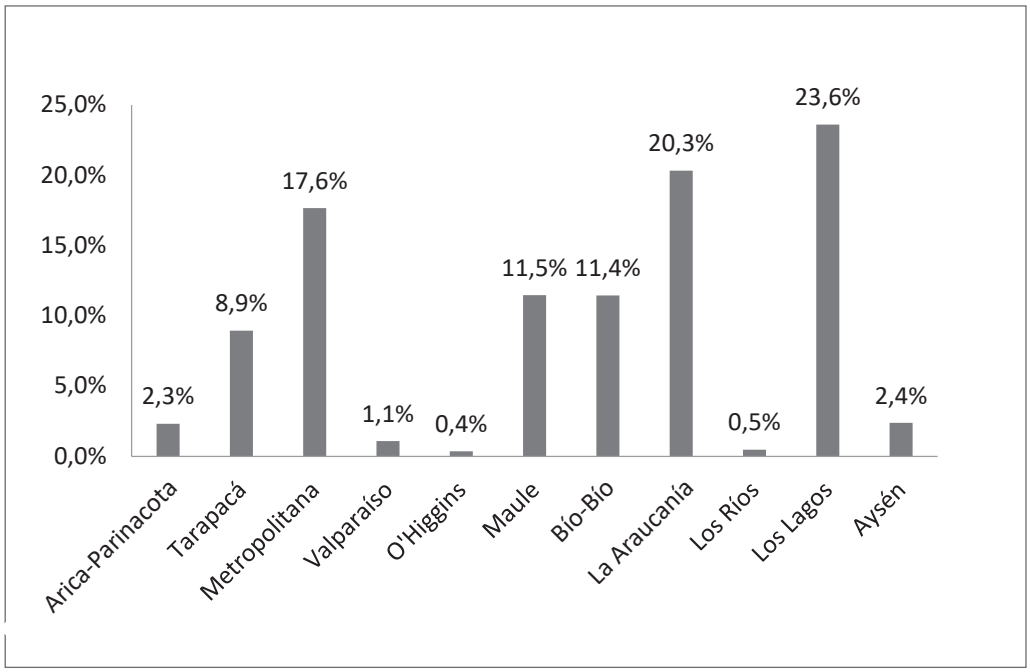
Gráfico Nº 9: Iniciativas del Gobierno Regional por sector, año 2016



Fuente: elaboración propia en base a datos de ChileIndica.

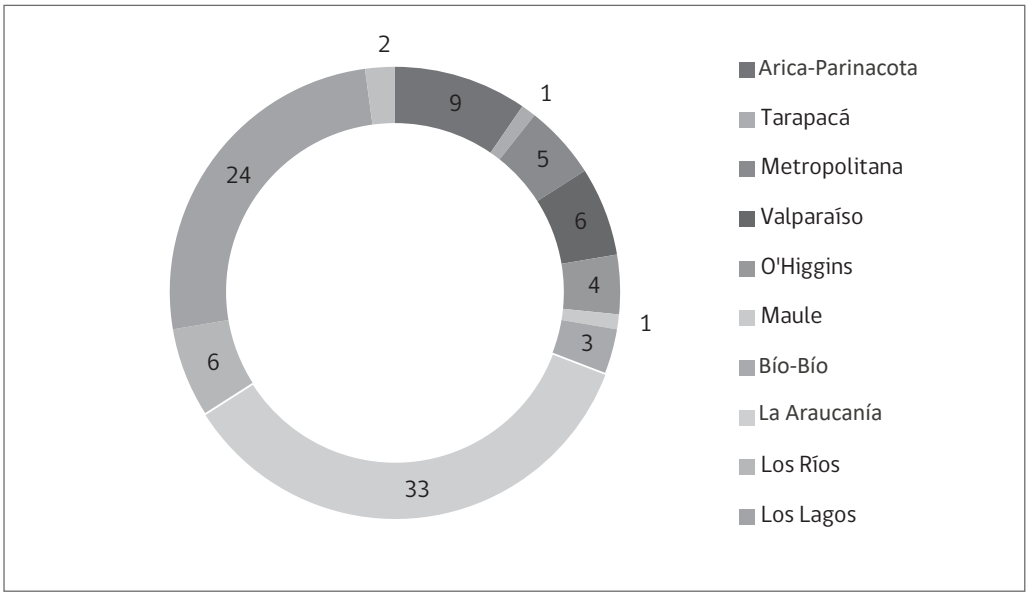
De las quince regiones revisadas el año 2016, solo 11 ejecutaron iniciativas indígenas. El Gobierno Regional de Los Lagos fue el que mayor gasto ejecutó en iniciativas indígenas con un 23,6%, seguido por la Región de La Araucanía con un 20,3%. En tercer lugar, está la Región Metropolitana. Por otro lado, Atacama, Antofagasta, Coquimbo y Magallanes fueron las regiones que no tuvieron iniciativas indígenas ejecutadas por sus respectivos gobiernos regionales.

Gráfico Nº 10: Inversión de los gobiernos regionales, año 2016



Fuente: elaboración propia en base a datos de Chile Indica

Gráfico Nº 11. Número de iniciativas de gobiernos regionales, año 2016



Fuente: elaboración propia en base a datos de ChileIndica.

El mayor número de iniciativas fue realizada en primer lugar en La Araucanía, representando el 35,1%, seguido por la Región de Los Lagos con el 25,5%. En tercer lugar, ya con un porcentaje menor, se encontró a la Región de Arica-Parinacota con un 9,6%, mientras que, en cuarto lugar, existe igual número de iniciativas en Los Ríos y Valparaíso, representando el 6,4% cada una.

RESULTADOS

De acuerdo a lo que se puede ver en los datos presentados en el estudio de caso, solo el 5,1% de las iniciativas realizadas el año 2016 fueron iniciativas referidas al tema de los pueblos originarios. Sin embargo, el porcentaje de inversión en estos temas fue aún menor y solo registró un 0,8% del total de inversiones realizadas durante ese año, de acuerdo a las cifras encontradas en ChileIndica.

A nivel regional, La Araucanía destina el mayor porcentaje de inversión con un 5,6%, y mantienen un 26,6% de las iniciativas indígenas del total regional. En los casos de las demás regiones, estas mantienen menos del 6% de este tipo de iniciativas.

A nivel nacional, los proyectos relativos a los pueblos originarios se enfocan sobre todo a los realizados en el área multisectorial, lo cual representa una 47,5%. Los temas que le siguen son educación y cultura con un 19,9%, y el sector social con un 13,9%. Al hablar de número de iniciativas, estas siguen el mismo patrón.

Entre todas las instituciones que han realizado trabajos en temática indígena, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena continúa siendo la que invierte mayores recursos y además mantiene el mayor número de iniciativas. A nivel de inversión, la CONADI representa el 72,6% del total de inversión indígena realizado en el país. Es seguido por la JUNAEB con un 16,3%. En el caso de los gobiernos regionales, estos solo invirtieron el 1,8% de sus recursos para el año observado. En relación a las iniciativas, la CONADI mantiene el mayor número con el 87,8%, seguido por los gobiernos regionales con 5,6%.

Del 5,6% de los proyectos financiados por los gobiernos regionales, el 43% corresponde al sector de educación y cultura, seguido por industria con 22%, ubicándose luego, en tercer lugar, los programas multisectoriales con un 18%. Por el otro lado, defensa y seguridad y deportes son los que obtienen menor inversión, con menos del 1% en ambos casos. En lo referido al número de iniciativas, estas se concentran también en temas de educación y cultura.

En las regiones o en materias relativas a las decisiones regionales, es importante indicar que no todas las regiones mantuvieron inversión en temas de pueblos originarios durante el 2016. Sin embargo, dentro de las que sí lo hicieron, la Región de Los Lagos fue la que invirtió en términos relativos un mayor número de recursos con un 23,6% del total regional, seguida por la Región de La Araucanía con un 20,3%. En términos de iniciativas, la Región de La Araucanía fue quien mantuvo el mayor número, equivalente a un 35,1% del total, seguida por Los Lagos con un 25,5%.

Las regiones de Antofagasta, Atacama, Coquimbo y Magallanes, no realizaron inversión en estos temas. Al ver el panorama completo, es posible constatar que los recursos siguen siendo concentrados en instituciones específicas como la CONADI, y otras, como es el caso de los gobiernos regionales, no mantienen mayores recursos o iniciativas. Un factor central radica en que las competencias se encuentran ligadas a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, correspondiendo a tal organismo conceder los espacios para que otros puedan trabajar también en el desarrollo de los pueblos originarios de sus respectivas regiones. Ello deja en evidencia la falta de decisiones tomadas en sus propios territorios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Assies, W. (2009) Pueblos Indígenas y sus demandas en los sistemas políticos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 85-86, pp. 89-107.

Bello, A. y Rangel, M. (2000). *Etnicidad, raza y equidad en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL). Santiago de Chile, 2000.

Bello, A. (2004). *Etnicidad y Ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas.* Naciones Unidas, CEPAL: Chile 2004.

Bourguignat, M. (2013) Pueblos Indígenas en Ecuador y Chile en el Siglo XXI: Una mirada desde las matrices y sentidos de la acción del Estado. Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios Latinoamericanos. Universidad de Chile. Santiago de Chile, 2013.

CONADI - Acceso en www.conadi.gob.cl

Congreso de Chile (1992) Decreto 66 - Aprueba reglamento que regula el procedimiento de Consulta Indígena en virtud del artículo 61 N°1 Letra a) y N° 2 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo y deroga normativa que indica.

————— (1992) Ley 19.175 - Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

————— (1993) Ley 19.253 - Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena - CONADI.

————— (2008) Ley 20.249 - Crea el espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios.

Gobierno de Chile - Acceso en www.gob.cl

Korovkin, T. (2016). Indigenous Movements in the Central Andes; Community, Class and Ethnic Politics. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, Vol. 1, Nº. 2 (1996), pp. 143-163.

Kymlicka, W. (2011) Multicultural citizenship within multination states. *Ethnicities*, 11(3), pp. 281-302. doi: 10.1177/1468796811407813

OIT (2009). Convenio Nº 169 de la OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales de Países Independientes. Disponible en: http://www.mop.cl/asuntosindigenas/Documents/convenio169.pdf

Pföstl, E. y Kymlicka, W. (2015). Minority Politics in the Middle East and North Africa: the prospects for transformative change. *Ethinc and Racial Studies*, 38:14, pp. 2489-2498. doi: 10.1080/01419870.2015.1061132

Taylor, Ch. (1993). *El Multiculturalismo y "la Política del Reconocimiento".* México, DF: Fondo de Cultura Económica.

Velasco, J. C. (2000). El Multiculturalismo, ¿una nueva ideología? Alcance y límites de la lucha por las identidades culturales. En Alcona, J. y M. Calés (ed.), *Hacia una ideología para el siglo XXI*, Akl, Madrid, pp. 146-163.

El turismo en Chile, una competencia compartida interniveles

Rodrigo Candia Silva*

RESUMEN

El turismo ha sido un sector productivo de creciente importancia dentro de la economía nacional, ya sea por el importante crecimiento que ha tenido en los últimos años como también por la utilidad que puede representar para diversificar la estructura productiva del país, centrada hoy en los sectores mineros y agroalimentarios. Esta actividad se caracteriza por tener una identificación fuertemente territorial, por cuanto es el territorio el que tiene las condiciones naturales de atractivo turístico y/o los rasgos generados artificialmente para su desarrollo. Esto trae consigo una serie de desafíos y oportunidades para los organismos subnacionales de Gobierno y administración, en especial para las municipalidades, que disponen o desean promover el desarrollo de este sector.

En ese contexto, mediante este trabajo se busca explorar las facultades de los distintos niveles de la administración, lo anterior producto de las nuevas competencias asignadas a los gobiernos regionales en materia de turismo y que podrán ser ejercidas a partir del año 2018. Este trabajo nos permitirá tener un panorama político institucional de como se está configurando la competencia. Junto con ello se identificarán los instrumentos de que disponen actualmente las municipalidades para mejorar las condiciones en las que se realiza el turismo en sus comunas, así como también los que podrían tener, considerando para ello especialmente la experiencia y planteamientos internacionales, así como también los lineamientos y objetivos que la política nacional ha definido al respecto.

* Rodrigo Candia Silva es asesor de la División de Desarrollo Regional, Administrador Público y Magíster en Gestión y Políticas Públicas.

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la OMT (Organización Mundial del Turismo, 2017a), el turismo se define como una acción de carácter social, económico y cultural que se expresa en las actividades que realizan personas en lugares distintos al de su residencia con objetivos de entretención, de negocios y/u otros (Universidad de Murcia, s/a). En el caso de nuestro país, este sector productivo es de creciente relevancia. Esto se demuestra en indicadores tales como su participación en el producto interno bruto del país (PIB), la cual ascendió desde el 3,25% del año 2008 al 3,48% el año 2012, (SERNATUR, 2013), logrando alcanzar al 2013, si se consideran los efectos indirectos del turismo, el 8,6% de participación (MINECON, 2015).

A lo anterior se suma el hecho de que son variados los países y/o niveles subnacionales (regiones, estados, municipios, etc.) que han apostado por este sector para sustentar, diversificar y/o potenciar sus economías. Esto trae consigo una creciente y cada vez más sofisticada competitividad, lo que traduce en mayores exigencias para las actividades turísticas, en términos de su calidad y atractivos que ofrecen.

Todo esto implica una serie de desafíos para las comunas denominadas como turísticas, entendiendo como tal (para efectos de este trabajo) a aquellas que por sus atractivos naturales y/o por las condiciones generadas de manera artificial (incluyendo a los de carácter histórico), tienen en el turismo a una de sus actividades productivas principales. Las principales de estas comunas se agrupan en la Asociación de Municipios Turísticos de Chile (AMTC), e incluye a Arica, Iquique, La Serena, Pichilemu, Puerto Varas, Villarrica y Pucón, entre otras tantas destacadas por tener a actividades directamente relacionadas con el turismo como uno de sus principales ejes productivos.

Para abordarlos, una de las líneas de trabajo que puede tomar la política pública dice relación con el mejoramiento de las condiciones normativas y administrativas en las que las municipalidades desarrollan esta actividad en sus comunas. Es por ello que, a través de este trabajo se busca, a partir de una contextualización de los lineamientos de política, de las características que presenta este sector productivo en el país, así como también de las recomendaciones de organismos ligados al tema y de la experiencia comparada con otros países, visualizar posibles ámbitos de acción y generar recomendaciones que permitan que los organismos sectoriales competentes y/o las municipalidades puedan contar con mejores herramientas para potenciar el desarrollo de este sector.

ANTECEDENTES

Desde el punto de vista de la política regional, se puede tener como referencia la discusión que se ha dado a partir de los enfoques basados en el lugar versus los enfoques neutrales, ciegos, basados en las personas o, simplemente, no territoriales (también se conoce este debate como *place-based versus place-neutral approaches*, en su denominación en inglés).

Al respecto, Barca, McCann y Rodríguez-Pose (2012) plantean un análisis crítico de lo que han sido los efectos de las políticas regionales aplicadas de manera sectorializada, especialmente debido a que en ellas plantean sus intervenciones de manera uniforme no reconociendo que las características propias de cada lugar influyen en los resultados que ellas finalmente puedan lograr. Lo anterior sumado a que la globalización ha traído consigo una serie de efectos en la geografía económica de los lugares, siendo uno de los principales la lenta convergencia que se está dando entre los niveles de desarrollo de los países pobres y los países ricos. Además, las empresas internacionales aprovechan cada vez más los rasgos sociales institucionales y económicos de cada territorio que son funcionales a su actividad, generando con ello procesos de deslocalización de la producción. A partir de esto también las ciudades adquieren importancia como agentes de competitividad.

Considerando ese escenario, y en contraposición a los enfoques neutrales de política, los autores citados señalan fundamentalmente que las particularidades de los territorios que se intervienen deben ser consideradas para adaptar las políticas en función de ellas. Esto también porque las externalidades que generan los actores que son parte de cada uno de estos territorios, a partir del conocimiento que disponen, también influyen en el éxito o el fracaso que puedan tener las medidas que se tomen sobre los lugares donde viven.

De esta manera, de acuerdo con Rodríguez-Pose (2015), se configura en un enfoque territorial de la política regional, basado en elementos tales como estrategias integradas y adaptadas a las condiciones de cada lugar, que sean capaces de considerar e integrar el conocimiento e intereses locales, fomenten la participación de actores locales y se hagan cargo de las condiciones institucionales que tienen para impulsar procesos de desarrollo integrador.

En ese proceso, siguiendo a Rodríguez-Pose (op. cit.), tanto el capital humano y su formación continua, así como también las condiciones institucionales locales, son factores que son base para el crecimiento de sus economías. Sobre esto último, el autor destaca que las condiciones institucionales frágiles pueden provocar efectos no deseados en la implementación de políticas con foco territorial, debido a que a partir de ellas se pueden dar fenómenos de

captura, corrupción y clientelismo que terminan por afectar las confianzas y el capital social del territorio e, incluso, agudizando los desequilibrios territoriales.

Por otro lado, desde la perspectiva de la promoción del desarrollo de la actividad turística, la Organización Mundial de Turismo (OMT, 2016) ha generado una serie de planteamientos relacionados con el desarrollo de esta actividad, siendo algunos de ellos los siguientes:

Las políticas nacionales en el tema (tales como las de promoción, planificación y ordenamiento territorial, entre otras) necesariamente deben considerar los objetivos y perspectivas que tengan las comunidades locales y regionales sobre ella, así como también promover un crecimiento armónico y ordenado de la actividad. Esta armonía también debe darse también con otras políticas de los niveles central y subnacionales.

Los gobiernos y el sector privado deben ser capaces de generar de manera coordinada y con mutua cooperación productos y servicios turísticos que reconozcan los rasgos identitarios de los lugares sobre los que se basan, de manera de permitir su aprovechamiento de forma sostenible.

Es necesario formar no solo a los empresarios turísticos y a su personal respecto al tema, sino que en general a toda la población, con focos tales como el desarrollo de productos turísticos y la generación de conciencia acerca del respeto que se le debe dar al turista (consumidor). Esto por cuanto el turismo es una actividad en donde el ser humano es central para su desarrollo.

Se debe considerar que la calidad de los productos y servicios turísticos determina la imagen turística que distingue a un lugar.

Se deben generar las condiciones necesarias para que los turistas puedan realizar de manera rápida y confiable los trámites relacionados con la realización de actividades turísticas, así como también para acceder a la información que requieren para ello.

Dentro de la gestión turística, un tema relevante es la seguridad asociada al ejercicio de este tipo de actividades, así como también de la gestión de riesgos ligados a ella.

La cooperación entre actores del sector privado debería promoverse como forma de mejorar la calidad de los productos y servicios turísticos, así como también la productividad del sector. Asimismo, esta asociatividad debería impulsar una competencia colaborativa entre tales actores.

El foco del desarrollo del turismo no debe estar centrado únicamente en turistas internacionales, sino que debe ser capaz de reconocer a diversos tipos de consumidores, provenientes también

del propio país y, dentro de él, de aquellos que sean originarios del entorno cercano. Este segmento adquiere una relevancia especialmente en periodos de contracción económica.

Relacionado con lo anterior, también debe considerarse el tratamiento para grupos tales como jóvenes, personas con discapacidad y personas de la tercera edad, entre otras. Un tema también relevante es la revisión de los posibles obstáculos fiscales que afecten al sector, tratando de generar exenciones, simplificaciones o eliminaciones de los mismos, según sea factible.

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Para la selección de las experiencias internacionales a revisar se consideró, en primer lugar, el ranking que elabora la Organización Mundial de Turismo de los países que más han sido visitados por turistas extranjeros para el año 2016 (OMT, 2017b). De ese listado, se consideró, a su vez, revisar experiencias de países que por sus características de organización político-administrativa y/o por similitud cultural, podrían ser más afines a la realidad nacional. Dado ello, para efectos de este trabajo se revisarán las experiencias de los siguientes países: Francia (primer lugar del ranking OMT señalado), España (tercer lugar), México (noveno lugar) y Argentina (segundo lugar en América del Sur, superado sólo por Brasil), siendo este último de especial interés por su cercanía geográfica a nuestro país.

El caso de Francia

El desarrollo del turismo en Francia es liderado desde el sector público a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y Desarrollo Internacional (MAEDI). Para su labor cuenta con el apoyo del Consejo de Promoción del Turismo, que es una instancia de carácter público-privada que propone la estrategia de desarrollo del sector a largo plazo.

Su trabajo actualmente está enfocado en hacer frente a la creciente competencia internacional y a generar condiciones que permitan atraer mayores flujos de turistas internacionales. Para ello, ha definido líneas de acción centradas en orientar la promoción del turismo y la experiencia y aprendizaje que tiene el país en el desarrollo de la actividad; informar a los turistas a través de servicios en línea; y promover Francia como destino turístico, para lo cual se articula con organizaciones privadas, la red diplomática en el extranjero y con "Atout France", que es la agencia de desarrollo turístico del país, similar a lo que hace SERNATUR en Chile.

En cuanto al rol de los niveles subnacionales, este se enmarca en el reconocimiento de que la actividad turística puede ser un factor de cohesión territorial, ya sea tanto por las actividades

e ingresos que generan los turistas, como también por las inversiones que se realizan en materias tales como infraestructura y transporte (entre otras) para mejorar las condiciones de desarrollo de este sector productivo. En el Cuadro Nº 1 se identifican las facultades.

Cuadro N° 1: Distribución competencial Francia

Caracterización general	Las principales disposiciones normativas están definidas en el Código de Turismo, que contempla materias tales como organización general del turismo, roles por nivel de Gobierno (central, regional, departamental y municipal), regulaciones para la realización de las actividades de turismo y las empresas relacionadas, regulación sobre monumentos históricos y museos, regulaciones sobre infraestructura y equipamiento para el turismo, regulaciones sobre territorios con atractivo turístico (tipo ZOIT) y financiamiento, entre otras.
Funciones y facultades	- Las municipalidades tienen entre sus facultades el establecer oficinas de turismo. A través de ellas, realiza acciones de orientación y promoción turística y generación de información sobre la oferta que al respecto poseen, entre otras. Todo esto en el marco de políticas locales de desarrollo turístico, las cuales también pueden referirse a desarrollo de servicios turísticos y organización de eventos en general. - Además, pueden comercializar servicios turísticos, de acuerdo a la regulación existente en materia de la realización de actividades turísticas. - También existe la posibilidad de crear agrupaciones de comunas, con tareas orientadas a la creación, desarrollo y gestión de zonas turísticas y la promoción de la actividad. Para ello pueden crear oficinas intercomunales de turismo.
Otras características relevantes	- Los departamentos (nivel superior a las comunas) tienen entre sus funciones: 1) Establecer el esquema de desarrollo turístico del departamento. 2) Crear el comité departamental de turismo a cargo de toda o parte de la aplicación de la política del departamento de turismo. 3) Establecer un plan departamental de rutas y rutas de senderismo y un plan departamental de rutas de senderismo motorizados. - Las regiones (nivel superior al departamento) tiene entre sus funciones: 1) Establecer los objetivos a medio plazo del desarrollo turístico regional. 2) Coordinar las iniciativas públicas y privadas en las áreas de desarrollo, promoción e información turística. 3) Establecer el estado del comité regional del turismo, que está desarrollando el modelo regional de turismo y la recreación. Cada uno de estos niveles también puede generar instrumentos de planificación en materia de turismo para sus territorios de competencia.

Fuente: elaboración propia con base en Gobierno de Francia (2017a), Gobierno de Francia (2017b), Gobierno de Francia (2017c), Gobierno de Francia (2017d), Gobierno de Francia (2017e), Gobierno de Francia (2017f), Gobierno de Francia (2017g) y Gobierno de Francia (2017h). Traducción propia.

El caso de España

El desarrollo del sector turístico en España está a cargo de la Secretaría de Estado de Turismo, dependiente del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital. A través de ella se realizan acciones de coordinación de las comunidades autónomas, organismos locales, entidades privadas y otras entidades gubernamentales ligadas al tema. Como instancias asesoras y de coordinación cuenta con la Conferencia Sectorial de Turismo, con el Consejo Español de Turismo y con la Comisión Interministerial de Turismo.

También cuenta dentro de su organización con un Instituto de Turismo, el que tiene como función efectuar las labores de marketing y promoción de España como destino turístico en el extranjero.

La política nacional para el desarrollo del turismo (tal como lo muestra el Plan Nacional e Integral de Turismo 2012-2015) reconoce el rol de los niveles subnacionales (comunidades autónomas y municipalidades) en diversas medidas, tales como la reconversión de destinos maduros; desarrollo de nuevos modelos de oficinas de información turística; articulación e intercambio de experiencias y buenas prácticas de gestión turística; estandarización de la clasificación de establecimientos hoteleros, rurales y de camping; aprovechamiento del patrimonio cultural y el establecimiento de criterios objetivos para la definición de los municipios "turísticos", junto con otras. Una distribución de competencias se puede observar en el Cuadro N° 2.

Cuadro N° 2. Distribución competencial España

Caracterización general	Los principales cuerpos legales existentes en materia de competencias sobre turismo están contenidas en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL - 7/1985) y en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
Funciones y facultades	- Comunidades autónomas: la Constitución española establece que podrán asumir competencias en materia de promoción y de ordenamiento del turismo dentro de su territorio de competencia. Derivado de ello, pueden realizar las siguientes funciones: 1) Planificación y organización del sector turístico. 2) Regulación y fomento de las actividades turísticas. 3) Ejecución de la normativa estatal respecto al funcionamiento de agencias de viajes, siempre que su ámbito de acción esté dentro del territorio de competencia de la comunidad autónoma. Además, pueden establecer organismos de carácter consultivo en la materia, con la participación de actores relevantes de los ámbitos público y privado. - Diputaciones (agrupación de municipios): apoya a las municipalidades integrantes en el cumplimiento de funciones tales como la prestación de servicios municipales. Además, desarrolla acciones de cooperación y fomento del desarrollo económico y social y en materia de planificación territorial. - Municipalidades: la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local establece las siguientes competencias en materia de turismo: 1) Entrega de información y promoción de la actividad turística a escala local. 2) Promoción de la cultura y equipamiento cultural. 3) Establecimiento de oficinas de promoción turística. Junto con ello, esta normativa contempla la posibilidad de establecer regímenes especiales para municipales pequeñas o rurales o que tengan características especiales que lo ameriten, tales como el predomino de determinadas actividades turísticas u otras similares.
Otras características relevantes	- La Ley 27/2013 establece la posibilidad de que las comunidades autónomas deleguen competencias en las administraciones locales, entre las cuales se indican la de promoción y gestión turística y la liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autonómica o Estado, entre otras, lo cual tiene como propósito evitar duplicidades y mejorar la transparencia y la calidad de los servicios. También pueden delegar competencias en las diputaciones. - Según Rodríguez-Arana (2001), las comunidades autónomas han reconocido los costos extra que implica la actividad turística para algunos municipios, por mayor demanda de servicios e infraestructura. Esto ha sido abordado a través de convenios de compensación financiera, previsión de tributos o recargos específicos y priorización en planes de infraestructura, entre otras.

Fuente: elaboración propia con base en Gobierno de España (2017a) y a Rodríguez-Arana (2001).

El caso de Argentina

En el caso argentino (país de organización federal, al igual que el caso anterior), es el Ministerio de Turismo el que lidera las acciones en relación al sector. Su misión es generar condiciones que permitan promover el desarrollo del turismo en el conjunto del territorio nacional, mediante acciones que potencien los productos y atractivos de cada zona y mejoren su competitividad y sustentabilidad, así como también con la articulación con organismos públicos ligados al tema y con el resto de los actores ligados a él (Gobierno de Argentina, 2017a).

Su acción es apoyada por el Consejo Federal de Turismo, el cual está integrado por representantes del principal organismo a cargo de este tema en cada provincia. Tiene como funciones establecer las coordinaciones necesarias e impulsar iniciativas en conjunto que permitan desarrollar la actividad turística nacional (Gobierno de Argentina, 2017b). También existe un Comité Interministerial de Facilitación Turística, que coordina la política de turismo desde el nivel central; un Instituto Nacional de Promoción Turística, que formula y ejecuta acciones para incentivar el turismo en el país de parte de extranjeros; y una Dirección Nacional de Gestión de la Calidad Turística, que apoya el logro de estándares de calidad de las prestaciones turísticas de manera progresiva y sistemática.

Los programas que utiliza para su labor están estructurados en cuatro categorías: Planificación Estratégica; Desarrollo de Productos; Desarrollo de Destinos; y Estadísticas. Dentro del desarrollo de destinos se aborda el fortalecimiento territorial, el cual busca apoyar técnicamente el desarrollo de destinos consolidados y emergentes con acciones de planificación y generación de productos considerando el escenario local (Gobierno de Argentina, 2017c).

En cuanto a su financiamiento, cuentan con el Fondo Nacional de Turismo, constituido a partir de aportes del presupuesto de la nación como de distintos gravámenes asociados a la actividad turística (tales como el producto del 5% del precio de los pasajes aéreos y marítimos al exterior y los aranceles que se definan respecto a la habilitación de servicios turísticos, entre otros). La estructura federada de la distribución pública de competencias del sector se presenta en el Cuadro N° 3.

Cuadro N° 3: Distribución de competencias en Argentina

Caracterización general	- El desarrollo del sector turístico se articula a partir de la ley nacional de turismo (N° 25.997), que establece disposiciones respecto a la organización, funciones e instrumentos para realizar esa labor. - A nivel nacional, el instrumento rector es el Plan Federal de Turismo, el cual se traduce en un plan integral de gestión 2016-2019. Este plan está estructurado a partir de los siguientes lineamientos estratégicos: 1. Posicionar a Argentina como principal destino turístico; 2. Promover el crecimiento del turismo interno argentino; 3. Mejorar la competitividad y sustentabilidad del sector; 4. Aumentar la inversión; 5. Promover la creación de empleo en el sector turístico.
Funciones y facultades	- Provincias. En términos generales, tienen funciones en materia de: 1) Planificación y ordenamiento territorial del desarrollo de la actividad turística; 2) Desarrollo de productos turísticos en coordinación con las municipalidades; 3) Coordinación con organismos del nivel central para el diseño e implementación de iniciativas que permitan el desarrollo del sector, promoviendo el involucramiento en ellas del sector privado; 4) Promoción de inversiones; 5) Control y fiscalización de la actividad; 6) Promoción del mejoramiento sistemático de la calidad de los servicios turísticos. Estas funciones son ejercidas por ministerios dentro de los Gobiernos provinciales, o bien por agencias especializadas. - Municipios. Realizan funciones en materia de: 1) Liderar el desarrollo turístico en su territorio de competencia, de manera articulada con los organismos del nivel central y provincial, así como también con el sector privado y la comunidad; 2) Desarrollar medios de promoción y orientación turística, capacitación de personal dedicado al tema, promover la gestión de calidad de los servicios turísticos, desarrollar destinos y servicios turísticos locales.
Otras características relevantes	- La ley nacional de turismo contempla la posibilidad de disponer beneficios y estímulos para la realización de programas y proyectos de interés turístico, priorizando aquellas orientadas a la creación de empleo, utilización de recursos naturales y productivos nacionales, aumento de la demanda turística, desarrollo equilibrado de la oferta turística, fomento de la sustentabilidad, investigación y especialización en turismo y/u otras definidas por los organismos competentes. - También contempla la creación de un programa nacional de inversiones turísticas, definido como un paquete de inversiones en el sector a ser financiado por el Estado nacional. Las iniciativas que lo conforman provienen de las propuestas que son presentadas por cada provincia. - Las municipalidades tienen la facultad de generar consorcios entre sí y también con los niveles central y provincial para el desarrollo de iniciativas de interés común. También podrá incluir a privados. - Como medida para incrementar el flujo de turistas al país y mejorar la competitividad del sector, han implementado la devolución del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los turistas extranjeros por los pagos que realizan en servicios de alojamiento y desayuno.

Fuente: elaboración propia con base en Gobierno de Argentina (2017a), Gobierno de Argentina (2017b), Gobierno de Argentina (2017c), Gobierno de Argentina (2017d), Gobierno de la Provincia de Mendoza (2017), Gobierno de la Provincia de Corrientes (2017) y Gobierno de Argentina (s/a).

EL SECTOR TURISMO EN CHILE

A nivel latinoamericano, el Índice de Competitividad en Viajes y Turismo del Foro Económico Mundial muestra a Chile como el quinto destino turístico más atractivo, definido a partir de las opiniones y evaluaciones efectuadas por los propios visitantes[1].

En el contexto de América del Sur, de acuerdo con datos de la OMT (2017b), el país ocupó el tercer lugar de los países que más han sido visitados por turistas extranjeros para el año 2016, siendo superado únicamente por Brasil y Argentina.

En cuanto a cifras, en línea con lo que recoge el Plan Nacional de Desarrollo Turístico Sustentable 2015-2018 (MINECON, 2015), el sector contribuye, de manera directa e indirecta, a la generación del 9% del PIB global (en América esta cifra llega al 8,6%), genera 1 de cada 11 empleos y representa el 6% del comercio internacional. Además, el año 2014 tuvo un incremento de un 4,4% en la llegada de turistas internacionales (1.135 millones) respecto al año anterior, proyectándose que para el año 2030 esa cifra ascenderá a los 1.800 millones. Junto con ello, en el período 2005-2015 las empresas del sector presentan un incremento de las ventas, en unidades de fomento, de un 57% (MINECON, 2017).

En relación al interés turístico, se constatan tendencias tales como el aumento en la demanda de turismo de intereses especiales, especialmente en ecoturismo y el turismo aventura, así como también de zonas de atractivo exótico o que están en un nivel inicial de desarrollo en este tema.

Por su parte, en cuanto a la situación a nivel regional, el Índice de Competitividad Turística Regional (ICT), elaborado por la Universidad Andrés Bello con el apoyo del Instituto Tecnológico de Monterrey y SERNATUR, muestra en sus distintas dimensiones de análisis[2], para el año 2016, que la mejor posición relativa la tiene la Región Metropolitana en la mayoría de ellos, destacando otras como Bío-Bío y Los Lagos en "promoción turística"; Aysén, La Araucanía, Los

---

[1] Disponible en el sitio Web https://www.weforum.org/es/agenda/2017/04/los-10-destinos-mas-atractivos-para-el-turismo-en-america-latina/, visitado el 17 de mayo de 2017.

[2] A saber: recursos y actividad cultural, recursos naturales y protección del medio ambiente, recursos humanos e indicadores educativos, infraestructura y profesionalización de establecimientos de alojamiento turístico, flujos de persona y medios de transporte, servicios turísticos y complementarios al turismo, seguridad pública y protección al ciudadano, rentabilidad y aspectos económicos, promoción turística y participación y eficiencia gubernamental.

Lagos y Magallanes en "recursos naturales y protección al medio ambiente"; y Magallanes, Aysén y O'Higgins en "seguridad pública y protección al ciudadano"[3].

PRINCIPALES LINEAMIENTOS NORMATIVOS Y DE POLÍTICA PÚBLICA EN EL TEMA

El desarrollo del sector turístico se impulsa principalmente siguiendo lo señalado en la Ley N° 20.423, que establece un sistema institucional para el desarrollo del turismo. Según se señala en su articulado, este cuerpo legal busca impulsar el desarrollo de la actividad turística nacional a través de la generación y del aprovechamiento las condiciones que disponen para ello (art. N°1).

Para ello, establece que la política pública de fomento del sector debe reconocer el carácter eminentemente territorial que tiene el turismo, tal como lo indica en su artículo N° 2 al señalar que el desarrollo del sector se efectuará de acuerdo a las características propias de cada región, comuna y localidad.

Además, incluye otra serie de definiciones relevantes para el funcionamiento de la institucionalidad que está a cargo del turismo, las que se presentan a través del siguiente cuadro:

[3] Más información sobre este índice se puede obtener del siguiente sitio Web: http://ictchile.unab.cl/index.html, visitado el 8 de junio de 2017.

Cuadro N° 4: Principales definiciones que conforman el Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo en Chile

Ámbito	Descripción
Objetivos generales	Se reconoce a la actividad turística como de importancia estratégica para el desarrollo del país.
	Para el desarrollo de la actividad el Estado promoverá el trabajo conjunto con el sector privado y el fortalecimiento empresarial.
Organización	Crea un Comité de Ministros del Turismo encabezado por el Ministro de Economía, Fomento y Turismo e integrado por los ministros de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, Agricultura, Bienes Nacionales, Medio Ambiente y por el presidente del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Tiene principalmente funciones asesoras, de coordinación y resolutivas, esta última (por ejemplo) para la declaración zonas de interés turístico (ZOIT).
	Crea una Subsecretaría de Turismo, con funciones ejecutivas y de coordinación de los servicios ligados al tema y un Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) para liderar la implementación de iniciativas.
Instrumentos de política	Establece la generación de una Política Nacional de Turismo como instrumento principal.
	También contempla la creación de programas sociales como una forma de promover la participación de diversos grupos sociales, la generación de empleo, el desarrollo de empresas especialmente de menor tamaño y la descentralización del país.
	Permite la creación de Zonas de Interés Turístico (ZOIT), las que se definen como "territorios comunales, intercomunales o determinadas áreas dentro de éstos, que tengan condiciones especiales para la atracción turística y que requieran medidas de conservación y una planificación integrada para promover las inversiones del sector privado" (art. 13).
	En el marco de las ZOIT, el subsecretario de Turismo tiene la facultad de proponer modificaciones a los planes reguladores comunales, intercomunales o metropolitanos. Esto se realiza a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de la secretaría regional ministerial respectiva o de los municipios involucrados, según corresponda (art. 15). Estas modificaciones deben ser aprobadas por el Concejo Municipal (en el caso de los de carácter comunal) o por el Consejo Regional, en el caso de los intercomunales y metropolitanos, con consulta a las municipalidades involucradas (DFL. N° 458).
	Establece las características principales para el funcionamiento de un Sistema de Clasificación, Calidad y Seguridad de los Prestadores Turísticos, que busca definir estándares mínimos para el funcionamiento de las empresas del sector, los cuales son certificables.
Otras disposiciones	Establece condiciones para realizar actividades de interés turístico en áreas silvestres protegidas por el Estado.

Fuente: elaboración propia basado en la Ley N° 20.423, que establece un sistema institucional para el desarrollo del turismo, y por el DFL N°458, que aprueba la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

En cuanto a lineamientos de política pública, los principales están contenidos en la ya mencionada Estrategia Nacional de Turismo 2010-2020 y en el Plan Nacional de Desarrollo Turístico Sustentable 2015-2018. La perspectiva de que la industria del turismo contribuya

a diversificar la matriz productiva, a generar trabajo, a proteger el medioambiente y el patrimonio, a fortalecer la identidad nacional y local y a facilitar la integración regional, ha definido distintos objetivos que pueden traducirse en las siguientes líneas de acción:

Cuadro N° 5: Componentes y líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo Turístico Sustentable 2015-2018

Componentes	Líneas de acción
Diversificación de experiencias	- Desarrollo turístico sustentable en áreas protegidas - Desarrollo de nueva oferta de productos turísticos
Desarrollo de destinos	- Desarrollo de Zonas de Interés Turístico (ZOIT) - Habilitación de infraestructura para el turismo - Impulso al desarrollo de destinos turísticos - Fortalecimiento de la articulación de actores
Fortalecimiento de la calidad y el capital humano	- Calificación del recurso humano del sector turismo - Certificación de servicios turísticos - Buenas prácticas de gestión de calidad - Promoción y valorización de la certificaciones de calidad y protocolos de sustentabilidad
Incentivo al turismo interno con enfoque inclusivo	- Turismo familiar - Gira de Estudio y Vacaciones Tercera Edad
Promoción nacional e internacional	- Desarrollo Plan de Marketing Nacional 2016-2018 - Desarrollo Plan de Marketing Internacional 2016-2018 - Fortalecimiento de la inteligencia de mercado en turismo

Fuente: elaboración propia basado en Plan Nacional de Desarrollo Turístico Sustentable 2015-2018 (MINECON, 2015).

Las líneas de acción antes señaladas de la estrategia y el plan traen una serie de oportunidades para potenciar la actividad turística desde una perspectiva territorial, y ello releva la importancia de la acción de las municipalidades en una serie de materias, tales como: generación y entrega de información, promoción de la sustentabilidad turística e implementación de un plan nacional de seguridad turística y acreditación de la calidad de la misma, entre otras. Para ello, contempla el fortalecimiento de las capacidades municipales mediante el Programa de Turismo Municipal, cuyas características se explican en el punto sobre instrumentos de planificación y gestión territorial en el tema.

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL

A partir de la revisión de la normativa y de iniciativas de organismos sectoriales en el tema, es posible constatar la existencia de los siguientes instrumentos de planificación y gestión territorial orientados hacia el turismo, los cuales se presentan a continuación:

Cuadro N° 6: Instrumentos de planificación y gestión territorial en el tema

	Plan de Desarrollo Turístico (PLADETUR[3])	Zonas de interés Turístico (ZOIT)	Certificación de calidad de servicios turísticos
Objetivos	Generar una herramienta para la planificación del desarrollo sustentable de la actividad turística en la comuna. Esto en el entendido de que el territorio es un sujeto activo que determina las condiciones en que se puede desempeñar este sector.	Definición, en conjunto con actores locales relevantes[4], de territorios que presentan potencialidades para realiza la actividad turística, estableciendo planes de acción de carácter público-privados que permitan potenciarlas.	Establecer estándares y criterios de calidad y seguridad, así como también de su acreditación, para la prestación de servicios turísticos, entre lo que se incluye a los de alojamiento, alimentación, transporte y guía, entre otros.
Forma de operación	Se financia a través del Programa de Turismo Municipal, el SERNATUR, quien además entrega orientaciones técnicas al respecto. Esto en el contexto de que el desarrollo de la actividad turística es una de las funciones que deben ejercer las municipalidades de manera compartida con los organismos sectoriales respectivos (de acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades - N°18.695 -)	La solicitud de declaración de la ZOIT es efectuada por la respectiva Dirección Regional de SERNATUR a la Subsecretaría de Turismo. Para su desarrollo, la Dirección Regional formula un Plan de Acción en conjunto con actores locales relevantes, el cual es implementado mediante la Mesa Público-Privada que se constituye especialmente para ese fin. A través de este plan, el o los municipios involucrados pueden beneficiarse tanto mediante la priorización de un territorio para el desarrollo sustentable de esta actividad como también mediante priorización de inversiones que efectúen los organismos ligados al desarrollo del turismo.	Las entidades de servicios turísticos se inscriben, de manera voluntaria, en el Registro Nacional de Clasificación de Prestadores de Servicios Turísticos a cargo de SERNATUR. Este mismo organismo verifica el cumplimiento de la calidad y estándares de seguridad que se declaren en la inscripción. La certificación de calidad es entregada por organismos acreditados en el Registro Especial de Organismos Certificadores de Servicios, que es administrado por el Instituto Nacional de Normalización (INN), no obstante, el Sello de Calidad Turística es finalmente entregado por SERNATUR.

	Plan de Desarrollo Turístico (PLADETUR[3])	Zonas de interés Turístico (ZOIT)	Certificación de calidad de servicios turísticos
Roles de los municipios	Crea un instrumento de planificación de carácter participativo con un enfoque integral de destino, lo que implica abordar temas como la creación de una imagen clara sobre lo que se ofrece, la oferta de servicios que dispone, infraestructura e información, capacitación del personal de turismo, generar conciencia turística en la comunidad y relevar la cultura local, entre otros. También incluye una cartera de iniciativa y establece una gobernanza a cargo de su implementación (con la participación de los actores ligados al tema) y seguimiento y evaluación.	- Identifica a actores locales relevantes para delimitar y gestionar la ZOIT. - Elabora informe respecto a las condiciones, situación y grado de relevancia que tiene la actividad turística para la comuna y para la gestión municipal, el cual es un insumo para solicitar la declaración de la ZOIT. Este informe es de carácter vinculante para declarar una ZOIT. - Integra el Comité de Secretarios Regionales Ministeriales de Turismo para las materias relativas a ZOIT declaradas en territorios donde tengan competencias. - Puede integrar la mesa público-privada a cargo de la implementación del plan de acción.	Puede apoyar a SERNATUR en la actualización de los antecedentes de los prestadores de servicios turísticos. Además, puede apoyar en la promoción del instrumento.

Fuente: elaboración propia con base en Rivas (2015), decreto N° 30/2016 (MINECON) y en el decreto N° 222/2011 (MINECON).

Los instrumentos señalados operan esencialmente en el marco del Programa de Turismo Municipal de SERNATUR, el cual tiene como propósito establecer una coordinación entre este servicio y las municipalidades, generando alianzas con ellos y promoviendo que incorporen a la actividad turística de manera relevante dentro de su gestión, apoyando el desarrollo del sector (SERNATUR, 2017).

Por su parte, a nivel regional es importante considerar que los gobiernos regionales tienen la posibilidad de crear corporaciones o fundaciones para realizar actividades sin fines de lucro que contribuyan al desarrollo regional en el ámbito económico, social y cultural. A través de ellas, los gobiernos regionales, por si solos o en conjunto con actores privados, pueden realizar acciones tales como estudios, promover la ejecución de proyectos de inversión e incentivar el turismo intrarregional.

Para su funcionamiento, estos organismos tienen algunas condiciones, tales como que sus iniciativas podrán financiarse hasta con un 50% de recursos regionales y que no podrán realizar actividades empresariales ni ser parte de ellas, entre otras, lo cual representa oportunidades para generar alianzas y obtener cofinanciamiento del sector privado. Todo esto de acuerdo con lo establecido en la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional.

Un ejemplo del uso de esta facultad es lo que recientemente han hecho algunos gobiernos regionales con la creación de las Corporaciones Regionales de Desarrollo Productivo (CRDP), tales como los de Coquimbo, Maule y Los Ríos y, de manera más focalizada, lo recientemente impulsado por el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago con la creación de la Corporación Regional de Turismo de Santiago, la cual tendrá como foco la promoción y el desarrollo turístico, poniendo en valor los atractivos que dispone y mejorando de la industria turística regional[4].

A nivel nacional, regional y local, también hay corporaciones privadas de desarrollo turístico, como las que existen en las regiones de Los Lagos (Corporación de Desarrollo Turístico y Cultural de Puerto Varas) y de Valparaíso (Corporación para el Desarrollo Turístico Provincial de San Antonio), y la Corporación Turismo Chile, a nivel nacional[5]. Estas entidades son generalmente de carácter privado o público-privado, en donde participan como socios empresarios, cámaras de comercio y asociaciones gremiales (y municipalidades y SERNATUR, en algunos casos). En términos generales, tienen como función impulsar la cooperación entre estos actores y entre ellos y otros organismos públicos o privados, nacionales o extranjeros, orientada a generar condiciones que permitan potenciar el desarrollo turístico de determinadas zonas.

Por su parte, algunos gobiernos regionales han elaborado políticas de desarrollo turístico, tales como los de las regiones del O'Higgins, Los Ríos, Los Lagos y de Magallanes, entre otras. Estas políticas, en general, apuntan a ser una guía para la gestión pública en materia de desarrollo del turismo en sus territorios de competencia, estableciendo diagnósticos, objetivos, lineamientos (entre los que se incluye el desarrollo de destinos y productos turísticos, la

---

[4] Para más antecedentes, se recomienda revisar el siguiente sitio Web: http://www.latercera.com/noticia/region-metropolitana-busca-capital-turismo-competir-buenos-aires/, visitado el 19 de mayo de 2017, o el sitio Web http://www.intendenciametropolitana.gov.cl/n11445_19-05-2017.html, visitado el 22 de mayo de 2017.

[5] Para más información se sugiere revisar los siguientes links:
- http://www.corporacionlitoraldelospoetas.cl/, visitado el 7 de junio de 2017.
- http://puertovaras.org/, visitado el 7 de junio de 2017.
- http://chiletourism.travel/, visitado el 7 de junio de 2017.

información turística, el capital humano, la conciencia turística, la promoción turística y el desarrollo empresarial, entre otros), perfiles de iniciativas a realizar, además de mecanismos para su gobernanza (generalmente, mediante instancias público-privadas lideradas por el Gobierno Regional) y para su monitoreo y evaluación.

Esto se enmarca en las disposiciones que establece la Ley Nº 19.175, respecto tanto a las funciones generales que tienen los gobiernos regionales, entre las cuales está la formulación y aprobación de políticas, planes y programas de desarrollo regional, como a las que establece en particular acerca del fomento de actividades productivas (sobre promover el turismo a nivel nacional y provincial); y, además, en lo que se indica entre las glosas comunes que regular el presupuesto que disponen estos organismos, en el sentido de que les permite financiar con sus recursos los instrumentos de planificación señalados.

CARACTERIZACIÓN GENERAL DE COMUNAS TURÍSTICAS

Tal como se ha señalado en un comienzo, para efectos de este trabajo se entenderá como comunas turísticas a aquellas que tienen en este sector como una de sus principales dentro de las actividades productivas que se realizan en sus territorios de competencia y que, además, integran la Asociación de Municipios Turísticos de Chile (AMTC). Con ello, de acuerdo a la información remitida por dicha agrupación, las comunas que forman parte de esta categoría son las siguientes (123 en total):

Cuadro N° 7. Comunas turísticas

Arica.	Olmué.	Chimbarongo.	Victoria.
Camarones.	Concón.	Litueche.	Valdivia.
Iquique.	Puchuncavi.	Navidad.	Corral.
Pozo Almonte.	Isla de Pascua.	Constitución.	Lanco.
Pica.	Los Andes.	Curepto.	Futrono.
Tocopilla.	San Felipe.	Pelluhue.	Lago Ranco.
Mejillones.	La Ligua.	Licantén.	Puerto Montt.
Calama.	Papudo.	Molina.	Los Lagos.
San Pedro de Atacama.	Petorca.	Linares.	Calbuco.
Chañaral	Hijuela.	Cobquecura.	Frutillar.
Caldera.	La Cruz.	Quillón	Llanquihue.
Copiapó.	San Antonio.	Chillán.	Puerto Varas.
Huasco.	Cartagena.	Los Ángeles.	Castro.
Vallenar.	El Quisco.	Penco.	Ancud.
Alto del Carmen.	El Tabo.	San Pedro de la Paz.	Quellón.
La Higuera.	Algarrobo.	Talcahuano.	Chonchi.
La Serena.	Melipilla.	Tomé.	Curaco de Vélez.
Vicuña.	Ñuñoa.	Contulmo.	Dalcahue.
Paihuano.	Santiago.	Cabrero.	Quinchao.
Coquimbo	Maipú.	Laja.	Osorno.
Andacollo.	Providencia.	Nacimiento.	Puerto Octay.
Ovalle.	Pirque.	Santa Bárbara.	Puyehue.
Río Hurtado.	Colina.	Yumbel.	Chaitén.
Los Vilos.	Alhué.	Pemuco.	Futaleufú.
Illapel.	Isla de Maipo.	Pinto.	Palena.
Salamanca.	Buin.	San Carlos.	Coyhaique.
Valparaíso	Calera de Tango.	Pitrufquén.	Aysén.
Quilpué.	Estación Central.	Pucón.	Puerto Cisnes.
Villa Alemana.	Las Cabras.	Villarrica.	Tortel.
La Calera.	Pichilemu.	Ercilla.	Puerto Natales.
	San Fernando.	Traiguén.	Torres del Paine.

Fuente: elaboración propia con base en información provista por la AMTC.

A ellas se agrega la comuna de Viña del Mar, por ser reconocida como uno de los principales destinos turísticos del país.

A continuación se presenta una caracterización general de ellas, construida a partir de la selección de algunos indicadores que dispone el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM):

Cuadro N° 8: Caracterización de municipalidades turísticas

	2006			2016		
Indicador	Mínimo	Máximo	Promedio	Mínimo	Máximo	Promedio
(%) Dependencia del Fondo Común Municipal sobre los Ingresos (FCM) Propios	2,4%	99,6%	58,1%	0,9%	97,4%	57,3%
Participación de Ingresos Propios Permanentes (IPP) en el Ingreso Total	0,3%	79,8%	31,9%	2,5%	81,8%	30,9%
Participación del Área de Programas Culturales en el Gasto Total (Devengado)	Sin datos	Sin datos	Sin datos	0%	13,2%	1,3%
Inversión Municipal total (M$)	7.149	9.485.988	779.502	49.990	10.952.636	1.204.714
Población Comunal de las municipalidades analizadas (estimada por el INE para el año)	564	663.276	54.991	659	554.548	61.624

Fuente: elaboración propia con base en datos extraído del SINIM para los años 2006 y 2016. Cifras de inversión deflactadas con deflactor del PIB base 2013, a partir de datos del Banco Central.

En términos generales el cuadro muestra, para los años 2006 y 2016, los valores mínimos y máximos que presenta el conjunto de municipalidades que forma parte del análisis, así como también el promedio de ellos para cada variable seleccionada. De manera específica, los datos muestran la heterogeneidad que presentan las municipalidades de comunas turísticas en términos de los recursos que disponen, la inversión que realizan y la población que acogen, lo cual hace necesario que las intervenciones que se hagan con ellas tengan espacios de flexibilidad que reconozcan esas diferencias.

En cuanto a la normativa que rige su funcionamiento, la principal se encuentra contenida en la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. En ella se establece al turismo como una de las tareas que estas entidades, definidas por la Ley y señaladas como corporaciones autónomas de derecho público, podrán realizar de manera directa, o bien en conjunto con otros organismos de la administración pública.

Para el cumplimiento de sus funciones, las municipalidades cuentan con determinados instrumentos de gestión que pueden ser de utilidad para apoyar su labor en materia de

desarrollo del sector turismo. Estos son: el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), mediante la inclusión del sector dentro de los ejes sobre los que focalizará el desarrollo de la comuna (reconociendo con ello a este sector como un sector económico de relevancia para ello); el Plan Regulador Comunal (en la medida en que reconozca sitios de interés turístico y haga compatible su desarrollo con el de otras actividades que se realizan en la comuna), que define usos del territorio en función de sus características y de los objetivos de desarrollo local; y el presupuesto municipal anual, que distribuye los recursos financieros que dispone la comuna a partir de las prioridades que se definan, permitiendo destinar presupuestos para ejecutar de manera total o en conjunto con aportes de otros organismos públicos y/o privados iniciativas de interés para el desarrollo del turismo en la comuna.

Cuadro N° 9: Otras disposiciones de interés establecidas en la Ley N°18.695

Pueden adquirir y destinar el uso de bienes para la realización de actividades turísticas; establecer disposiciones normativas que promuevan el desarrollo de la actividad en la comuna; y apoyar con recursos a organismos que apoyen el desarrollo del turismo en la comuna, entre otras.	Pueden obtener recursos para realizar iniciativas de interés comunal en materia de turismo, ya sea a partir de fuentes de financiamiento de carácter general como también de la focalización de ingresos propios derivados del pago de determinados derechos y/o permisos.
Pueden constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado que permitan focalizar esfuerzos en la realización de actividades turísticas de carácter artístico y cultural. Ejemplo de ellas son las que han sido creadas por las municipalidades de Calama y Vicuña[5].	También pueden crear asociaciones entre dos o más municipalidades para, entre otras cosas, desarrollar programas orientados al turismo[6].

Fuente: elaboración propia con base en Gobierno de Chile (2006).

A lo anterior se puede agregar la posibilidad de ejecutar programas de fomento turístico principalmente con SERNATUR, como los realizado en materia de capacitación de capital humano para desempeñarse en el sector turístico, certificación de calidad de servicios turísticos, generación de conciencia turística y posicionamiento de marcas y el desarrollo de productos y destinos turísticos (SERNATUR, 2017).

REVISIÓN DE CASOS NACIONALES

Para efectos de este punto, se seleccionaron experiencias de tres de las municipalidades que fueron identificadas en el punto anterior, a saber: La Serena, Viña del Mar y Pucón.

Esto en consideración a que son representativos por macrozona (centro, norte y sur) de la administración de comunas que tienen una reconocida vocación turística.

El caso de La Serena

La Serena es una de las principales ciudades de la Región de Coquimbo y, además, una de las principales de la zona norte del país. Al año 2016, siguiendo los datos estimados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), su población llega a 221 mil personas, aproximadamente.

La municipalidad realiza la labor de turismo por medio de su Departamento de Turismo, el cual depende de la Secretaría Comunal de Planificación.

Algunos detalles del alcance que tiene el trabajo que realiza este Departamento se indican a continuación:

Ejemplos de acciones que realiza	- Diseña y organiza eventos de interés turístico, tanto de manera directa como en coordinación con otros organismos públicos. - Recopila, sistematiza y difunde información sobre atractivos y servicios turísticos que se ofrecen en la comuna. - Entrega información turística sobre atractivos, productos y servicios turísticos.
Sitios web	http://www.visitalaserena.cl/, es el sitio que dispone el Departamento de Turismo de la Municipalidad de La Serena para entregar noticias, información sobre atractivos turísticos, promover eventos y panoramas turísticos en general y orientaciones respecto a lugares donde comer, dormir, arrendar vehículos y acceder a servicios turísticos.
Otras características	- 6 personas trabajan en el tema. - Dispone de puntos de información turística en distintas partes de la ciudad. - Dentro del sitio web también se difunden promociones que ofrecen lugares de alojamiento. - Próximamente iniciará la formulación de su PLADETUR.

Fuente: elaboración propia con base en Municipalidad de La Serena (2017) y diario *El Día* (2017).

El caso de Viña del Mar

Viña del Mar es una de las comunas más importantes de la región de Valparaíso, junto con la capital regional, que al año 2016 tiene más de 325 mil habitantes de acuerdo a proyecciones efectuadas por el INE. El tema del turismo es abordado por su municipalidad a través de un Departamento especialmente dispuesto para ello (denominado Departamento de Turismo), el cual depende de la Dirección de Desarrollo Turístico y Económico.

En cuanto a las características relevantes de su quehacer, algunas de estas se presentan a continuación:

Ejemplos de acciones que realiza	- Cuentan con un Plan Estratégico de Fomento Turístico a nivel nacional e internacional. - Elabora material de promoción turística para dar a conocer y relevar los atractivos y condiciones que ofrece la comuna para el desarrollo del turismo para diversos grupos de interés. - Realizan acciones de orientación y fomento de la inversión turística privada en coherencia con los planes de desarrollo y carteras de proyectos que dispone la comuna. - Efectúan campañas de sensibilización y formación de cultura turística focalizada en escolares, centros especializados y la comunidad en general. - Propone la creación, actualización o modificación de ordenanzas y reglamentos municipales que están ligados al desarrollo del sector. - Propone y organiza eventos afines al desarrollo del turismo en la comuna.
Sitios web	http://www.visitevinadelmar.cl/, es el sitio web oficial de la Municipalidad para la promoción turística, que entrega información sobre actividades turísticas, atractivos turísticos, servicios tales como alojamiento y espacios para la realización de eventos y reuniones masivas.
Otras características	- Para el cumplimiento de estas tareas, el Departamento de Turismo cuenta con las secciones de Informaciones Turísticas, Asesoría y Promoción Turística, y Proyectos Turísticos. - Disponen de 10 personas dedicadas a estos temas. - Para cumplir con su labor, dentro de sus actividades está la recopilación y procesamiento de estadísticas y, en general, antecedentes sobre la dinámica del turismo a nivel comunal, regional, nacional e internacional. - La Municipalidad también dispone de una Corporación Cultural, la cual organiza distintas actividades de atractivo turístico. - Promueve la comuna a partir del concepto "Viña ciudad bella". - Su PLADETUR está en elaboración.

Fuente: elaboración propia con base en Municipalidad de Viña del Mar (2017a), Municipalidad de Viña del Mar (2017b) y SERNATUR (2017).

El caso de Pucón

Está comuna está ubicada en la cordillera de la Región de La Araucanía y se caracteriza por estar inserta en una zona en donde el turismo es una de las actividades productivas principales. Es por ello que se rodea de comunas y localidades que son también reconocidas dentro de este sector, como lo son Villarrica, Curarrehue y Curacautín, entre otras.

La comuna de Pucón cuenta con algo más de 28 mil habitantes al año 2016, de acuerdo a las estimaciones del INE.

El trabajo que desarrolla la municipalidad en fomento del turismo lo realiza por medio de un Departamento de Turismo, dependiente de la Dirección de Desarrollo Comunitario.

Otras particularidades sobre su labor se presentan a través del siguiente cuadro:

Ejemplos de acciones que realiza	- Entrega información turística sobre atractivos, productos y servicios turísticos. - Desarrolla estrategias para la promoción del turismo en la comuna a nivel nacional e internacional. - Organiza y promueve eventos de interés turístico. - Recopila, sistematiza y difunde información sobre atractivos y servicios turísticos que se ofrecen en la comuna.
Sitios web	http://www.destinopucon.com/portal/, es el sitio web generado por la Municipalidad para difundir las actividades turísticas que organiza, así como también lugares para alojar, comer, visitar (circuitos, termas) y de operadores turísticos disponibles en la zona, entre otras informaciones.
Otras características	- Dentro de los lineamientos de su acción reconoce la necesidad de promover el desarrollo del sector mediante una articulación público-privada. - Tiene un equipo de 5 personas para cumplir con sus funciones. - Cuenta con una ordenanza municipal en materia de realización de actividades de turismo aventura. - Promueve la comuna a partir del concepto "Pucón: el centro del sur de Chile". - Ocupa el 6° lugar de los destinos más populares de Chile, de acuerdo al Travellers Choice 2017, del sitio web www.tripadvisor.cl. Este ranking se construye a partir de la evaluación que hacen los turistas de los servicios que reciben, así como también de las atracciones, marcas y productos de los lugares que visitan. - Tuvo un PLADETUR entre los años 2011 y 2014.

Fuente: elaboración propia con base en Municipalidad de Pucón (2017a), Municipalidad de Pucón (2017b) y SERNATUR (2017).

RESULTADOS

A partir del análisis realizado en los puntos anteriores, se han extraído las siguientes conclusiones:

El sector turístico tiene una serie de características que la hacen una actividad productiva de marcado sello territorial. Esto representa una oportunidad para generar bases productivas asentadas en rasgos locales distintivos que permiten valorar, potenciar y preservar la identidad

de cada territorio, especialmente sustentada en aspectos naturales, históricos y culturales y, con ello, maximizar el potencial productivo que el país tiene en este ámbito.

La experiencia internacional analizada muestra, en general, que los organismos subnacionales de gobierno asumen principalmente roles de diseño e implementación de iniciativas a escala regional y local y de apoyo al nivel central en la implementación de medidas que son de alcance general. En ese sentido, el alcance de la acción local está centrado en materias tales como la entrega de información turística y en la definición de territorios para la realización de la actividad. Además, de manera conjunta con el nivel central se ejecutan instrumentos orientados a la certificación de la calidad de los servicios turísticos, a la gestión de seguridad y riesgos asociados al turismo, a la gestión de zonas definidas como de uso turístico prioritario y al desarrollo de productos y servicios turísticos.

Por su parte, la experiencia nacional revisada respecto a la acción que realizan municipalidades en materia de desarrollo turístico, muestra que éste se centra principalmente en la entrega de información turística, en la organización de eventos de interés turístico y en la realización de actividades de promoción de los atractivos turísticos que ofrecen sus comunas. Al respecto, existe heterogeneidad en los tipos de acciones y en el alcance que ellas tienen por parte de cada municipal, lo que puede ser un reflejo de las distintas capacidades que disponen, especialmente en lo que se refiere a recursos, así como también de la escasa asociatividad que existe entre ellos, la cual podría ser una forma en la que podrían complementar recursos y capacidades que son escasos para cada uno.

A lo anterior, se suma el apoyo que entregan a la ejecución de algunos programas de SERNATUR en sus territorios, en materias tales como planificación, desarrollo de productos y servicios turísticos, capacitación y promoción de destinos turísticos, entre otras, que apuntan a generar condiciones para el desarrollo turístico territorial. En ese sentido, el Programa de Turismo Municipal aparece como la principal fuente de apoyo técnico que disponen las municipalidades en este tema.

A nivel subnacional, la labor de las municipalidades es complementada por el trabajo que realizan los gobiernos regionales, ya sea de forma directa o a través de las corporaciones que han creado en el ámbito de desarrollo productivo, definiendo instrumentos de planificación regional y destinando recursos para su implementación. A ello se suma el sector privado, el que de manera asociada entre sí o con el sector público (como ocurre en las corporaciones señaladas y otras de escala territorial menor) coopera en acciones de difusión turística, entre otras.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barca, F., McCann, P. y Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52, pp. 134-152. doi:10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x

Granados, M. (2000). Rol de los municipios en el desarrollo del turismo. *Revista Gestión en el tercer milenio*, Vol. 3, Nº 6, pp. 51-72. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Gobierno de Argentina (s/a). Decreto Ley 6769/58. Ley orgánica de las municipalidades. Ministerio de Gobierno.

Gobierno de Chile (2016). Ley de Presupuesto del Sector Público año 2017. Aprobada por Ley Nº 20.981, publicada en el *Diario Oficial* del 15 de diciembre de 2016. Ministerio de Hacienda.

————— (2015). Turismo: desarrollo con sentido para Chile. Diálogo para la productividad con la Industria Turística Nacional. Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento.

————— (2011). Ley Nº 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional y jurisprudencia administrativa. Texto actualizado, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

————— (2010). Ley Nº 20.423 del Sistema institucional para el desarrollo del turismo. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción.

————— (2006). Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Ministerio del Interior. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

————— (1975). Decreto Ley Nº 1.224, crea el Servicio Nacional de Turismo. Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción.

Gobierno de España (2013). Ley 23/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Jefatura del Estado.

Gobierno de México (2009). Ley general de turismo. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

————— (1985). Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local. Jefatura del Estado.

gobierno regional de Los Lagos (2015). Política Regional de Turismo e Imagen Región. División de Planificación.

gobierno regional de Los Ríos (2011). Política Regional de Turismo. División de Planificación y Desarrollo Regional.

gobierno regional de Magallanes (2010). Política Regional de Turismo 2010. Gobierno de Chile.

gobierno regional de O'Higgins (2012). Política Pública Regional de Turismo. SERNATUR y División de Planificación y Ordenamiento Territorial.

MINECON (2017). Estadísticas de Empresas en las Actividades Características del Turismo. División de Estudios, Subsecretaría de Turismo. Departamento de Estadísticas - SERNATUR.

————— (2015). Plan Nacional de Desarrollo Turístico Sustentable. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Subsecretaría de Turismo.

————— (2016). Decreto N°30/2016, Apruébase el reglamento que fija el procedimiento para la declaración de zonas de interés turístico. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

————— (2011). Decreto N° 222/2011, Aprueba reglamento para la aplicación del sistema de clasificación, calidad u seguridad de los prestadores de servicios turísticos. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño.

————— (2010). Estrategia Nacional de Turismo 2012-2020. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Subsecretaría de Turismo.

MINVU (2016). Ley General de Urbanismo y Construcciones. Decreto con Fuerza de Ley (DFL).

OCDE (2017). *Estudio de la Política Turística de México. Resumen ejecutivo, evaluación y recomendaciones*. Estudios en Turismo de la OCDE.

Organización Mundial del Turismo (2017b). *Panorama OMT del turismo internacional.* Edición 2016.

————— (2016). *Compilación de recomendaciones de la OMT, 1975-2015*. OMT, Madrid.

Rivas, H. (2015). *Orientaciones para el diseño de planes de desarrollo turístico*. Servicio Nacional de Turismo, marzo.

Rodríguez-Arana, J. (2001). *Sobre la distribución de competencias en materia de turismo*. Estudios de Turismo.

Rodríguez-Pose, A. (2015), *Desequilibrios territoriales y desarrollo regional. ¿Políticas personales o territoriales?* Presentación en dispositivas efectuada en el VII Encuentro Anual de la Sociedad Chilena de Estudios Regionales en conjunto con la 24 Conferencia de ciencias regionales del Pacífico (PRSCO). Viña del Mar.

Servicio de Impuestos Internos (2009). Imparte Instrucciones Relativas a la Resolución Ex. N° 67, del 11 de mayo del 2009, que Establece Normas para la Devolución del Impuesto del Título II y del artículo 42 de la Ley de Impuestos a las Ventas y Servicios. Circular N° 33 del 29 de mayo del 2009.

SERNATUR (2017). *Programa de Turismo Municipal, Informe de Gestión 2016*. Subdirección de Desarrollo, Unidad de Capital Humano Turístico. Documento preparado por los Encargados Regionales del Programa de Turismo Municipal.

Universidad de Murcia (s/a). *El turismo. Conceptos y definiciones e importancia actual*. Aula sénior, Escuela Universitaria de Turismo de Murcia.

SITIOS WEB:

Organización Mundial de Turismo:

Organización Mundial del Turismo (2017a). Entender el turismo: glosario básico. http://media.unwto.org/es/content/entender-el-turismo-glosario-basico, visitado el 31 de marzo de 2017.

Gobierno de Chile:

SERNATUR (2017). Programa de Turismo Municipal. https://www.sernatur.cl/programa-de-turismo-municipal/, visitado el 27 de marzo de 2017.

MINECON (2017). Estadísticas sobre turismo. http://www.subturismo.gob.cl/wp-content/uploads/sites/18/2015/10/20170320- Estad%C3%ADsticas-de-Empresas-en-las-Actividades-Caracter%C3%ADsticas-del-Turismo- per%C3%ADodo-2005-2015.xlsx, visitado el 31 de marzo de 2017.

SINIM (2017). Indicadores para la caracterización de municipalidades turísticas. http://datos.sinim.gov.cl/datos_municipales.php, visitado el 16 de mayo de 2017.

Gobierno de Francia:

Gobierno de Francia (2017a). Turismo. http://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/turismo/, visitado el 5 de mayo de 2017.

————— (2017b). Estrategia del trabajo de Atout France. http://atout-france.fr/services/strategie, visitado el 5 de mayo de 2017.

————— (2017c). Las jornadas de turismo. http://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/turismo/la-accion-de-maedi-en-la-promocion-del-turismo/las-jornadas-del-turismo/, visitado el 5 de mayo de 2017.

————— (2017d). Cultura, deporte y turismo. http://www.collectivites-locales.gouv.fr/culture-et-sport, visitado el 5 de mayo de 2017.

——— (2017e). ION 2010-1563 de 16 de diciembre 2010 la reforma del gobierno local. https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&categorieLien=cid, visitado 5 de mayo de 2017.

——— (2017f). La Oficina de Turismo de París y su función. http://es.parisinfo.com/footer/full/1457, visitado el 5 de mayo de 2017.

——— (2017g). *Código de turismo*. https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074073&dateTexte=29990101&categorieLien=cid, visitado el 5 de mayo de 2017.

——— (2017h). Ley N ° 2006-437 de 14 de abril de 2006 que contiene diversas disposiciones en materia de turismo. https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000422900, visitado el 5 de mayo de 2017.

Gobierno de España:

Gobierno de España (2017a). Lineamientos en materia de turismo. http://www.minetad.gob.es/turismo/cooperacion/Paginas/cooperacion.aspx, visitado el 8 de mayo de 2017.

——— (2017b). Destinos turísticos inteligentes. http://www.segittur.es/es/proyectos/proyecto-detalle/Destinos-Tursticos-Inteligentes-00006/#.WVqg44SGOHs, visitado el 3 de julio de 2017.

Rentalia (2017). Normativa turística autonómica. https://es.rentalia.com/owner/legal.php, visitado el 9 de mayo de 2017.

Gobierno de México:

Gobierno de México (2017a). ¿Qué hacemos? http://www.gob.mx/sectur/que-hacemos, visitado el 12 de mayo de 2017.

——— (2017b). Decreto por el que se expide la Ley General de Turismo y se reforma la fracción VI y se deroga la fracción VII, del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. http://www.dof.gob.mx/avisos/1922/TURISMO_170609/TURISMO_170609.htm, visitado el 12 de mayo de 2017.

———— (2017c). Programa de Asistencia Técnica a Estados y Municipios. http://www.fonatur.gob.mx/es/prod_serv/index.asp?modsec=01-PATEM&sec=1, visitado el 12 de mayo de 2017.

Gobierno de Argentina:

Gobierno de Argentina (2017a). Misión y lineamientos para el desarrollo del turismo. http://www.turismo.gov.ar/desarrollo, visitado el 12 de mayo de 2017.

———— (2017b). Consejo Federal de Turismo. http://www.turismo.gov.ar/cft, visitado el 12 de mayo de 2017.

———— (2017c). Desarrollo de destinos. http://www.turismo.gov.ar/desarrollo/desarrollo-de-destinos, visitado el 12 de mayo de 2017.

———— (2017d). Se implementa el reintegro del IVA a turistas extranjeros por alojamiento. http://www.turismo.gov.ar/noticias/2016/12/30/se-implementa-reintegro-del-iva-turistas-extranjeros-por-alojamiento, visitado el 17 de mayo de 2017.

Gobierno de la Provincia de Corrientes (2017). Misiones y funciones el Ministerio de Turismo. http://turismo.corrientes.gob.ar/home/misiones-y-funciones-del-ministerio-de-turismo, visitado el 14 de mayo de 2017.

Gobierno de la Provincia de Mendoza (2017). Ministerio de Turismo. http://www.mendoza.gov.ar/ministerio-de-turismo/, visitado el 14 de mayo de 2017.

Municipalidad de La Serena:

Municipalidad de La Serena (2017). La Serena Turismo. http://www.visitalaserena.cl/, visitado el 23 de mayo de 2017.

Diario *El Día* (2017). La Serena buscará profesionalizar el turismo estableciendo lineamientos en su plan de desarrollo comunal. http://www.diarioeldia.cl/economia/turismo/serena-buscara-profesionalizar-turismo-estableciendo-lineamientos-en-su-plan, visitado el 23 de mayo de 2017.

Municipalidad de Viña del Mar:

Municipalidad de Viña del Mar (2017a). Viña ciudad bella. Sitio web oficial de la ciudad de Viña del Mar. http://www.visitevinadelmar.cl/, visitado el 23 de mayo de 2017.

————— (2017b). Departamento de turismo. Funciones específicas, generales y actividades a realizar. http://www.vinadelmarchile.cl/uploads/2014/07/20140722221926-pagina20110905234058147.pdf, visitado el 23 de mayo de 2017.

Municipalidad de Pucón:

Municipalidad de Pucón (2017a). Municipalidad de Pucón. Sitio web oficial. http://www.municipalidadpucon.cl/, visitado el 23 de mayo de 2017.

————— (2017b). Pucón, el centro del sur de Chile. Sitio web del Departamento de Turismo de la Municipalidad de Pucón. http://www.destinopucon.com/portal/, visitado el 23 de mayo de 2017.

La cooperación entre gobiernos regionales y las organizaciones no gubernamentales: el caso de la Región de Valparaíso

Carlos E. Valdebenito Valdebenito* y Tracy Pizarro Herrera**

RESUMEN

Este artículo[1] aborda los desafíos inmensos y complejos que enfrenta el desarrollo de los territorios en las regiones en Chile, que han renovado la valoración positiva, técnica y política de los procesos de planificación, como instancias de cooperación, entre actores y agentes involucrados, públicos, privados y de la sociedad civil, en torno a la definición de lo que se quiere lograr, en un espacio y tiempo determinado, y los caminos más apropiados para alcanzarlo. Esta renovación, ha traído como correlato la exigencia de reconfigurar estos procesos, a la luz de los evidentes límites de sus modos normativos tradicionales, que caracterizan al Estado. El artículo dialoga con noticias que aluden a los procesos de actualización del Plan Regulador Metropolitano y de la Estrategia de Desarrollo de la región de Valparaíso, y reflexiona sobre la agenda de cooperación en la planificación del desarrollo de territorios subnacionales de dos de sus actores claves: Gobierno Regional y organizaciones no gubernamentales.

INTRODUCCIÓN

Los matices, continuidades y rupturas que se observan en la cooperación, entre el Estado y la sociedad civil, en los procesos de planificación para el desarrollo de los territorios subnacionales,

* Doctor en Geografía por la Universidad de Barcelona y Docente en la Pontificia Universidad Católitca de Valparaíso. Mail:carlos.valdebenito@pucv.cl

** Licenciada en Trabajo Social, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Mail: tracy.pi.he@gmail.com

1 Este artículo es producto de una investigación en curso apoyada por CONICYT a través del proyecto FONDECYT Nº 11160747. Nuestros agradecimientos.

en el último cuarto de siglo, tiene en las modificaciones de las reglas del juego, legislativas y administrativas, asociadas a procesos de descentralización, su contexto explicativo.

Si bien la descentralización viene acompañando la agenda pública de los Gobiernos nacionales desde los inicios de la República, es desde fines de la década de los setenta del siglo pasado, con la promulgación de la Ley de Rentas Municipales, que esta preocupación y ocupación se intensifica. El traspaso de responsabilidades y competencias desde el Gobierno central a los gobiernos subnacionales, que va cristalizando el proceso de descentralización, tiene como correlato la constatación, técnica y política, de tres ventajas sustantivas que tendría esta escala de Gobierno público en la toma de decisiones, a saber: representatividad, pertinencia y oportunidad (Andrew y Goldsmith, 1998, citado en Mardones, 2007).

En este escenario, es clave la cooperación entre gobiernos subnacionales y sociedad civil, entre cuyas manifestaciones organizacionales están, en Chile, los gobiernos regionales y las organizaciones no gubernamentales (ONGs). Sin embargo, esta cooperación no se ha expandido en los procesos de descentralización en curso, en términos de cobertura y densidad, a la altura de la valoración reseñada. La falta de consensos en la configuración de la descentralización, entre las élites, así como entre estas y la sociedad civil (Arredondo, 2011), a nuestro juicio, se erige en un factor clave para comprender este débito.

Para reflexionar sobre la cooperación para el desarrollo en Chile, entre gobiernos subnacionales y la sociedad civil organizada, en el contexto del proceso de descentralización en curso, se optó por examinar como caso la relación establecida entre el Gobierno Regional de Valparaíso y las ONGs, en dos procesos de planificación territorial, uno de carácter normativo, el Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso (PREMVAL), y otro de carácter indicativo, la Estrategia de Desarrollo Regional. El corpus de análisis se conformó a partir de noticias publicadas por el periódico regional *El Mercurio de Valparaíso*[2] en los últimos cinco años[3]. Las noticias no solo dan cuenta descriptivamente de los hechos, sino también recogen opiniones y declaraciones de los distintos actores y agentes involucrados, razón por la cual se las consideró como una práctica discursiva, a saber, como "estrategias sociales, semióticas y políticas utilizadas por diversos agentes para generar y reproducir significados en un espacio social, las cuales

[2] Periódico regional validado por los actores y agentes del desarrollo de la región de Valparaíso, como fuente de consulta y divulgación de sus preocupaciones y ocupaciones en relación al devenir de la región, en general, y de las provincias, área metropolitana, conurbaciones y comunas que la conforman, en particular.

[3] La decisión de esta data de referencia se fundamentó, por una parte, en la pertinencia de las noticias en cuestión, y, por otra, en un argumento pragmático que decía relación con la posibilidad de disponerlas a través de internet en formato digital, lo que acontece desde el año 2012.

terminan también constituyendo y transformando el mismo espacio donde tienen lugar" (Jaramillo, 2012, p. 134), es decir, la noticia ya no es un espejo de la realidad en donde solo se informa de hechos y situaciones, sino que pasa a ser un dispositivo que puede transformar el sentido y accionar de actores y agentes, públicos, privados y de la sociedad civil, no siendo indiferente su posición e intereses en el espacio social (Bourdieu, 1998) regional, en sus distintas escalas de manifestación.

La búsqueda de noticias, en una primera fase, se realizó utilizando directamente los conceptos a examinar, a saber, estrategia de desarrollo regional, plan regulador metropolitano de Valparaíso, Gobierno Regional, organizaciones no gubernamentales y planificación del desarrollo. En una segunda fase, se realizó una búsqueda con aspectos relacionados a los conceptos antes mencionados, a saber, participación ciudadana, descentralización y sociedad civil.

El artículo se estructura en torno a cuatro acápites: el primero, revisa la trayectoria de la cooperación entre Estado y organizaciones no gubernamentales, en el último cuarto de siglo en Chile; el segundo, centra su atención en el marco que regula la participación y cooperación de los gobiernos regionales y las ONGs en los instrumentos de planificación territorial; el tercero, presenta los principales resultados del proceso de análisis de las noticias implementado; y finalmente, en el cuarto acápite se da cuenta de la discusión y de las conclusiones a las que se arribó en torno a la problemática de preocupación.

TRAYECTORIA DE LA COOPERACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS ONGS

En Chile, hasta el golpe militar de 1973, las organizaciones no gubernamentales estuvieron vinculadas casi exclusivamente a prácticas asistenciales y filantrópicas, promovidas especialmente por la Iglesia Católica. Es en tiempos de la dictadura cívico-militar que emergen nuevas configuraciones de ONGs, asociadas a la cooperación internacional para el desarrollo y con una marcada identidad alternativa al modelo de desarrollo político, económico, social y cultural vigente. Las ONGs, según Gruninger (2003), buscaban contrarrestar los efectos negativos del régimen, principalmente en materia de violación de los derechos humanos y empobrecimiento de los sectores populares.

Al posicionarse estas emergentes ONGs, y ser leídas por las autoridades de la época como oposición y como alternativa laboral para aquellos profesionales no alineados, no es de extrañar que la cooperación y relación entre estas y el Estado fuera prácticamente nula. En la época en

cuestión, se desencadenan tres procesos que a la vez de operar como contexto explicativo de esta escasa relación (Illanes, 2011), paradojalmente también lo es del surgimiento y consolidación de estas nuevas configuraciones organizacionales de la sociedad civil, a saber: i. La anulación radical de todas las formas de ejercicio democrático, que hasta ese momento se desarrollaban en la sociedad (Illanes, 2011); ii. La reducción del gasto social fiscal, lo cual significó el término de una serie de políticas sociales en proceso y, a su vez, la marginación de aquellos sectores beneficiados por los programas sociales en cuestión (Illanes, 2011); y iii. La configuración de un Estado neoliberal, que contempla un nuevo ordenamiento político y social, en donde Estado y sociedad civil se encuentran bajo el alero del empresariado (Illanes, 2011).

En el transcurso de la primera década de transición democrática, la cooperación internacional para el desarrollo comienza a reducir sostenidamente el financiamiento directo de las ONGs de nuevo tipo, como correlato de dos procesos que operan complementariamente. Por una parte, la conformación al alero de los gobiernos posdictadura, de una institucionalidad de gestión social para el desarrollo[4], que "compite", pro y activamente, con las ONGs por la canalización de los recursos de la cooperación internacional para el desarrollo y, por otra, que como producto de las políticas sociales implementadas en este período, Chile progresivamente deja de ser prioridad para este tipo de cooperación, reduciendo significativamente su volumen.

En este escenario, donde el Estado retoma el protagonismo en las políticas sociales orientadas tanto a la superación de la pobreza y la indigencia como a la contención y/o reducción de déficit significativos en las múltiples dimensiones en que se juega el desarrollo humano, la cooperación con la sociedad civil, en general, y con las ONGs de nuevo tipo, en particular, se releva, aunque bajo los parámetros del gobierno. Se establecen diversas modalidades de cooperación, que involucran traspasos de recursos financieros desde el Estado a las ONGs, a saber, asignaciones directas, fondos concursables y/o subsidios, entre las más significativas.

Si bien, como se refería, el Estado, en sus diversas escalas geográficas de preocupación y ocupación, contempla diversas formas de transferencias de recursos a las ONGs, como mediación a su cooperación en la implementación de las políticas sociales, son las licitaciones vía fondos concursables la manera más recurrente. Tales recursos son ocupados, en primer lugar, en la ejecución de programas y proyectos que cristalizan la política pública y, en segundo lugar, en la elaboración de estudios que incrementen el conocimiento público, explicativo y/o

[4] Se hace referencia en especial a la creación del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, durante el primer año de gobierno del presidente Patricio Aylwin Azocar.

comprensivo, en relación a emergentes fenómenos que son connotados como problemas sociales.

Este modo de financiar la cooperación se constituyó en un campo de conflicto entre las ONGs de nuevo tipo y el Estado, no solo por la marcada y nunca superada asimetría de poder entre estos[5], sino también por la incorporación de reglas de mercado en el proceso de selección entre las organizaciones no gubernamentales, de aquellas que se integrarían a participar en la implementación de las políticas sociales, en general, y de inversión social, en particular.

La progresiva reducción del financiamiento directo proveniente de la cooperación internacional, trajo como correlato la pérdida, también progresiva, de autonomía y poder de las ONGs en su relación con el Estado. En un primer momento, las ONGs son consideradas por los Gobiernos transicionales como socias en la reconstrucción democrática de la sociedad chilena, entre cuyos campos más significativos de materialización están las políticas sociales. Dicha consideración tenía como base el reconocimiento del capital social de estas, sedimentada en el trabajo en los tiempos de dictadura y mediatizada por el acceso a financiamiento autónomo del Estado. La pérdida de este financiamiento, asociada a su descapitalización en términos sociales como producto de la cooptación por parte del Estado de un número significativo de sus cuadros profesionales, conllevó a la matización de esta consideración inicial, agudizando la asimetría.

Otro elemento, igualmente relevante, para comprender la emergente configuración de la relación de cooperación entre Estado y ONGs, son las reglas asociadas al acceso al financiamiento público que afectaron la asociatividad y la colaboración entre las organizaciones. Ambas constituían principios éticos operativos de la cooperación de las ONGs a la reconstrucción democrática y al desarrollo nacional. No solo debieron competir entre sí para mantenerse y sobrevivir institucionalmente, sino también adecuarse a unos tiempos de ejecución que respondían más a lógicas administrativas[6] que a la complejidad de los problemas sociales que procuraban transformar. Tiempos de administración del Estado, que se distanciaban significativamente de las prácticas más recurrentes de administración de las organizaciones no gubernamentales.

---

[5] De hecho, no exageramos al afirmar que las ONGs en la primera década de este período transicional mutan de agentes a actores. Es decir, pasan desde una posición de poder, simbólico y real, para afectar el diseño de las políticas sociales post dictadura, a una posición de implementadores de éstas.

[6] Se hace alusión aquí a la "anualidad" desfasada de la planificación presupuestaria del Estado de Chile.

En este escenario, en donde las licitaciones se van reduciendo a una competencia por recursos necesarios para la sobrevivencia institucional, hay organizaciones que se integran, así como hay otras que quedan al margen o se disuelven. Lo que sí es claro, de acuerdo a lo referido, es que aquellas que logran mantenerse deben necesariamente mutar. De hecho, el Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo, en una publicación sobre el financiamiento de la sociedad civil por parte del Estado, entrada la segunda década del siglo XXI (CENDA, 2014) reseña que los fondos concursables, originados en la década de los noventa, han ido progresivamente complejizando sus procedimientos de asignación, "en donde en general existe una regulación para evitar el no cumplimiento, con un castigo aparejado a quienes no cumplen, además de existir rankings de los competidores según su historia pasada" (CENDA, 2014, p. 33). Sin embargo, se deja en evidencia que aún no existe un registro público, completo y organizado, que transparente las asignaciones entregadas por el Estado a través de los distintos fondos.

Aun suscribiendo lo sostenido por Corvalán (1996), de que la mayoría de las ONGs, en ese período, se inscriben en una concepción integradora de la intervención social, en donde "el Estado no está visto como un adversario de la sociedad civil, sino como una posibilidad para el desarrollo"[7] (Gruninger; 2003, p. 6), estas se ven enfrentadas al sustantivo dilema de establecer o no relación con el Estado. Dicho dilema no solo dice relación con la adaptación o no a las nuevas exigencias de acceso y administración de su financiamiento, sino con aspectos aún más sustantivos, referidos a la concepción del papel de las ONGs en la sociedad. En esta línea argumental, Navarro (1996) formula dos preguntas claves: ¿por qué el Estado requiere de la cooperación de las ONGs? y ¿por qué las ONGs han accedido a cooperar con el Estado?

Para los Gobiernos de la transición, contar con la cooperación de las ONGSs resulta fundamental a la hora de resguardar la eficiencia y eficacia de sus emergentes políticas sociales, habida cuenta del capital social de estas, incomparable con lo que disponía el Estado en esos momentos. Sin embargo, luego de unos primeros años, en donde el Estado se abre, al menos discursivamente, a la cooperación de las ONGs no solo en la implementación sino también en la evaluación y en el re-diseño de las políticas sociales, progresivamente va reduciendo su participación a la ejecución. El reconocimiento de la fragilidad de la institucionalidad democrática posdictadura, sumado a los cambios acaecidos en el "orden" internacional que lleva a abandonar preceptos básicos de las propuestas de rediseño de las políticas públicas,

---

[7] De hecho, un número importante de proyectos implementados desde las ONGs, en la época de la dictadura, eran concebidos como "pilotos", bajo el supuesto de que una vez recuperado democráticamente el Estado, se ajustarían como políticas públicas.

constituye un contexto explicativo de esta progresiva pérdida de espacio de las ONGs en la reconstrucción del Estado y de sus políticas sociales. Desde luego, esta circunscripción al espacio exclusivo de la implementación de las políticas sociales, apartándolas de los espacios de planificación y decisión pública, es una de las críticas más sustantivas hacia el Estado y sus administradores, que construye la Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales, ACCIÓN[8].

Dado el escenario ilustrado, la pregunta de Navarro (1996) en relación a los fundamentos que están a la base de la decisión de las ONGs de continuar cooperando con el Estado, sigue vigente. Una hipótesis explicativa de la decisión de mantener la cooperación, aún bajo los parámetros reducidos que el Estado le define, es la constatación de que este es su principal, y en muchos casos exclusiva, fuente de financiamiento institucional. Como refiere Vergara (1999), "o se adecuan a las necesidades funcionales del Estado (y del mercado), o bien continúan desarrollándose, o intentan hacerlo, en forma autónoma con todas las dificultades y riesgos que ello implica" (Vergara, 1999 citado en CENDA, 2014, p. 13).

Otra hipótesis explicativa alternativa y/o complementaria a este pragmático razonamiento, dice relación con una doble convicción, por una parte, de ser un actor fundamental en la construcción de un desarrollo político, social y cultural, humanamente sustentable, del país, y por otra, que el espacio de la implementación, reflexivamente, tiene el potencial de constituirse en un espacio de transformación social, más allá de los límites de su propio diseño original.

En ambas hipótesis, la cooperación con el Estado, quien detenta poder protagónico en materias de políticas públicas, es insoslayable. En un artículo de opinión, publicado por el diario electrónico *El Mostrador*, Costa (2015) hace una clasificación de las ONGs, que nos parece pertinente, en función de su vocación y, como correlato, del tipo de relación que mantienen con el Estado. Por un lado, se distinguen aquellas organizaciones con vocación asistencial, que entregan servicios sociales directo a personas, grupos y comunidades, desfavorecidas y/o sujetos de derecho, complementando o, en algunos casos, supliendo el quehacer del Estado; por otro, se encuentran aquellas organizaciones con vocación de poder, que vindican y fiscalizan que el Estado diseñe e implemente políticas públicas pertinentes, en razón del reconocimiento de derechos sociales básicos, a través de distintos métodos, institucionales,

[8] De acuerdo a lo que se reseña en su página web (http://accionag.cl/somos/), ACCIÓN, reúne a 55 instituciones y a más de 4.000 profesionales, técnicos y promotores interesadas en promover el ejercicio a la ciudadanía plena y el reconocimiento y el respeto irrestricto de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales.

des-institucionalizados o mixtos. Desde luego, dada la complejidad de la realidad social, la clasificación que hace este autor es una abstracción que tiene sentido en el campo analítico, aunque en lo concreto nos encontramos con organizaciones que más que adherir en forma absoluta a uno u otro polo, enfatizan en uno de estos. Aun con los matices, propios de su manifiesta heterogeneidad, estructural y organizacional, las ONGs también evidencian homogeneidades igualmente significativas para comprender la relación que han establecido y establecen con el Estado; entre estas, destaca su inclinación a representar un interés de carácter público.

Creemos plenamente vigente lo señalado por Navarro (1996), entrada la primera década de los Gobiernos de transición, en orden a que la cooperación de las ONGs y el Estado es necesaria en la travesía tras el desarrollo político, social, cultural y económico del país. Si bien esta cooperación entre Estado y ONGs puede manifestarse en una relación tanto de dependencia como de autonomía, es condición *sine qua non* el reconocimiento mutuo de la legitimidad de cada uno en este proceso.

El marco que regula la participación y cooperación de los órganos de la administración del Estado y los organismos no gubernamentales

El artículo 14 de la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, es el marco que norma la potencial cooperación para el desarrollo entre los gobiernos regionales y la sociedad civil, en general, y las ONGs, en particular. En el párrafo segundo de este artículo, se señala de manera explícita que los gobiernos regionales, "en el ejercicio de sus funciones, deberán inspirarse en principios de equidad, eficiencia y eficacia en la asignación y utilización de recursos públicos y en la prestación de servicios; en la efectiva participación de la comunidad regional y en la preservación y mejoramiento del medio ambiente".

Complementariamente, la responsabilidad y los alcances de los gobiernos regionales, en relación a la planificación del desarrollo regional, se encuentra claramente establecida en las primeras letras de los artículos 16 y 24 de la referida Ley, que hace explícito las funciones y atribuciones del Gobierno Regional y del intendente, respectivamente, a saber: "serán funciones generales del Gobierno Regional: a) Elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto, los que deberá ajustar a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la nación" (artículo 16 de la Ley *Nº* 19.175); "corresponderá al intendente, en su calidad de órgano ejecutivo del Gobierno Regional: a) Formular políticas de desarrollo de la región, considerando las políticas y planes comunales respectivos, en armonía con las políticas y planes nacionales; b) Someter al consejo regional

los proyectos de planes y las estrategias regionales de desarrollo y sus modificaciones, así como proveer a su ejecución" (artículo 24 de la Ley *Nº* 19.175).

En este marco normativo, el Gobierno Regional tiene la responsabilidad de liderar la planificación del desarrollo territorial y la coordinación de la gestión pública de y en la región, a través de diversos instrumentos, estrategias, planes, programas, proyectos, presupuestos, entre los más significativos.

La Estrategia Regional de Desarrollo, ERD, no solo es uno de estos instrumentos de planificación indicativa del desarrollo de la región, sino el principal, dado su carácter más general, debiendo articular las diversas escalas, funcionales y territoriales en que cristaliza este proceso. Otro instrumento de implicancias territoriales generales, en aquellas regiones que contienen en su territorio áreas metropolitanas es el Plan Regulador Metropolitano, que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 34 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, tiene un carácter orientador y regulativo del desarrollo físico del área metropolitana de la región (artículo 34 del DFL 458). Dicho instrumento será elaborado por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo y presentado a través del intendente regional para su aprobación por el Consejo Regional para ser promulgado finalmente por el intendente.

En cuanto al marco que norma la participación de las ONGs en los procesos de planificación del desarrollo territorial, en general, y en las estrategias regionales de desarrollo y planes reguladores metropolitanos, en particular, además de los ya referidos, destaca la Ley 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, promulgada el 16 de febrero de 2011. En ella, además de facilitar la asociatividad de los ciudadanos, el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones, lo cual implicó modificar la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL COMO LUGAR DE COOPERACIÓN

A continuación se revisa la existencia de cooperación entre los gobiernos regionales y las organizaciones no gubernamentales. En este caso, se presentan los principales resultados del análisis realizado a las noticias difundidas en el periódico regional *El Mercurio de Valparaíso* en relación a la cooperación Gobierno Regional y ONGs, en el contexto de dos instrumentos de planificación territorial vigentes, a saber, la Estrategia Regional de Desarrollo de Valparaíso

2020, ERD, aprobada por el Consejo Regional el año 2012, y el Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso, PREMVAL, cuya resolución 31/4/128 fue promulgada por el Gobierno Regional el 25 de octubre de 2013 y publicada el 2 de abril de 2014.

ESTRATEGIA DE REGIONAL DE DESARROLLO DE VALPARAÍSO

Es necesario precisar que tras la búsqueda de noticias, desde el año 2012 a la fecha, relacionadas con la cooperación Gobierno Regional y ONGs, en el marco de la ERD de Valparaíso, solo se encontró una[9]. Para suplir este déficit de corpus, además, se seleccionan otras tres noticias relacionadas con contextos significativos, la participación ciudadana, los recursos entregados por el Gobierno Regional y el desarrollo regional.

En la primera noticia, publicada en la sección de actualidad de *El Mercurio de Valparaíso* del 18 de mayo de 2012, titulada "Estrategia de Desarrollo Regional 2020 considera doce ejes a concretar", se presenta descriptivamente lo que es una ERD, el proceso implementado para su elaboración y los lineamientos estratégicos de desarrollo de cara al año 2020. En esta noticia se recoge el discurso de tres agentes: el intendente de la Región de Valparaíso y dos consejeros regionales.

La primera categoría que emerge del análisis refiere al "carácter participativo del proceso de elaboración de la ERD", en donde se enfatiza que se contó con la colaboración y participación de actores privados y actores públicos, a través de la realización de "más de 20 talleres en todas las provincias de la región, recogiendo los antecedentes que configurarán la esencia de esta estrategia, con una gran participación" (Percy Marín, consejero regional). Una segunda categoría que emerge en la práctica discursiva de los agentes refiere al "carácter indicativo de la ERD", en donde se asevera que "no es un plan", sino un instrumento de planificación que se presenta como un "faro" y "guía" para el gobierno regional.

Una tercera categoría que irrumpe en el discurso y sobre el cual se pone acento dice relación con los "lineamientos estratégicos definidos por la EDR", en donde se destacan cuatro ejes: crecimiento económico, sustentabilidad ambiental, equidad social y gestión territorial.

En palabras de los agentes identificados en la noticia, los cuatro ejes estratégicos buscarían "el progreso de los habitantes", "mejoramiento en la calidad de vida", "la erradicación de

[9] Lo que no deja de llamar la atención, dado que ese año se publica y difunde la EDR de Valparaíso. Aunque no se descarta que se hayan publicado más noticias en el período que abarcó su proceso de formulación.

campamentos", "superación de la pobreza", "alcanzar el bien común". Para el cumplimiento de estos objetivos, el Consejo Regional se compromete a monitorear de manera continua la EDR. Así lo reseña uno de los agentes entrevistados, manifestando que se "ha acordado establecer un mecanismo de monitoreo permanente entre esta comisión y la División de Planificación de Gobierno Regional, conforme a una matriz de seguimiento en el cumplimiento de estos objetivos" (Percy Marin, consejero regional).

En este sentido, surge una cuarta categoría asociada a las "propuestas que favorecen la materialización de los ejes estratégicos". En primer lugar, para el crecimiento económico se plantea la realización de convenios con diversas instituciones de fomento, tanto a nivel local como nacional. Además, se propone proyectar la inserción internacional de la región tras los avances de la globalización y de las relaciones internacionales de gobiernos subnacionales. Esto último también responde a otro eje estratégico asociado a la gestión territorial. En cuanto al eje equidad social, se buscará establecer convenio con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en razón del compromiso que asume esta ERD con la erradicación de campamentos, como lo reseña uno de los consejeros: "da mucha alegría que uno de los ejes fundamentales sea la superación de la pobreza y poder de una vez por todas erradicar los campamentos" (Christian Urízar, consejero regional). En este mismo eje, se plantea la necesidad de fortalecer y mejorar la infraestructura de instituciones que acogen a adultos mayores (como es el caso del Hospital Geriátrico de Limache), entendiendo que la población de este grupo etario tiene una prevalencia cada vez más significativa en el Gran Valparaíso.

Tanto el intendente como los consejeros, mencionan y enfatizan dos actores involucrados en este proceso de planificación, a saber, los pobladores que residen en campamentos y los adultos mayores[10]. Llama la atención que las autoridades que exponen sus discursos en la noticia, no se hayan referido al eje estratégico que informa de la preocupación por la sustentabilidad ambiental de la región, pues este eje no es solo protagonista en la ERD en comento, dado los significativos y diversos problemas socioambientales que en este territorio regional acontecen, sino también porque es materia central de preocupación en todos los instrumentos de planificación sectorial y territorial, a escala nacional, regional y comunal. Así también, la sustentabilidad ambiental se distingue como un campo de preocupación y ocupación creciente de la sociedad civil, en general, y de las organizaciones no gubernamentales, en particular.

[10] El carácter de "involucrado" no, necesariamente, es indicación de su participación sustantiva en el proceso de elaboración, implementación y/o evaluación de la ERD, sino más bien, indicación de la preocupación de estos agentes entrevistados en estos dos grupos poblacionales.

La segunda noticia analizada, fue publicada en la sección de actualidad de *El Mercurio de Valparaíso* del 1 de agosto de 2012 y se tituló "Modificación a ley permite fortalecer la participación ciudadana. Organizaciones podrán incidir en decisiones comunales y regionales". En esta noticia, se recoge el discurso de dos agentes, el intendente de la región de Valparaíso y la seremi de Gobierno, en relación a la promulgación de la Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública y las modificaciones que implicó a la Ley 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias.

Si bien la participación de la sociedad civil en el campo del diseño y/o de la implementación de las políticas públicas, a través de sus múltiples instrumentos, se ha ido incrementando sostenidamente en los últimos años, no es menos cierto que estos procesos participativos, al ser reducidos institucionalmente en sus alcances, se desencadenan conflictivamente y sin claras travesías de resolución legitimadas. Es por ello que se requiere de avances institucionales a este respecto, que posibiliten una participación ciudadana más sustantiva en instancias de gestación, diseño, control y evaluación de estrategias, planes, programas y proyectos.

A nivel regional, una de las instancias en donde la participación ciudadana se ha hecho efectiva, es en la ERD. Empero, al estar circunscrita, en el caso de la ciudadanía, en general, en la fase de diagnóstico y, en el caso de las ONGs, en particular, en la fase de implementación de estudios, programas y/o proyectos que la cristalizan quedan alejados de una participación en la definición de sus configuraciones y, por tanto, vulnerable a los conflictos improductivos reseñados.

Una categoría que emerge en la noticia dice relación con los "atributos de la Ley 20.500", logrando distinguir entre otros: i. No solo facilita, sino que promueve el asociacionismo entre las organizaciones de base, sin fines de lucro, de interés público y legalmente constituidas; ii. Reconoce el derecho de estas a participar sustantivamente en la gestión pública en el nivel comunal y regional; iii. Se institucionaliza el aporte financiero desde el Estado a las organizaciones de la sociedad civil; y iv. Comporta una regulación de estas "de manera transparente mediante su inscripción en un registro único que llevará el Registro Civil" (Raúl Celis, intendente).

Complementariamente, emerge la categoría "factores que favorecen la participación ciudadana en la región", en donde se distinguen como factores: i. La promulgación de la ley en comento, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública y, como correlato, ii. El fortalecimiento de la sociedad civil, a partir de la posibilidad de influir en las decisiones

públicas, a través de asociarse, constituir organizaciones de interés público, sin fines de lucro, legalmente reconocidas y, en tanto tales, con acceso a financiamiento público.

No se puede desconocer, en relación a las dos categorías que emergieron del texto analizado, el significativo aporte que las ONGs han realizado en este campo, promoviendo sostenidamente la asociatividad y el empoderamiento de la sociedad civil, a través de las diversas formas organizacionales en que se expresa.

La tercera noticia analizada, publicada en la sección de actualidad de *El Mercurio de Valparaíso* del 14 de agosto de 2017, se tituló: "Informe revela menos centralismo en la asignación de los fondos regionales". La selección de esta noticia se fundamenta en una doble constatación: por una parte, el presupuesto regional es un instrumento de planificación estructuralmente asociado a la ERD, y por otra, su asignación y distribución, social, sectorial y territorial, es un campo de tensión entre Gobierno Regional y organizaciones de la sociedad civil.

El foco principal de la noticia son los resultados del segundo Reporte de Transparencia, que realiza la Fundación Piensa, sobre los gastos aprobados por el Gobierno Regional durante los primeros siete meses del año en curso, en comparación a los resultados registrados en el primer reporte, el año 2016. Una primera categoría refiere a los "criterios de asignación del presupuesto regional", en donde se destacan quiebres y continuidades en relación a lo constatado el año inmediatamente anterior. En términos de quiebre, se destaca "un menor grado de centralismo en la asignación de los recursos regionales", que se evidencia en la reducción de la proporción de recursos regionales asignados a las comunas que conforman el Gran Valparaíso (de 30 a 21%, aproximadamente). En términos de continuidad, que se valora negativamente en la noticia, destaca "una marcada preferencia por entregar recursos a los municipios, en vez que a otros organismos públicos regionales o instituciones privadas". La alta concentración de los recursos de inversión pública y de asignaciones regionales en los municipios, por sobre el 80%, es una clara evidencia de esta preferencia.

La cuarta noticia analizada fue publicada en la sección opinión de *El Mercurio de Valparaíso* del 5 de abril de 2014, y se tituló "Universidades y desarrollo regional". En este corpus se recoge el discurso del rector de la Universidad de Playa Ancha, en la región de Valparaíso, que tiene como temática central la vinculación de las universidades con los procesos de desarrollo territorial del país, en general, y de la Región de Valparaíso, en particular. La opinión que se transcribe en el periódico en comento, es motivada por la realización de un encuentro en donde participarán actores del mundo político, ejecutivo y legislativo, y académico, quienes

reflexionarían sobre el rol que cumplen hoy en día las instituciones de educación superior en la planificación y desarrollo regional.

Una primera categoría que emerge de la noticia refiere al "contexto explicativo del encuentro político-académico", en donde se relevan tres acontecimientos complementarios: por un lado, la reforma educacional, "que busca reparar inequidades que dañaron a las universidades estatales y a las regionales"; por otro, el advenimiento de nuevas autoridades gubernamentales y un "proceso de cambios que apunta a poner término a las profundas desigualdades que existen en variados ámbitos". Todo ello, marcado por un modelo de mercado que presenta y visualiza a la educación superior como un bien de consumo. En este sentido, otra categoría que se distingue dice relación con la "agenda de desafíos de las universidades regionales en Chile", en donde se mencionan aspectos como la superación de las inequidades que afectan a las universidades regionales; la superación del modelo de mercado en educación superior, basado en el financiamiento de la demanda; el reconocimiento por parte de los actores y agentes regionales, públicos, privados y de la sociedad civil, del carácter insustituible de las universidades regionales en los procesos de desarrollo, descentralización y regionalización.

Una tercera categoría que emerge del texto analizado, dice relación con los "atributos de las universidades regionales para aportar al desarrollo regional", distinguiendo, entre otros, el compromiso con el territorio en donde están emplazadas; con vocación regional; con identidad regional; con capacidad de trabajo en red con todos los actores involucrados en el desarrollo regional; con disposición a orientar el quehacer académico, docencia de pre y postgrado, investigación científica y tecnológica, innovación y emprendimiento, a los fines del desarrollo regional; y el rescate y difusión de la cultura local y regional.

Los plurales atributos que distingue el rector en las universidades regionales, como parte de su impronta de insustituibles en los procesos de desarrollo regional, constituyen un contexto explicativo del incremento de la participación de las universidades en los fondos concursables de inversión pública, sectorial y regional, a través de estudios, programas y proyectos, compitiendo, en muchos casos, asimétricamente con otros actores de la sociedad civil, en general, y con las ONGs, en particular.

Si a la recurrente práctica de concentración municipal en la asignación de los recursos regionales, sumamos la competencia de las universidades por los exiguos excedentes, el acceso de las ONGs a los fondos públicos, a pesar de la existencia de Ley que lo posibilita, se hace aún más difícil.

Por ello, no es de extrañar que la Mesa Ciudadana de Seguimiento a la Implementación de la Ley 20.500[11], en su presentación al Consejo Nacional de Participación Ciudadana, en abril de 2016, explicita entre el conjunto de desafíos específicos de la participación ciudadana en la gestión pública, unos referidos al campo del financiamiento, promoviendo el estudio y establecimiento de un sistema de financiamiento basal y el apoyo y financiamiento de planes y programas de organizaciones sociales de mediano y largo plazo.

EL PLAN REGULADOR METROPOLITANO DE VALPARAÍSO

En el caso del PREMVAL, se seleccionaron y analizaron tres noticias que informan de su proceso de elaboración, aprobación e implementación.

La primera noticia analizada fue publicada en la sección tema del día de *El Mercurio de Valparaíso* el 20 de junio de 2013, y se tituló "Consejo Regional vuelve a votar el PREMVAL en un tenso ambiente". Para comprender el tenor de esta noticia, es menester precisar algunas circunstancias: i. El proceso de diseño del actual PREMVAL se inicia el año 1995; ii. El año 2009, la Contraloría realiza 88 observaciones al diseño presentado; iii. El año 2011, como respuesta a las observaciones realizadas por la Contraloría, se entrega una nueva versión del PREMVAL, respecto de la cual el órgano contralor realiza 17 nuevas observaciones; y iv. Realizadas las modificaciones al PREMVAL, en respuestas a estas últimas observaciones, el instrumento debía ser votado nuevamente por el Consejo Regional. Antes de llevar a cabo esta votación, distintas organizaciones de la sociedad civil se manifiestan públicamente disconformes con el diseño de PREMVAL al que se ha arribado. Es respecto a este momento del proceso que trata el material a analizar.

En la práctica discursiva de los agentes y actores, que están contenidos en la noticia, se evidencian dos posiciones contrapuestas en relación a la orientación del voto que debe realizar el Consejo Regional. Y, complementariamente, en los fundamentos de este.

Por una parte, las autoridades políticas, ministeriales y regionales hacen explícito su conformidad con el diseño al que se arriba, *promoviendo la aprobación del PREMVAL*. Y, por otra, organizaciones de la sociedad civil, agrupaciones medioambientales de Quintero y Puchuncaví, de acuerdo a la noticia, hacen igualmente explícito su disconformidad con el

[11] Participan en esa instancia representantes de ACCION, ASONG, Asociación Chilena de Barrios y Zonas Patrimoniales, Comunidad de Organizaciones Solidarias, Confederación Nacional de Uniones Comunales de Juntas de Vecinos, Red de Voluntarios de Chile, entre otras.

diseño al que se arriba y, a través de una carta que remiten al Consejo Regional, *promueven el rechazo del PREMVAL*, al menos hasta que se recojan sus observaciones.

En cuanto a los fundamentos del respaldo, estos son variados. El seremi de Vivienda y Urbanismo sostiene una línea argumental que pone el acento en las *bondades del diseño del PREMVAL*: "este instrumento en el cual se viene trabajando desde mucho tiempo, permitirá proteger de mejor forma las áreas verdes y los recursos naturales del sistema intercomunal, asegurando mejores condiciones de habitabilidad a sus centros poblados, orientando racional y convenientemente el crecimiento de ellos, a objeto de preservar su patrimonio natural y cultural, del mismo modo, generará mayor integración social, territorial y económica" (Matías Avsolomovich, Seremi Minvu). Por su parte, el ministro de Vivienda y Urbanismo releva las ventajas de *disponer de un PREMVAL actualizado*: "obedece a una necesidad de la región, es el plan que regula cómo queremos que sea la intercomuna del Gran Valparaíso y cómo queremos que se construya, se planifique, se haga ciudad. Y en ese sentido, es importante que estos planes se vayan actualizando de acuerdo al crecimiento y las necesidades de la Región" (Rodrigo Pérez, ministro de Vivienda y Urbanismo).

En el caso de los consejeros regionales (D'Arcangeli y Paredes), el respaldo al instrumento de planificación se fundamenta en la *confianza en el quehacer de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Consejo Regional*, que participaron en el diseño que se sometía a votación. Esto no había acontecido en el proceso anterior observado por Contraloría.

Otra línea argumental que se distingue en quienes respaldan su aprobación, dice relación con la *urgencia de disponer del PREMVAL*, habida cuenta de la impertinencia, en relación a los procesos de desarrollo urbano metropolitano en curso, del instrumento en ese momento vigente que data de 1965. "Obedece a una necesidad de la región, es el plan que regula cómo queremos que sea la intercomunal del Gran Valparaíso y cómo queremos que se construya, se planifique, se haga ciudad. Y en ese sentido, es importante que estos planes se vayan actualizando de acuerdo al crecimiento y las necesidades de la región". En esta misma línea argumental, se sustentan aquellos que promueven el voto a favor del PREMVAL, dado el hecho de que el resto de los planes intercomunales de la quinta región se encuentran a la espera de su aprobación.

En cuanto a los argumentos que sostienen organizaciones de la sociedad civil para promover su rechazo, también son variados. Por una parte, se relevan los *déficits en los estudios de base*, especialmente en el campo ambiental, que a juicio de estas serían expresión de una despreocupación de las autoridades por esta dimensión del desarrollo regional. "Lo que más

nos preocupa es el estudio de riesgo. De hecho, no sabemos ni tenemos conocimiento de cuáles son los resultados de los estudios y el PREMVAL no los está considerando actualmente" (Pablo Bernal, representante del Comité de Defensa por la Greda). "No hay estudios de base para poder decir por qué voy a construir ahí, cuánta gente voy a poder meter, es solo una cuestión de colores y eso es hacer la pega mal" (Andrés León, representante de la agrupación Dunas de Concón).

Una segunda línea argumental releva la *deficitaria participación ciudadana en la elaboración del PREMVAL*. Como lo sostienen en su misiva dirigida al Consejo Regional un grupo de organizaciones de la sociedad civil: "además, la participación ciudadana ha sido súper escasa, todo está entrampado en una nebulosa" (Pablo Bernal, representante del Comité de Defensa por la Greda).

Una tercera línea de argumentación de la posición en contra, dice relación con los *déficits de diseño del PREMVAL*, "porque permite que ingresen más industrias peligrosas" (Pablo Bernal, representante del Comité de Defensa por la Greda). La "afectación a las dunas y al humedal es algo que no pueden transar, aunque se trate de un instrumento necesario y urgente de aprobar" (Andrés León, representante de la agrupación Dunas de Ritoque). "Nos afecta el hecho que permita la construcción en las dunas de Ritoque de los proyectos que están presentados en la Municipalidad de Quintero, porque esto causaría un grave daño al humedal y a las dunas" (Jorge Cox, presidente del Movimiento Ciudadano de Mantagua).

Si bien el argumento de la legitimidad ciudadana del PREMVAL, entre las autoridades políticas, sectoriales y regionales, aparece en uno de los consejeros regionales entrevistados —"nos faltó incorporar mucho más a la comunidad" (Lorenzo D'Arcangeli, consejero regional)—, ante la observación crítica realizada por organizaciones de la sociedad civil, dichas autoridades manifiestan que en el proceso de diseño del PREMVAL "sí se consultó a la ciudadanía" (Matías Avsolomovich, Seremi de Vivienda y Urbanismo).

La segunda noticia analizada fue publicada en la sección opinión de *El Mercurio de Valparaíso* el 28 de junio de 2013, y se tituló "A un paso del nuevo PREMVAL". Este expresa la línea editorial del periódico. La editorial valora positivamente la aprobación del PREMVAL por parte del Gobierno Regional, sosteniendo esta valoración en tres argumentos complementarios, a saber: i. Su *legitimidad política* dada "la aprobación del nuevo Plan Regulador Metropolitano Valparaíso (Premval) por parte del Consejo Regional, por una considerable mayoría"; ii. Su *extensa tramitación*, dado que "entera ya una tramitación de 18 años, cuando se fueron planeando las primeras adecuaciones al antiguo plan, que data de 1965. Ya se han superado

todas las etapas, salvando anteriores observaciones de la Contraloría, por lo que se espera que por fin pueda hacerse realidad"; y iii. Las *bondades del diseño del PREMVAL*. En este ámbito, resalta tanto bienes de carácter público, y que "posibilitará incorporar nuevas hectáreas para el crecimiento urbano, especialmente para la construcción de viviendas sociales, y además reserva más de 17 mil hectáreas entre áreas protegidas de reservas forestales, parques intercomunales y áreas verdes", como de carácter privado: "todo ello implica un gran desahogo para las comunas de Valparaíso, Viña del Mar, Quilpué, Villa alemana, Concón, Casablanca, Quintero y Puchuncaví, sobre todo en el tema de las viviendas sociales, ya que en muchas de estas comunas ya no quedaban terrenos disponibles o los que existen estaban a precios prácticamente inalcanzables para las empresas constructoras. Paralelamente, el crecimiento de la construcción implica un fuerte impacto en el desarrollo, por la gran cantidad y variedad de insumos y servicios que genera este tipo de obras".

También la editorial recoge la posición disidente de organizaciones de la sociedad civil, circunscribiéndolas a las comunas de Quintero y Puchuncaví, al explicitar de forma destacada que "aunque algunos ambientalistas no quedaron muy conformes (con las medidas de protección del medio ambiente que contempla el PREMVAL)", relativiza sus argumentos al sostener que en el nuevo plan regulador "se redujeron en 500 las hectáreas para Industria Molesta en dicha zona" y que "permitirá incorporar unas 15 mil hectáreas para viviendas sociales y de veraneo".

La tercera noticia analizada fue publicada en la sección de actualidad de El Mercurio de Valparaíso el 7 de junio de 2016, y se tituló "Eliminan tazado de vía exprés del PREMVAL que afectaba a tres poblaciones en Viña y Quilpué". Informa de la aprobación, por parte del Consejo Regional, de la eliminación del "trazado de la vía exprés del Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso (Premval), que pasaba por Canal de Chacao, Paso Hondo y Villa Hermosa", en función de responder al reclamo y movilización de los residentes de los sectores en comento, que se verían afectados patrimonialmente por un trazado vial contemplado en su diseño original.

Dada la relevancia de este trazado, de aproximadamente 5 kilómetros, de la vía "que busca unir los puertos de Valparaíso, Quintero y Puchuncaví, para hacer más expedita la transferencia de carga" (Uribe, Seremi de Vivienda y Urbanismo), en el diseño del PREMVAL se "deberán realizar nuevos estudios" para su implementación.

Destaca en la práctica discursiva de dos agentes de este proceso, el Seremi de Vivienda y Urbanismo y el presidente de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Consejo Regional, el reconocimiento de los *límites de la racionalidad técnica en el diseño de los instrumentos de*

planificación, que queda en evidencia al observar que, a pesar de los estudios realizados para proponer el trazado vial, puesto en cuestión, no se previó que este implicaba la expropiación de más de cinco mil viviendas.

Rodrigo Uribe, Seremi de Vivienda y Urbanismo, señala a este respecto: le "damos la tranquilidad a los vecinos que la vía no se va a desarrollar por donde se había pensado originalmente. El Minvu debe hacerse un mea culpa, ya que presentó y desarrolló el estudio, por tanto le he manifestado a los vecinos nuestras disculpas". En esta misma línea argumental, Percy Marin, presidente de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Consejo Regional, reconoce que en el rediseño de la vía no es suficiente considerar solo las opiniones técnicas del MOP y del MINVU, sino que se debe contemplar la opinión "de los vecinos que vivan en los sectores aledaños al nuevo trazado" que se proponga.

De otros actores involucrados, que la noticia distingue como "los municipios que tienen interés en la nueva ruta, entre ellos Quilpué, Villa Alemana, Limache, Casablanca, Concón y Viña del Mar", solo se informa que dieron su visto bueno a la decisión en comento.

RESULTADOS

Aun cuando, como se refería en apartados anteriores, las ONGs y los gobiernos regionales, actuando autónoma o cooperativamente, son teóricamente un aporte al desarrollo de los territorios, es cooperativamente que este aporte se expande significativamente.

En los dos instrumentos de planificación analizados, las organizaciones de la sociedad civil que más se involucran en su diseño son aquellas asociadas a temáticas ambientales. Un marco explicativo de esta situación puede ser el mayor capital social, cultural y económico de estas, que les permite darse cuenta de los alcances concretos, asociadas a obstáculos y oportunidades de desarrollo territorial a mediano y largo plazo, de decisiones conceptuales y abstractas contingentes.

La sociedad civil en general y sus organizaciones en particular, tienden a movilizarse de manera recurrente ante la concreción, en una obra material, de un instrumento de planificación territorial. En el momento en que las posibilidades de revertir las decisiones, que impactan sobre las formas y calidad de vida de la población, se reducen significativamente, se generan escenarios de conflicto sin reglas claras y legítimas, para todos los actores involucrados en la resolución.

Desde luego, los gobiernos regionales tienen una responsabilidad ineludible de promover el incremento del capital social y cultural de la sociedad civil y sus organizaciones, con medidas de corto, mediano y largo plazo, que les permitan valorar positivamente primero y participar, consecuentemente, en los procesos de planificación en las distintas escalas territoriales en que se manifiestan. Lo referido configura un escenario significativamente productivo de cooperación entre gobiernos regionales y ONGs.

Si bien en los dos instrumentos de planificación examinados, se consideran instancias de participación reglamentada de la sociedad civil y sus organizaciones, es en el instrumento de carácter normativo y regulatorio, el PREMVAL, en donde esta se hace efectiva con más autonomía e intensidad. Los efectos en su vida cotidiana, de las decisiones adoptadas en los planes reguladores comunales, habida cuenta de las transformaciones urbanísticas significativas acaecidas en el último cuarto de siglo en el área metropolitana de Valparaíso, es un contexto explicativo de esta mayor adhesión. Más aún, si consideramos que la experiencia en el mismo nivel territorial de planificación, los planes y/o estrategias de desarrollo comunal, no han tenido impacto aparente ni siquiera en la agenda de gobierno de las administraciones municipales.

La mutación de ONGs a Consultoras, de un número importante de organizaciones no gubernamentales de desarrollo, que involucró ajustar su orgánica a las lógicas procedimentales, administrativas y financieras, de las políticas públicas, así como el traspaso de un número igualmente importante de sus cuadros profesionales y técnicos a la burocracia del Estado y/o a las universidades, es un contexto explicativo de la reducción de este tipo de ONGs y de su alejamiento de la sociedad civil y de sus organizaciones, en estas travesías planificadoras desmarcadas de estudios, programas y proyectos asociadas a políticas públicas, sectoriales y/o regionales.

Si bien como queda evidenciado en el análisis realizado, la promulgación de la Ley 20.500 y su reglamento se puede leer como una oportunidad para incrementar y darle sostenibilidad a la cooperación entre ONGs y gobiernos regionales, en los procesos de planificación del desarrollo territorial, la reversión del escenario reseñado en el párrafo anterior, condición básica para que fructifique, no será factible si no se responde a la demanda de financiamiento basal, de mediano y largo plazo, de este tipo particular de organizaciones de la sociedad civil, que les permita recuperar la autonomía relativa respecto del Estado, que las acompañó hasta bien entrada la última década del siglo XX.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alvarado, G. (2012, 1 de agosto). Modificación a ley permite fortalecer la participación ciudadana. *El Mercurio de Valparaíso.* Recuperado el 16 de agosto de 2017. Disponible en: http://www.mercuriovalpo.cl/impresa/2012/08/01/full/cuerpo-principal/6/

Alvarez, O. & Boltei, P. (2013, 20 de junio). Consejo Regional vuelve a votar el Premval en un tenso ambiente. *El Mercurio de Valparaíso.* Recuperado el 16 de agosto de 2017. Disponible en: http://www.mercuriovalpo.cl/impresa/2013/06/20/full/cuerpo-principal/2/

Ávarez, O. (2012, 18 de mayo). Estrategia de Desarrollo Regional 2020 considera doce ejes a concretar. *El Mercurio de Valparaíso.* Recuperado el 16 de agosto de 2017. Disponible en: http://www.mercuriovalpo.cl/impresa/2012/05/18/full/cuerpo-principal/4/

Equipo Crónica (2017, 14 de agosto). Informe revela menos centralismo en la asignación de los fondos regionales. *El Mercurio de Valparaíso.* Recuperado el 16 de agosto de 2017. Disponible en: http://www.mercuriovalpo.cl/impresa/2017/08/14/full/cuerpo-principal/2/

Equipo Editorial, El Mercurio de Valparaíso. (2013, 28 de junio). A un paso del nuevo Premval. *El Mercurio de Valparaíso.* Recuperado el 16 de agosto de 2017. Disponible en: http://www.mercuriovalpo.cl/impresa/2013/06/28/full/cuerpo-principal/10/

Paredes, A. (2016, 7 de junio). Eliminan trazado de vía exprés del Premval que afectaba a 3 poblaciones en Viña y Quilpué. *El Mercurio de Valparaíso.* Recuperado el 16 de agosto de 2017. Disponible en: http://www.mercuriovalpo.cl/impresa/2016/06/07/full/cuerpo-principal/7/

Sanhueza, P. (2016, 23 de julio). Reforma a la educación y desarrollo regional. *El Mercurio de Valparaíso.* Recuperado el 16 de agosto de 2017. Disponible en: http://www.mercuriovalpo.cl/impresa/2016/07/23/full/cuerpo-principal/10/

BIBLIOGRAFÍA

Abogabir, X. (2006). Participación ciudadana y Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). *Centro de investigación Expansiva*, 86. Santiago. Chile.

Arredondo, C. (2011). *La descentralización en Chile: Una Mirada desde la Economía Política y el Neoinstitucionalismo.* Universidad de Chile. Santiago. Chile

Bourdieu, P. (2008). *Capital cultural, escuela y espacio social.* Ciudad de México: Editorial Siglo XXI.

Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (2014). *El financiamiento de la sociedad civil como elemento fundamental de la democracia moderna*. Recuperado el 4 de agosto de 2017. Disponible en: http://accionag.cl/wp-content/uploads/2014/07/El-financiamiento-de-la-Sociedad-Civil-como-elemento-fundamental-de-la-Democracia-Moderna.-CENDA-_2014.pdf

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2013). *Mecanismos innovadores de sustentabilidad para garantizar la actoría social y política de las OSC en el desarrollo del país.* Recuperado el 2 de agosto de 2017. Disponible en: http://accionag.cl/documentos/page/2/

Costa, E. (2015, 1 de marzo). En defensa de la ciudadanía: las ONG y el control del Poder. *El Mostrador*. Recuperado el 26 de julio de 2017. Disponible en: http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/03/07/en-defensa-de-la-ciudadania-las-ong-y-el-control-del-poder/

Erostegui, S. (2014, 19 de noviembre). ¿Por qué los gobiernos le temen a las ONG? Reconfiguración de la relación estado - Sociedad Civil. *Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes Regionales de ONG de América Latina y El Caribe.* Recuperado el 26 de julio de 2017. Disponible en: http://mesadearticulacion.org/columna/por-que-los-gobiernos-le-temen-las-ong-reconfiguracion-de-la-relacion-estado-sociedad-civil/

Gobierno de Chile. (2009). Región de Valparaíso. En *Estado de la planificación urbana en Chile*. Pp. 77-94. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Recuperado el 4 de agosto de 2017. Disponible en: http://www.observatoriourbano.cl/Ipt/ESTADO%20DE%20AVANCE%20IPT/Estado_de_la_Planificacion_Urbana_en_Chile_Cap_5_Valparaiso.pdf

gobierno regional V Región de Valparaíso (2001). *Estrategia regional de desarrollo región de Valparaíso. Ministerio de Planificación y Cooperación*. Recuperado el 4 de agosto de 2017. Disponible en: http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-66555_recurso_1.pdf

gobierno regional V Región de Valparaíso. (2017). *Estrategia Regional de Desarrollo. Región de Valparaíso 2020. División de Planificación y Desarrollo.* Recuperado el 4 de agosto de 2017. Disponible en: http://gorevalparaiso.gob.cl/archivos/archivoDocumento/estrategia-regional2012.pdf

Godet, M. (2000). *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica.* (4ta. Ed.). España: Prospektiker, Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia.

Gruninger, S. (2003). Las ONGs durante la Transición Chile: Un análisis de su respuesta ideológica frente a su incorporación en oliticas sociales de índole neoliberal. *Revista Mad.*, 9. Universidad de Chile. Santiago. Chile. Recuperado el 21 de julio de 2017. Disponible en: http://meridional.uchile.cl/index.php/RMAD/article/viewFile/14792/15131

Herrmann, G. (2014). Hacer Ciudad: Problemas y desafíos de la participación ciudadana en la planificación territorial de Santiago*. Revista 180*, 18(34), pp. 36-41. Recuperado el 24 de julio de 2017. Disponible en: http://www.revista180.udp.cl/index.php/revista180/article/view/44/42

Herrman, M. & Van Klaveren, A. (2016). Disminución de la participación de la población en organizaciones sociales durante los últimos trece años en Chile e implicaciones para la construcción de una política de planificación urbana más participativa. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 42(125), pp. 175-203. Recuperado el 24 de julio de 2017. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612016000100008

Huertas, F. (1998). *El método PES, Planificación Estratégica Situacional.* ALTADIR: Santiago de Chile.

Illanes, M. (2011). *Política social y modelos de desarrollo: puntos de saturación histórica Chile, 1924-2003.* Universidad Austral de Chile. Valdivia. Chile

Jaramillo, J. (2012). Representaciones sociales, prácticas sociales y órdenes de discurso. Una aproximación conceptual a partir del Análisis Crítico del Discurso. *Revista Entramado*, 8(2), pp. 124-136. Recuperado el 9 de agosto de 2017. Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=265425848008

Mardonez, R. (2008). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 34(102),

pp. 39-60. Recuperado el 24 de julio de 2017. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612008000200003

Ministerio de Planificacion y cooperación (s/i). *Bases para una política nacional de desarrollo regional.* Recuperado el 13 de agosto de 2017. Disponible en: http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_92.pdf

Navarro, J. C. (1998). Las ONGs y la prestación de servicios sociales en américa latina: el aprendizaje ha comenzado. *Lo público no estatal en la reforma del Estado.* (ISBN950-12-8905-2, p. 95-114), coord. por Nuria Cunillgran Grau, Luis Carlos Bresser Pereira. CLAD y Paidós. Buenos Aires (Argentina). Disponible en: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000166.pdf

Soms, E. (s/i). Estrategia Regional y Plan Regional de Gobierno. División de Planificación regional, Ministerio de Planificación: Santiago de Chile. Recuperado el 31 de julio de 2017. Disponible en: http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/genero/estrategia-regional-y-plan-regional-de-gobierno-guia-metodologica.pdf

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2000). *Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile*. Ministerio de Interior: Santiago de Chile. Recuperado el 31 de julio de 2017. Disponible en: http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-65837_recurso_1.pdf

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2004). *Participación ciudadana en la gestión de gobiernos regionales y municipales: diagnóstico situación actual.* Recuperado el 25 de julio de 2017. Disponible en: http://www.subdere.gob.cl/sites/default/noticiasold/articles-76909_recurso_1.pdf

Viveros, F. (2015). Fondos Públicos para las Organizaciones de la Sociedad Civil: Estudio de legislación chilena y comparada sobre acceso a fondos públicos por parte de las organizaciones de la sociedad civil. ACCIÓN: Santiago de Chile. Recuperado El 2 de agosto de 2017. Disponible en: http://accionag.cl/documentos/page/2/

Este libro se terminó de imprimir
en los talleres digitales de

RIL® editores

Teléfono: 22 22 38 100 / ril@rileditores.com
Santiago de Chile, febrero de 2018

Se utilizó tecnología de última generación que reduce el impacto medioambiental, pues ocupa estrictamente el papel necesario para su producción, y se aplicaron altos estándares para la gestión y reciclaje de desechos en toda la cadena de producción.

Facebook
subdere.chile

Twitter
@laSUBDERE

Flickr
laSUBDERE

You Tube
Subd ereChile

INFORMACIONES:
subdere.gov.cl

ISBN: 978-956-8468-53-8