

*Revista* Estado  
Gobierno  
Gestión Pública

N° 35 (2020)

ISSN impreso: 0717-8980

ISSN en línea: 0717-6759

---

# La descentralización y los territorios en tiempo de crisis

---



INSTITUTO DE  
ASUNTOS  
PÚBLICOS

UNIVERSIDAD DE CHILE



# ÍNDICE

## **PRESENTACIÓN**

Sergio Galilea Ocón y José Viacava Gatica .....	5
---	---

## COMPRENSIÓN

### **LA DESCENTRALIZACIÓN EN TIEMPOS DE CRISIS**

Sergio Galilea Ocón .....	13
---------------------------	----

### **(DES) CENTRALIZACIÓN EN CHILE, UN RECORRIDO POR LOS PRINCIPALES HITOS DE 1810 A 1989**

Cristóbal Ramírez Vargas .....	65
--------------------------------	----

## GESTIÓN

### **DESCENTRALIZACIÓN, PANDEMIA Y EL DESAFÍO DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES POS 2021 EN CHILE**

Egon Montecinos .....	111
-----------------------	-----

### **EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CHILE: ESTADO DEL ARTE**

Marco Aurelio Márquez Poblete y Eva Veloso Pérez .....	139
--	-----

## PLANIFICACIÓN

### **LA PLANIFICACIÓN GUBERNAMENTAL EN AMÉRICA LATINA Y EN CHILE**

Rodrigo Egaña Baraona y Marco Aurelio Márquez Poblete .....	183
---	-----

### **EL CRÍTICO SECANO COSTERO Y EL VALLE DEL CACHAPOAL:**

### **INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL PARA**

### **ENFRENTAR LOS DESASTRES SOCIO NATURALES DESDE EL 2010 AL 2019**

Leandro Espíndola Vergara .....	215
---------------------------------	-----

<b>PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL Y PROSPECTIVA ESTRATÉGICA: REFLEXIONES A PARTIR DEL ANÁLISIS DEL CASO DE LA ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO DE ÑUBLE 2020–2028</b>	
Marcelo Ramírez Valenzuela .....	255

## ASOCIACIÓN

<b>RESPUESTA DEL ASOCIACIONISMO MUNICIPAL FRENTE A LA CRISIS SOCIAL Y SANITARIA EN CHILE: GOBIERNOS LOCALES, ESTADO CENTRAL Y GESTIÓN DE CRISIS</b>	
Jaime A. Belmar Labbé y René O. Jofré Delgado .....	285

## PRESENTACIÓN

El 2020 fue un año que marcó nuestras vidas. La crisis mundial provocada por la Pandemia del COVID-19 tuvo un impacto en ámbitos tales como el laboral, personal y/o familiar. También, ha sido el inicio de un ciclo —aún en desarrollo— que comenzó a delinear nuevas formas de relación, comunicación, producción, consumo, interacción y socialización en nuestras comunidades. Sus efectos se encuentran aún escasamente identificados, pero sin lugar a dudas, algunos de éstos continuarán acentuándose en los años venideros.

Otro aspecto importante ha sido la revitalización del Estado y la urgente necesidad por respuestas de carácter públicas en dos grandes quehaceres: el sanitario y el económico. El primero, releva la importancia de sistemas de salud públicos robustos, confiables y eficientes en el combate de acontecimientos extraordinarios como el desatado por el virus del SARS-COV2. El segundo, destaca el papel que continuará jugando el Estado en la recuperación y reactivación económica.

Sumado a lo anterior, debemos agregar que Chile —además— venía con dos crisis adicionales previas: la social y política del 2019. Las manifestaciones y expresiones de descontento social en el último trimestre de ese año gatillaron la construcción de una salida institucional que buscará encauzar en el proceso constituyente las respuestas para algunos de los factores que destacan en el malestar que el país intenta atender y solucionar.

En este contexto de cambios, nuevos desafíos y oportunidades los territorios comenzaron a adquirir un nuevo protagonismo.

En momento de crisis, los entornos cercanos a través de las instituciones más próximas alcanzaron un nuevo resignificado. Un claro ejemplo de aquello logró ser materializado en la consulta ciudadana efectuada por un número significativo de municipalidades del país en el mes de diciembre del 2019 como una forma de canalizar un diagnóstico frente al 18 de octubre de ese año. Y los territorios continuarán

incidiendo de forma importante en el acontecer de los fenómenos políticos, sociales económicos y culturales enmarcados en escenarios de alta incertidumbre.

Desde aquella convicción, el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile en su constante compromiso de vocación por la investigación, docencia y extensión decidió impulsar una importante línea de trabajo referido a la descentralización, al quehacer territorial y a la administración regional y local. Dos claros resultados de este trabajo han sido la reciente aprobación por parte de los distintos órganos de la Universidad de Chile de un nuevo programa de postgrado en nuestro instituto: el Magíster en Desarrollo Local y Regional que prontamente iniciará su convocatoria para la primera generación de estudiantes este 2021. El segundo resultado ha sido la consolidación de un Grupo de Investigación sobre “Descentralización, Territorio, Gestión Regional y Local” donde participan académicos/as del INAP así como colegas de otras unidades académicas de nuestra universidad y otros/as destacados profesionales.

Estamos absolutamente convencidos que la descentralización se ha transformado en una necesidad para que los países avancen y consoliden modelos de desarrollo territorial más inclusivos y equitativos. Diversos trabajos académicos y estudios elaborados por prestigiosas organizaciones de cooperación y asistencia técnica multilateral así lo han expresado.

En América Latina la historia nos presenta una serie de trayectorias y posibilidades en cada uno de los países. Federalismo, estados centralizados y/o mecanismos compensatorios territoriales expresan una variedad de alternativas que se han ido estableciendo en el mismo acontecer político, social y económico donde se fraguaron los Estados en esta parte del mundo.

Pero una discusión como ésta no se circunscribe sólo al marco señalado o al escenario sanitario actual. También la interrogante se extiende a otro tipo de crisis presentes antes que la aparición de la Pandemia. Escasez hídrica, desastres naturales, cambio climático, movimientos migratorios, entre otros fenómenos, comienzan a colocar en jaque la respuesta vertical, unidireccional y jerárquica del modelo de Estado tradicional que conocemos en esta parte del continente americano.

Es frente a ese modelo que Chile inició hace unos años un proceso de reformas en su sistema de administración interior del Estado altamente significativa. Por un lado, se estableció la elección directa de la máxima autoridad regional en reemplazo de la actual figura designada. También, la definición de nuevas atribuciones, organización y facultades en los Gobiernos Regionales para enfrentar los desafíos que suceden en cada uno de los 16 regiones del país. Por último, un sistema de transferencia de competencias desde instituciones sectoriales al nivel regional de forma paulatina e incremental. Todos estos cambios se están ejecutando en paralelo mientras el país avanza en una discusión constitucional que podría redefinir en un mediano plazo las actuales reglas del juego. En el corto plazo, Chile se prepara el 2021 para elegir a un nuevo Presidente/a de la República situación que podría tener un impacto en el grado de avance de las actuales reformas descentralizadoras las cuales —tras 4 años publicadas las distintas leyes habilitantes— aún se encuentran en pleno proceso de implementación.

El presente número de la Revista “Estado, Gobierno y Gestión Pública” pretende ser una contribución al debate de variados aspectos que comenzarán a ser importantes en distintos espacios y niveles. La transformación del esquema de administración regional que comienza a emerger es, ante todo, una transformación de las relaciones de poder y ello supone tensiones, conflictos, pero también nuevas oportunidades y contextos.

De este manera, la presente edición coloca a disposición del lector cuatro grupos de artículos.

El primero de ellos titulado “**COMPRENSIÓN**” integra distintos trabajos que contribuyen a entender la evolución del proceso descentralizador nacional, con especial énfasis, en el período que rige la actual configuración administrativa subnacional enmarcada en la reforma impulsada por la dictadura de Augusto Pinochet y los avances que impulsó la transición política a la democracia en el último decenio del siglo xx.

El artículo de Sergio Galilea Ocón “La descentralización en tiempos de crisis” lustra los distintos enfoques que las nuevas autoridades electas tuvieron a la vista

desde el año 1990 para desarrollar una ambiciosa agenda legislativa en esta materia. De hecho, el trabajo destaca un hito clave como fue la reforma regional de 1991 como el acontecimiento más trascendente hasta ahora de la descentralización chilena continuada con distintos niveles de intensidad y avances hasta el gobierno de Ricardo Lagos Escobar. De igual modo, presenta la génesis del actual proceso reformador en materia descentralizadora proyectando una serie de ámbitos tales como la planificación territorial, transferencia de competencias, financiamiento y la participación ciudadana como aspectos que no se encuentran plenamente resueltos transformándose en una materia de prioritaria atención para los/as nuevos Gobernadores/as Regionales electos. En síntesis, la afirmación del autor es que la descentralización chilena continúa siendo una *“asignatura pendiente”* de nuestra democracia.

Por su parte, el artículo de Cristóbal Ramírez Vargas “(Des) Centralización en Chile, un recorrido por los principales hitos de 1810 a 1989” continúa con la revisión de las experiencias descentralizadoras y efectúa un análisis de los avances, retrocesos y experiencias en sintonía con los diferentes momentos políticos que pueden detectarse en los años de historia republicana de Chile durante los siglos XIX y XX.

El segundo grupo de artículos titulado “GESTIÓN” agrupa diferentes aportes que exponen tres grandes áreas de desarrollo específicas y precisas en las cuales la gestión regional y la nueva institucionalidad deberá concentrar sus esfuerzos y recursos.

El artículo de Egon Montecinos Montecinos “Descentralización, Pandemia y el Desafío de las Relaciones Intergubernamentales pos 2021 en Chile”, concentra su análisis en la figura del Gobernador/a Regional y las relaciones intergubernamentales (cooperación, colaboración y coordinación) entre la nueva autoridad con aquellas ya existentes en el territorio (autoridades designadas en nivel de gobierno interior y electas a nivel local, por ejemplo). Las implicancias de este análisis se ejemplifican con bastante detalle en la futura tarea de gestión de emergencias tales como incendios, erupciones, sismos, marejadas, entre otros.

El artículo de Eva Velozo Pérez y Marco Márquez Poblete “El ordenamiento territorial en Chile: Estado del Arte”, efectúa una revisión de un aspecto central en las nuevas atribuciones de los Gobiernos Regionales: nos referimos al Ordenamiento

Territorial. El trabajo establece los distintos niveles de planificación territorial existentes en el país, identificando instrumentos y sistemas fundamentales los cuales deberán aumentar sus niveles de sinergia para mejorar la capacidad de respuesta pública, una mejor participación ciudadana y una mayor sustentabilidad territorial.

El tercer grupo de artículos titulado “Planificación” aborda el desafío por recuperar la capacidad de diagnosticar, visualizar y proyectar análisis que superen esquemas clásicos, rígidos y unidireccionales por enfoques dinámicos, complejos y multicriterio. Los territorios subnacionales comenzarán a reclamar un mayor nivel de preparación, anticipación y prospección institucional para aquellos factores, problemas y desafíos que se incuban en cada uno de ellos.

El artículo de Rodrigo Egaña Baraona y Marco Márquez Poblete “La Planificación Gubernamental en América Latina y en Chile”, revisa la Planificación Gubernamental en América Latina desde una evolución teórica y práctica, destacando la necesidad por los resultados vinculados al Presupuesto Público como una poderosa herramienta de Gobierno (experiencia desde MIDEPLAN y SEGPRES)<sup>1</sup> pero que hoy necesita asegurar visibilidad al ejercicio planificador en los territorios subnacionales. Destacan como experiencias de valor las Estrategias Regionales de Desarrollo y la planificación del suelo urbano.

El artículo de Leandro Espíndola Vergara “El crítico seco costero y el Valle del Cachapoal: Instrumentos de planificación y gestión territorial para enfrentar los desastres naturales desde el 2010 al 2019”, aborda la necesaria gobernanza entre los planes nacionales de ordenamiento territorial y otros instrumentos locales a través de un estudio de caso como es el seco costero en el Valle del Cachapoal en la zona central de Chile. El trabajo examina los instrumentos de Planificación y Ordenamiento Territorial en la región de O’Higgins con una mirada desde la Gestión de Reducción de Riesgo de Desastre, específicamente, en materias como el estrés hídrico e incendios retos cada días más presentes en la futura gestión de la autoridad regional electa.

---

1 Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES)

El artículo de Marcelo Ramírez Valenzuela “Planificación del Desarrollo Regional y Prospectiva Estratégica: reflexiones a partir del análisis del caso de la Estrategia Regional de Desarrollo de Ñuble 2020–2028”, nos presenta la experiencia del diseño, implementación y materialización de la Estrategia Regional de Desarrollo de la recientemente creada región de Ñuble. Destaca en su trabajo el ejercicio metodológico, participativo y prospectivo que la materialización de un instrumento de gestión gubernamental subnacional alcanza para distintos quehaceres del Gobierno Regional en su territorio.

Por último, la sección de cierre de este número se titula “Asociación”. En ésta el artículo de José Belmar Labbé y René Jofré Delgado “La Respuesta del Municipalismo Frente A La Crisis Nacional – Gobiernos Locales, Estado Central Y Gestión De Crisis”, presentan el caso del asociacionismo municipal a partir de la experiencia que vivieron en el diseño, ejecución y evaluación de la consulta ciudadana que la Asociación Chilena de Municipalidades convocó en el mes de Diciembre del 2019 como una forma de entregar una salida al descontento y malestar que se expresaba desde semanas anteriores en Chile. El trabajo destaca el rol del gobierno local como respuesta a la crisis social que experimenta el país y la necesaria búsqueda de más atribuciones y recursos para ir en ayuda de quienes más lo necesitan.

Esperamos que el esfuerzo comprometido en cada uno de estos trabajos sea un incentivo para que nuevos/as investigadores aborden y profundicen éstos u otros temas. También aspiramos a que los análisis y propuestas expresadas puedan alimentar los debates públicos que, sobre descentralización, gestión de gobiernos subnacionales y crisis continuarán expresándose.

Finalmente, queremos agradecer al equipo de la Revista “Estado, Gobierno y Gestión Pública” representado en su editor, profesor Cristián Pliscoff Varas. Su recepción a la idea y apoyo constante alimentó el entusiasmo inicial de los editores invitados y de lo/as integrantes del Grupo de Investigación del INAP en “Descentralización, Territorio, Gestión Regional y Local” por contribuir con un producto de calidad en el debate de las ideas.