

INFORME FINAL

Una Política de Descentralización para Chile: el fortalecimiento de las Municipalidades y los Gobiernos Regionales

Consejo Asesor para la Política
de Descentralización de Chile

31 DE DICIEMBRE DE 2024

Índice

Llegó la hora de la descentralización	6
PARTE I: MARCO ÉTICO, ESTRATÉGICO Y POLÍTICO	11
1. El sentido de una Política de Descentralización de Chile	11
1.1. Chile será descentralizado o no será desarrollado	11
1.2. La situación actual de la descentralización chilena	12
1.3. Equidad social y territorial, con inclusión	14
1.4. Desarrollo productivo, colaborativo y sustentable	15
1.5. Modernización de la gestión pública	16
1.6. Participación y profundización democrática	16
1.7. Reducción de la excesiva concentración económica-urbana del país	17
2. La necesidad de una política de Estado	18
3. La descentralización como una prioridad de Gobierno	20
3.1. El proceso participativo para la elaboración de la Política Nacional de Descentralización: resultados del estudio del PNUD	20
3.2. El Consejo Asesor para la Política de Descentralización de Chile	24
PARTE II: PROPUESTAS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN	28
1. Definición principal: Horizonte a largo plazo, implementación gradual	28
2. Elementos fundantes	29
2.1. Modelo de Estado: descentralizado	29
2.1.1. Importancia determinante de la definición	29

2.1.2. Respuesta a la realidad propia de Chile	30
2.1.3. La definición: Estado descentralizado	31
2.2. Delimitación de roles de gobernadores regionales y representantes del gobierno central en los territorios: la superación de una compleja coexistencia	32
3. Principios estructurantes de la descentralización	34
3.1. Autonomía local y regional	34
3.2. Radicación preferente o de subsidiariedad territorial	34
3.3. Diferenciación territorial	34
3.4. Prohibición de tutela	35
3.5. Equidad y solidaridad interterritorial	35
3.6. Suficiencia en el financiamiento de competencias	35
3.7. Interdicción de la arbitrariedad presupuestaria	36
3.8. Autonomía fiscal local y regional	36
3.9. Responsabilidad fiscal	36
3.10. Gobernanza multinivel	36
4. Mecanismos de resolución de conflictos de competencia entre los niveles local, regional y central	37
5. Hacia una democracia representativa y participativa en nuestros territorios	39
5.1. La participación como principio rector de la Constitución	41
5.2. El derecho a la participación en los asuntos públicos	41
5.3. El deber de los poderes públicos de garantizar el derecho a la participación	41
5.4. Instrumentos de participación	42
6. Medidas estratégicas	42
6.1. Descentralización política	43
6.1.1. Fundamentos para una descentralización política exitosa	43
6.1.2. Primer objetivo: Fortalecer y perfeccionar los órganos de representación subnacional	44
Medida 1: Fortalecer los Consejos Regionales y los Concejos Municipales	44

Medida 2: Establecer el compromiso programático de las autoridades unipersonales regionales y locales	47
Medida 3: Fortalecer la representación local y regional	50
6.1.3. Segundo objetivo: Establecer instrumentos de gobernanza multinivel	52
Medida 4: Establecer instrumentos de gobernanza multinivel	52
6.1.4. Tercer objetivo: Consolidar y fortalecer los instrumentos subnacionales de gobernanza ambiental	53
Medida 5: Implementar los planes regionales y comunales para la acción del cambio climático	53
Medida 6: Implementar los Planes Estratégicos Hídricos regionales y locales	58
6.2. Descentralización administrativa	60
6.2.1. Fundamentos para una descentralización administrativa exitosa	60
6.2.2. Cuarto objetivo: Regular y coordinar adecuadamente las competencias y atribuciones de los diferentes organismos y niveles territoriales del Estado	61
Medida 7: Fortalecer las competencias de los gobiernos regionales	61
Medida 8: Distribuir las competencias entre niveles de la administración del Estado	64
Medida 9: Establecer la coordinación entre niveles de la administración del Estado	68
6.2.3. Quinto objetivo: Simplificar e incrementar el proceso de transferencia de competencias hacia niveles subnacionales	72
Medida 10: Habilitar un mecanismo de transferencia de servicios	72
Medida 11: Transferir competencias desde ministerios, servicios públicos y/o gobiernos regionales, hacia municipalidades	74
Medida 12: Dar urgencia para el tránsito de administración municipal a gobierno municipal	77
6.3. Descentralización fiscal	79
6.3.1. Fundamentos para una descentralización fiscal exitosa	79
6.3.2. Sexto objetivo: Incrementar la equidad territorial	81
Medida 13: Garantizar la equidad en el pago de patentes comerciales	81
Medida 14: Impulsar una Política de Cohesión Social y Territorial a través de transferencias de igualación	83
Medida 15: Construir un Indicador de Costo de Vida Regional	85
Medida 16: Incorporar a la conmutación como criterio en la asignación de fondos de distribución, como el FNDR y FCM	88
6.3.3. Séptimo objetivo: Incrementar los recursos para la gestión subnacional	90
Medida 17: Crear un fondo de compensación por externalidades negativas	90
Medida 18: Extender el Royalty	92
Medida 19: Aumentar gradualmente el porcentaje de presupuesto los gobiernos regionales, respecto de presupuesto nacional	93
6.3.4. Octavo objetivo: Dotar de mayores mecanismos de gestión de recursos a los gobiernos subnacionales	94
Medida 20: Transferir la totalidad de los PMU y PMB a los gobiernos regionales	94

Medida 21: Descentralizar y democratizar la inversión pública: Programa PMB – PMU participativo	95
Medida 22: Reinstalar los mecanismos de ISAR e IRAL y cualquier otra medida de incidencia regional y local en el gasto de servicios públicos desconcentrados	98
Medida 23: Dotar de una Cartera de Proyectos de Inversión Pública, para el fortalecimiento del gasto de los gobiernos regionales	100
Medida 24: Dotar de flexibilidad al gasto de los gobiernos regionales	101
Medida 25: Modernizar la ejecución presupuestaria	103
6.4. Fortalecimiento de capacidades y condiciones institucionales	105
6.4.1. Fundamentos para un fortalecimiento exitoso de capacidades y condiciones institucionales	105
6.4.2. Noveno objetivo: Asegurar el desarrollo de las y los trabajadores del nivel subnacional	105
Medida 26: Instalar un Sistema de Desarrollo de los trabajadores y trabajadoras de los gobiernos regionales y las municipalidades	105
6.4.3. Décimo objetivo: Fortalecer la asociatividad, formación y participación ciudadana en la gestión territorial	108
Medida 27: Reformar la Ley 20.500, incorporando variables territoriales	108
6.4.4. Decimoprimer objetivo: Fortalecer la identidad y la cultura regionales y locales	112
Medida 28: Incorporar la perspectiva territorial en el sistema educacional para el fortalecimiento de la identidad y la participación regional y local	112
Medida 29: Potenciar la comunicación pública regional y local	113
6.4.5. Decimosegundo objetivo: Avanzar hacia un sistema regional de gestión del conocimiento	116
Medida 30: Crear un Sistema de Información y Plataformas Integradas para la Gestión Subnacional	116
Medida 31: Crear un Sistema Territorial de Gestión del Conocimiento	118
6.4.6. Decimotercer objetivo: Fortalecer el control de gestión de los gobiernos subnacionales	120
Medida 32: Fortalecer el control de la gestión pública en los gobiernos regionales	120

6.5. Garantizar el avance del proceso descentralizador	122
Evaluar previamente el impacto descentralizador de los proyectos de ley	123
Crear un Índice de Garantía Descentralizadora y de Desarrollo (IGDD)	126
Institucionalizar el Consejo Nacional para la Descentralización y el Fortalecimiento de las Municipalidades y los Gobiernos Regionales	129
Redefinir el rol de la Subdere como facilitador del proceso de descentralización	133
6.6. Priorización de medidas estratégicas	137
6.6.1. Criterios de priorización	137
6.6.2. Resultados de la priorización:	138
PARTE III: PALABRAS FINALES	140
En última instancia, es la política y la democracia.	140
BIBLIOGRAFÍA	143

Llegó la hora de la descentralización

En memoria de María Paz Troncoso Pulgar

Convocados por el Ministerio del Interior, un conjunto paritario de doce personas expertas en descentralización, de variadas experiencias, anclajes políticos y disciplinas de trabajo, hemos concluido que llegó la hora de la descentralización en Chile.

Afirmamos, con absoluta convicción, que en una década -al 2035- Chile debe ser un país descentralizado, tal como ocurre en aquellas naciones que han logrado un acuerdo territorial de gobernabilidad, que incorpora activamente el protagonismo de gobiernos regionales y municipalidades. En la experiencia comparada internacional estos países son más desarrollados y Chile posee las bases para impulsar este desafío.

Desde las recordadas reformas del 1992, que crearon los gobiernos regionales y permitieron las elecciones municipales (fruto de un acuerdo político que comprometió transversalmente al Poder Legislativo y al Ejecutivo de la época), se dio un paso significativo y relevante en materia de descentralización. Chile se abrió a entender que, en el marco del Estado unitario, la descentralización no solo tenía cabida, sino que generaba oportunidades efectivas para el desarrollo de los territorios, la inclusión social, la modernización de la gestión pública y la democracia participativa.

Posteriormente, se crearon nuevas regiones por demanda ciudadana (en 2007 y 2017), se terminó con el uso de los números para denominarlas, se crearon dos nuevas universidades regionales y se establecieron políticas y programas para zonas extremas, que avanzan en considerar las diferencias territoriales de nuestro largo y angosto país. Las reformas aprobadas en 2017 permitieron que en 2021 Chile pudiera por fin elegir sus autoridades regionales por primera vez en su historia; y en 2024 tuvieron lugar las primeras elecciones exclusivamente subnacionales con una alta participación popular.

Para llegar a este punto, Chile ha tomado un largo tiempo y es necesario valorar esa trayectoria. Sin embargo, los resultados de este proceso no alcanzan todavía los umbrales requeridos de un país descentralizado y han supuesto diversos problemas, tanto en su diseño como en su implementación.

Han transcurrido más de 30 años desde la aprobación de las primeras bases de descentralización, pero aún tenemos tareas pendientes. Se hace necesario avanzar, dar un paso trascendente y abrirnos a una descentralización orientada por un diseño coherente, mucho más potente, participativo y que complemente nuestras formas de gobierno, haciendo que el gobierno central, en armoniosa y eficaz relación con gobiernos regionales y municipalidades, se abra a un acuerdo institucional superior. El riesgo de no avanzar para desatar los nudos de la descentralización, como sentenció el histórico Informe OCDE (2017), es que Chile no sea un país desarrollado.

Consideramos, la unanimidad de especialistas convocados, que ha llegado la hora de una descentralización decidida, eficiente y eficaz. El presente texto no es una mera reflexión académica, es un llamado a la acción descentralizadora. Ello favorecerá a Chile. Debemos fortalecer los gobiernos regionales y transformar a los municipios en verdaderos gobiernos locales. Se requerirán ajustes constitucionales y legales; adecuación de normativas; profesionalismo y capacitación, y un aprendizaje institucional y social de alto nivel.

No se trata de una transformación simple y, como siempre, habrá amenazas y dificultades. Surgirán de los más diversos ámbitos la desconfianza ancestral respecto del Gobierno en los territorios. Se dirá que no hay preparación, que no hay masa crítica y que, como siempre sucede respecto de los cambios, no están dadas las condiciones. El centralismo chileno se ha dado maña durante décadas para acentuar esas desconfianzas.

Los gobiernos subnacionales son muy importantes en Chile y, en numerosos y relevantes casos, hay experiencias que muestran liderazgos destacables y un camino real a la solución de muchos problemas ciudadanos. Los recientes comicios electorales han reconocido muchos de aquellos genuinos liderazgos locales y regionales, con una alta participación ciudadana. Ello ocurre en el conjunto del espectro político, y habla de una relación genuina y

directa con la población y sus organizaciones y también de soluciones particulares en las localidades. También habla de transversalidad política y en muchas ocasiones de un acompañamiento y vigilancia ciudadana eficaces. En todas estas situaciones los liderazgos personales van mucho más allá de partidos o alianzas políticas. Por el contrario, en la mayor parte de los casos donde hubo faltas a la probidad, abierta ineficiencia y despilfarro, prevaleció el rechazo ciudadano. Ahora debemos avanzar hacia un fortalecimiento efectivo de las instancias subnacionales, sus propuestas y el diálogo político y ciudadano en los territorios. Solo así se podrán cumplir las esperanzas depositadas en las nuevas autoridades.

El presente documento implica acciones en diferentes ámbitos. Uno de los asuntos principales es la definición de competencias propias de gobiernos regionales y municipalidades como de formas de relación precisas entre ellos, y con el gobierno central. Se requiere incrementar la autonomía regional y comunal, que está circunscrita a sus competencias, con el fin de generar alianzas virtuosas entre estas formas de gobierno, fundada en el principio de la eficaz cooperación institucional. También es necesario resolver de buena forma la coexistencia de la autoridad regional electa, que debe liderar y coordinar el proceso de desarrollo territorial, con las funciones propias y acotadas de las entidades delegadas del gobierno central con presencia en el territorio.

Avanzamos en propuestas sobre financiamiento, siempre acompañadas de rigurosa disciplina fiscal y transparencia en el uso de los recursos. Proponemos afianzar la inversión pública, como factor clave del desarrollo territorial tal y como lo fue en su momento el instrumento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y recientemente la Ley del Royalty Minero. Ahondamos en mecanismos adecuados de transferencia de competencias y en el tipo de servicios que, sobre todo en el nivel municipal, se debe suministrar a los ciudadanos y ciudadanas. Reafirmamos la gestión subnacional respecto del ordenamiento territorial y el medio ambiente, como ejes del desarrollo territorial.

Valoramos la escala regional de gobierno como estratégica en la acción interministerial eficiente; característica propia de la gestión de países desarrollados, que son capaces de estructurar equipos y grupos de tarea frente a grandes demandas de desarrollo, o en el enfrentamiento de los desastres a los que nos ha conducido, entre otros, el calentamiento

global. Son esas formas de gobierno articulado, cooperante y transversal las que nos muestran la gestión territorial de países desarrollados, obviamente descentralizados.

Defendemos el gobierno regional y municipal como una escuela política donde prima la transversalidad, la acción concreta para las necesidades ciudadanas y un escrutinio preciso de progresos y de dificultades. Reiteramos que los liderazgos territoriales, genuinos y destacables, son siempre transversales y cruzan las fronteras partidistas. La municipalidad, en particular, tiene el desafío de ser la puerta de entrada a la demanda de la población organizada y establecer un vínculo natural con las organizaciones sociales, todo lo que es aprendizaje y maduración democrática. Su estructura orgánica y su dinámica de funcionamiento deben flexibilizarse para potenciar esas características, reconociendo la actual importancia de las municipalidades. Asimismo, es indispensable fortalecer tanto las capacidades de gestión como las funciones de control de las mismas, que garanticen una acción eficiente, eficaz y proba.

También, debe primar, en nuestra opinión, una sana competencia entre entidades territoriales. Si en determinadas regiones o comunas transitan más rápido, adelante con ello. Serán experiencias que anticipan cambios que, posteriormente, favorecerán a todos. Sea por liderazgos, por el tipo de economía regional, la historia vivida o la fuerza cultural registrada en esos territorios, avancemos en la senda de la innovación. Evitemos la homogeneidad territorial, tan habitualmente ajustada a los menores esfuerzos. Incentivemos la superación, el cambio y el progreso allí donde las condiciones políticas y materiales lo favorezcan. Aprendamos de las buenas experiencias y busquemos replicarlas.

En suma, el desafío descentralizador reside en las regiones y comunas, en donde sus respectivos gobiernos se profesionalizan y coordinan los recursos estatales existentes, convocan a la sociedad civil y al sector privado, para resolver los problemas fundamentales de sus comunidades. El nivel central debe pasar de dirigir a colaborar. Ello será necesariamente un aprendizaje también complejo, pero inexcusable.

Este proceso también requiere de formas superiores de cooperación entre agencias públicas y entes privados. Chile ha demostrado que se puede avanzar asociativamente, como ha ocurrido en las concesiones en infraestructura. No perdamos de vista nunca al ciudadano,

que es el soberano ante el cual se rinden cuentas, y a sus organizaciones, que cumplen un rol insustituible en la construcción de identidad territorial y resolución de diversos problemas. La contribución de las universidades regionales con vocación pública, el sistema educativo en general, así como los diferentes medios de comunicación social, serán fundamentales en esta tarea. Tampoco pueden estar al margen de este proceso los funcionarios y funcionarias de los gobiernos regionales y municipalidades, a través de sus organizaciones. Allí reside, en última instancia, la fuerza descentralizadora. Debemos afianzar esas dinámicas participativas, como una forma de garantizar el éxito de esta cruzada.

Finalmente, una forma de dar viabilidad a esta agenda descentralizadora que requiere nuestro país es alcanzar un gran acuerdo político y social por la descentralización avalado por todas las fuerzas políticas de representación parlamentaria y del Ejecutivo. Dicho acuerdo debiera ser consultado y suscrito además por la Asociación de Gobernadores y Gobernadoras de Chile, y las Asociaciones de Municipalidades, la Agrupación de Universidades Regionales, las asociaciones ciudadanas que lo compartan, así como las asociaciones y confederaciones de funcionarios regionales y municipales y organizaciones del sector privado.

Consejo Asesor para la Política de Descentralización de Chile

PARTE I: MARCO ÉTICO, ESTRATÉGICO Y POLÍTICO

1. El sentido de una Política de Descentralización de Chile

1.1. Chile será descentralizado o no será desarrollado¹

Desde su independencia hasta el presente, en el proceso de construirse como Estado nación, Chile se ha forjado en base a un sistema altamente centralizado. Sin embargo, este modelo de organización de su territorio, eficaz tal vez hasta la mitad del siglo XX, se ha quedado anclado en el pasado y no es capaz de adecuarse a las dinámicas de desarrollo del siglo XXI, frenando y asfixiando las perspectivas de Chile de desarrollar en plenitud todas sus potencialidades humanas y productivas de desarrollo y de transformarse en un país descentralizado y desarrollado, social y territorialmente integrado.

En su hoy célebre prólogo del libro *Pensando Chile desde sus Regiones*, refiriéndose a los desafíos pendientes que Chile debe asumir con urgencia, el destacado politólogo español Joan Prats-Catalá, sentenció que “Chile será descentralizado, o no será desarrollado”, estableciendo la relación directa entre un proceso de efectiva descentralización y el futuro desarrollo del país. Para Prats, la brecha al desarrollo que implica el centralismo está determinada por la excesiva concentración del poder, al señalar que *“el salto al desarrollo para que Chile se instale estructuralmente entre los países avanzados del mundo, se encuentra bloqueado por un haz de desigualdades anudadas por la concentración económica, política y territorial del poder”*. Asimismo, agrega:

“El futuro no pasa por concebir el desarrollo de Chile como impulsado casi únicamente por la fuerza de su capital sino como impulsado por una red de regiones-ciudades descentralizadas, crecientemente fortalecidas en sus capacidades institucionales y de impulso económico, social y cultural, debidamente enmarcadas, incentivadas, financiadas, apoyadas y supervisadas a nivel nacional. La descentralización que

¹ Síntesis del Prólogo de Joan Prats-Catalá del libro *Pensando Chile desde sus Regiones* (H.v.Baer, Editor, 2009, p.11-15).

proponemos no es un juego de suma cero en el que el poder perdido por el Centro lo ganan las regiones y comunas. Contrariamente, es un juego de suma positiva, en el que el Centro redefine sus roles y recursos, y las regiones -incluida la metropolitana- dejan de ser agentes desconcentrados o periféricos (es decir, terminales meramente ejecutivos y sin cerebro propio de un Centro que los mantiene en permanente estado de discapacidad para justificar su tutela) para convertirse en nodos autónomos de una red neuronal que multiplica su inteligencia, la comprensión, la participación de la gente, el conocimiento y el reconocimiento desde la igualdad de la gran diversidad del país, que multiplica las oportunidades, el emprendimiento y la riqueza y que permite mejores políticas de distribución y protección de los más vulnerables. Este nuevo regionalismo no es una mera descentralización regional y municipal sino una nueva concepción de Chile y de su desarrollo. Es fruto del pensar Chile desde sus regiones, como lo hace este libro”.

1.2. La situación actual de la descentralización chilena

Es fundamental reconocer que el punto de partida para la descentralización en Chile es complejo. La idea descentralizadora chilena ha estado siempre presente y ha sido demandada desde los territorios. Aun así, ha sido históricamente difícil de implementar. En la actualidad, quizás un nuevo escollo es la intensificación de la desconfianza institucional. Junto con ello, se observa que las fuerzas regionales y locales no han estado a la altura de lo esperado por la ciudadanía a nivel regional y local, sin cuyo refuerzo indispensable nada será posible. Los temas de probidad y corrupción, así como las ineficiencias graves de la ejecución de la inversión pública, han golpeado también a estos gobiernos subnacionales y ello debe solucionarse.

Este contexto subraya lo desafiante y compleja que será la tarea estratégica en el decenio 2025-2035. Será imprescindible convocar a todas las agencias públicas, en función de metas definidas por los propios territorios, y fomentar la colaboración público-privada, estableciendo desafíos específicos para cada territorio. Esto implica la necesidad de contemplar la interagencialidad y transversalidad de las medidas adoptadas, de manera que, de forma coordinada, se integren las diversas actorías que trascienden las propias

instituciones subnacionales. Además, es crucial rescatar y aprovechar las valiosas experiencias² de aquellas regiones y comunas que han demostrado liderazgos creativos, convocatorias eficientes, claridad estratégica y gestión de alto nivel. Se trata de promover en todos los territorios las mejores prácticas que demuestran la viabilidad de este tipo de acciones.

La descentralización es fundamental para Chile porque contribuye a su desarrollo: un país sin descentralización no es un país desarrollado.

La descentralización es un proceso no solo deseable, sino que necesario, para abordar de forma concreta los grandes desafíos del desarrollo nacional. Por ello, es imperativo realizar una pedagogía descentralizadora que permita a la sociedad chilena y a sus instituciones comprender que este objetivo estratégico es vital para el desarrollo social, económico y ambiental de los territorios. De tal modo, es que se vuelve fundamental sistematizar, junto a políticas y propuestas como sustrato científico, todos aquellos informes, reportes y artículos precedentes a nivel nacional e internacional que lo respalden.

En Europa, por ejemplo, los avances en desarrollo, sostenibilidad e inclusión que se han logrado, no habrían sido posibles sin la descentralización. Tanto en sistemas federales como unitarios, los gobiernos regionales y municipales han jugado un papel clave en la superación de crisis y en el sostenimiento de economías y sociedades a lo largo del tiempo. Estas experiencias no son meramente abstractas, se trata más bien de prácticas descentralizadoras efectivas que han demostrado su valor.

En América Latina, la experiencia de Colombia adquiere gran relevancia. En un Estado unitario como el colombiano, la descentralización ha sido significativa, con gobiernos departamentales y municipales desempeñando roles cruciales y participando en un diálogo constructivo entre los niveles nacional, regional y municipal. Este ejemplo destaca la importancia del proceso de descentralización como un motor efectivo para el desarrollo. En

² Existen al menos 30 experiencias, principalmente municipales, que son ejemplos valiosos y replicables. Asimismo, el trabajo realizado por el Gobierno Regional de Magallanes es un excelente ejemplo a considerar. Todas estas experiencias deben ser observadas no sólo de manera aislada o como meras referencias, sino que se debe avanzar hacia un mecanismo de detección temprana de aquellas iniciativas o fórmulas destacadas, generando mecanismos diferenciadores de apoyo financiero, administrativo y político.

relación con nuestras propias contradicciones, es pertinente observar la figura de la administración departamental en Colombia, donde el Gobernador actúa como agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que la nación acuerde con el departamento mediante convenios. Los gobernadores son elegidos popularmente para períodos de cuatro años y no pueden ser reelegidos para el periodo siguiente, siendo este un caso de estudio relevante sobre la importancia y posibilidad de dobles dependencias (Constitución Política de Colombia, 1991).

1.3. Equidad social y territorial, con inclusión

La equidad territorial es un principio que busca garantizar que todas las personas, independientemente de su lugar de residencia, tengan las mismas condiciones de acceso a los servicios públicos, al empleo y a las ventajas de la vida en sociedad.

Chile tiene un quehacer pendiente respecto a la redistribución social, sumado a una inequidad compleja y riesgosa. Muchas familias no consiguen obtener mínimos civilizatorios en necesidades esenciales y diversas situaciones de pobreza, informalidad, desempleo y otras carencias básicas para la subsistencia y desarrollo a escala humana (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1986). La búsqueda de la inclusión necesaria para un desarrollo eficaz es una prioridad nacional de primer orden.

En décadas pasadas, se avanzó significativamente en la reducción de la pobreza, pero aún persisten carencias y desigualdades cruciales que deben ser abordadas mediante el fortalecimiento de las capacidades y el desarrollo del capital territorial, en sintonía con las características propias de cada lugar. Posicionar los procesos descentralizadores como pilares fundamentales en la superación de la concentración de la riqueza y la profundización de las inequidades sociales es un desafío determinante.

La dimensión o enfoque territorial es un pendiente que genera inclusión social y así se ha demostrado en la experiencia internacional. Con marcos nacionales de política indispensables, deben adoptarse territorialmente diagnósticos y sobre todo soluciones

urgentes y de mediano plazo, con indicadores que permitan establecer metas claras con sus respectivos mecanismos de seguimiento y monitoreo para la mejora continua.

1.4. Desarrollo productivo, colaborativo y sustentable

Los desafíos del desarrollo productivo nacional son enormes y, con sus bemoles, se han ido construyendo algunos consensos nacionales de largo aliento, como la urgencia de adoptar una matriz energética con énfasis en energías renovables, por ejemplo, energía eólica y fotovoltaica. Otros temas que deben ser abordados con pertinencia territorial, son la minería del litio como una tarea nacional esencial, evaluar el desafío del hidrógeno verde como combustible del futuro, y reforzar la restauración y protección de la biodiversidad y de nuestros bosques nativos como elementos necesarios para abordar el cambio climático. Al mismo tiempo, es necesario avanzar en seguridad hídrica, búsqueda de nuevas fuentes de agua y una gobernanza del recurso hídrico por cuencas para generar y consolidar desarrollos productivos con una rigurosa sustentabilidad ambiental. Crecientemente estos perfiles de desarrollo productivo futuro comprometen la acción pública integrada y convocan a la asociatividad con los privados.

En todos estos esfuerzos, la dimensión territorial es fundamental; no solo porque los desarrollos futuros deseables deben llevarse a cabo en los territorios, sino también porque los territorios son una condición indispensable para su desarrollo, donde se reconoce su potencial geográfico, heterogeneidad y talento humano local. Los gobiernos regionales y municipales que se alinean con estas formas de desarrollo nacional, como ya se observa en algunas regiones (Atacama, O'Higgins y Magallanes, por mencionar algunas), demuestran la virtud de la descentralización para el desarrollo futuro. Estas entidades de gobierno territorial serán actores clave en el desarrollo productivo chileno, enfrentando, en cada territorio y según sus particularidades, las formas más adecuadas y funcionales para la sustentabilidad y resolviendo muchas cuestiones fundamentales en y desde el lugar.

1.5. Modernización de la gestión pública

La modernización de la gestión pública es otro de los principales desafíos de la descentralización. Es en ese lugar en el que se encuentra enraizado el centralismo burocrático, además de una gestión compartimentada y afianzada en los procedimientos más que en el impacto transformador de las realizaciones.

El fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales permitiría contar con una gestión pública moderna: restaría burocracia y favorecería con ello las competencias propias de los gobiernos centrales, permitiéndoles concentrarse en lo estratégico y entregando posibilidad de resolución a los territorios.

Estos gobiernos de representación territorial, como actores efectivos de la descentralización, están llamados a desempeñar competencias propias y conducir el proceso de desarrollo territorial a través de una acción coordinada con el gobierno central, formando parte así de un esquema de coordinación y colaboración eficaz, eficiente y oportuna.

Fortalecer los gobiernos subnacionales es también fortalecer la capacidad estatal. Esta alude a dimensiones organizacionales y administrativas, de planeación estratégica, de generación y uso de información oportuna y adecuada, de presupuesto, de coordinación con los otros niveles de gobierno y dentro de cada uno de ellos. Además, la descentralización tiene como desafío directo la interacción con la ciudadanía y cómo su implementación ayude a moldear la imagen que tienen las personas de la burocracia, sobre la cual construyen su opinión sobre el Estado. La fuerza descentralizadora será en consecuencia, funcional a la gestión pública moderna en su conjunto.

1.6. Participación y profundización democrática

Nuestras sociedades democráticas pasan por etapas de gran complejidad, donde incluso su legitimidad se encuentra cuestionada. Los sistemas democráticos requieren una representación cabal, inclusiva y diversa de la sociedad, así como participación, gestión

ciudadana directa, diálogo permanente y cada vez más vinculante con la ciudadanía. La descentralización provee a la democracia de esta dinámica participativa y renovadora.

La democracia se manifiesta y se expresa en la cotidianeidad participativa, especialmente, en la municipalidad, cuyo contacto esencial es con la ciudadanía organizada. Allí se plasma una articulación de primer nivel. De esa manera se fortalece la democracia misma, se mezcla eficazmente la representación y la participación. Es por ello que, en los diferentes niveles o escalas de gobierno territorial que corresponda, se podrá revitalizar la democracia como un sistema dinámico y actual. Por eso, la apuesta democrática exige descentralización. No se trata de una razón menor, sino más bien clave para una apuesta nacional que intenta consolidar una fuerza y representación territorial.

1.7. Reducción de la excesiva concentración económica-urbana del país

Chile se caracteriza por una alta concentración de la actividad económica en la Región Metropolitana, con más de un 43% de la población urbana del país y cerca del 60% de la mano de obra está ocupada en zonas urbanas (Atienza y Aroca, 2012). Si bien es ampliamente reconocido que el proceso de desarrollo económico es intrínseca y espacialmente desigual (World Bank, 2009), la literatura también ha demostrado empíricamente que la excesiva concentración puede tener efectos nocivos sobre el crecimiento económico de los países (Brülhart y Sbergami, 2009; Davis y Henderson, 2003; V. Henderson, 2000).

Para el caso chileno, la literatura nacional e internacional ha diagnosticado, desde hace más de dos décadas, las consecuencias negativas de la excesiva concentración en el crecimiento económico del país (Brülhart y Sbergami, 2009; Davis y Henderson, 2003). Sin embargo, este hecho ha sido sistemáticamente ignorado en la generación de políticas públicas (Atienza y Aroca, 2012; Centro de Estudios Públicos, 2020).

Por un lado, Brülhart & Sbergami (2009) sitúan a Chile dentro del grupo de países donde la alta concentración urbana tiene un efecto negativo y significativo en el crecimiento económico de largo plazo. Este resultado ha sido corroborado por Atienza & Aroca (2012), quienes, además, identifican una serie de mecanismos que han tendido a favorecer a la

concentración, entre ellas las políticas públicas que declaran explícitamente en su objetivo la reducción de las desigualdades regionales (como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional - FNDR). En esta línea, Atienza & Aroca (2012) destacan la necesidad de no solo avanzar en políticas públicas que consideren la dimensión espacial, como, por ejemplo, una mayor inversión en infraestructura regional.

También, estos autores consideran a la descentralización como una vía que permite avanzar hacia la reducción de la concentración económica, entendiendo que las fuerzas concentradoras de capital y trabajo hacia el centro no son más que oportunidades perdidas de crecimiento económico en las periferias (Davis & Henderson, 2003). Es aquí donde emerge la descentralización como una alternativa para reducir la concentración urbana, permitiendo que las unidades subnacionales tomen un mayor protagonismo en la provisión de bienes y servicios locales. Al permitir que las regiones y comunas más pequeñas desarrollen sus propias estrategias de desarrollo económico, puede contribuir a reducir la presión de las áreas metropolitanas más grandes y promover un crecimiento más armónico. No obstante, para lograr este objetivo es necesario considerar las dinámicas propias de los territorios las cuales están caracterizadas por una alta heterogeneidad espacial y que deben ser incorporadas para construir lineamientos para un proceso de descentralización progresivo y viable para un desarrollo territorial más equitativo.

2. La necesidad de una política de Estado

La descentralización, como política de Estado, constituye un instrumento clave para alcanzar diversos objetivos virtuosos cuando está bien diseñada. Muchas de estas metas representan aspectos de la política y de la vida en sociedad que están en problemas actualmente en nuestro país y podrían beneficiarse de la redistribución del poder que trae consigo la descentralización.

La descentralización:

- **Fortalece la democracia y la participación ciudadana.** Al acercar los gobiernos a la ciudadanía, facilita una participación política más activa a nivel local. La transferencia de competencias y recursos a los gobiernos subnacionales permite que las

comunidades influyan directamente en las decisiones que les afectan, fortaleciendo así la democracia y mejorando la rendición de cuentas.

- **Promueve una gestión pública más eficiente.** Las administraciones municipales tienen un mejor conocimiento de las necesidades específicas de sus territorios. Una descentralización efectiva facilita una gestión más cercana y adaptada a las realidades locales, resultando en soluciones más eficaces para los desafíos sociales, económicos y culturales que enfrentan las distintas regiones.
- **Contribuye a la reducción de las desigualdades territoriales.** La descentralización es una herramienta esencial para equilibrar las disparidades territoriales, ya que otorga a las autoridades locales mayor control sobre los recursos y políticas dirigidas a sus comunidades. Esto fomenta un desarrollo más equitativo y permite asegurar mecanismos solidarios para que las regiones más vulneradas accedan a los recursos necesarios para su bienestar.
- **Mejora la gobernanza y fortalece la cohesión social.** Una descentralización efectiva permite construir una gobernanza más inclusiva, promoviendo la participación de diversos actores locales, incluidos grupos históricamente marginados, en la toma de decisiones. Además, empodera a las comunidades y refuerza el sentido de pertenencia, fortaleciendo la cohesión social.
- **Refuerza la legitimidad del sistema político.** Cuando la ciudadanía percibe que sus necesidades son atendidas directamente por sus representantes locales, se fortalece la confianza en las instituciones democráticas. Al acercar el poder a las personas, la descentralización contribuye a mejorar la percepción de legitimidad del sistema político, reduciendo el descontento y la desafección hacia las instituciones del Estado.

3. La descentralización como una prioridad de Gobierno

3.1. El proceso participativo para la elaboración de la Política Nacional de Descentralización: resultados del estudio del PNUD³

Cumpliendo con el compromiso de un proceso de descentralización dialogado y colaborativo, el Gobierno del Presidente Gabriel Boric ha mandado la elaboración de una Política de Estado en materia de descentralización, construida con los distintos actores incumbentes en la temática.

Esto es ratificado en enero de 2023 con la firma del Protocolo de Acuerdo en Materia de Descentralización entre el Gobierno de Chile y la Asociación de Gobernadores y Gobernadoras Regionales de Chile (AGORECHI). Este protocolo establece el desarrollo de un proceso participativo para elaborar una política nacional de descentralización junto con autoridades locales, regionales y nacionales, junto con representantes de la academia y de la sociedad civil organizada vinculados al desarrollo territorial.

El propósito, como consigna el documento, es acordar la imagen objetivo del Chile descentralizado, con una mirada a largo plazo y debiendo contribuir a modificar la estructura del Estado, en función de un bien superior.

En abril de 2024, en tanto, se suscribió un acuerdo entre la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) y la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), con el objeto de apoyar el proceso participativo para la elaboración de la Política, reconociendo que la descentralización efectiva requiere del involucramiento activo de las municipalidades. Esta alianza resulta de vital importancia, considerando que las reformas en descentralización en la última década han estado enfocadas principalmente en el nivel regional, dejando en un segundo plano el local.

También en abril de 2024, la Agrupación de Universidades Regionales (AUR) se puso a disposición del proceso participativo, facilitando las dependencias de las universidades

³ En el sitio web www.hablemosdedescentralizacion.cl se encuentra disponible una síntesis de los principales resultados del proceso participativo para la elaboración de la Política de Descentralización de Chile, y próximamente se encontrará asimismo el informe completo de PNUD y Subdere.

pertenecientes a la agrupación en casi la totalidad de los diálogos en regiones, convirtiéndose en un actor clave para la convocatoria dada la relevancia y legitimidad de las universidades de regiones.

Este proceso participativo para la Política de Descentralización de Chile, liderado por la Subdere, comenzó formalmente en mayo de 2024, con el apoyo técnico y metodológico del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), organismo internacional reconocido tanto por su experiencia en procesos participativos, como por proyectos y programas relacionados con el fortalecimiento de las instituciones subnacionales.

El PNUD ve la descentralización como una vía para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones, acercando el gobierno a la ciudadanía y creando espacios de participación inclusiva. Esto contribuye a fortalecer las instituciones locales y a garantizar una mayor rendición de cuentas, lo que es fundamental para mejorar la confianza entre el Estado y la sociedad y, por ende, consolidar una legitimidad institucional (UNDP, 2021).

El PNUD también aboga por una descentralización inclusiva, velando por la participación activa de mujeres, pueblos originarios, y comunidades marginadas en los procesos de toma de decisiones. Según el Informe sobre Desarrollo Humano de 2019, el empoderamiento de mujeres y niñas junto con la inclusión de comunidades marginadas, son estrategias clave para reducir desigualdades horizontales y fomentar un desarrollo sostenible e inclusivo (UNDP, 2019).

Para Subdere, como institución encargada de impulsar y conducir las reformas institucionales en materia de descentralización, la elaboración participativa de una política en la materia constituye una herramienta fundamental que orienta estratégicamente el proceso descentralizador durante la próxima década.

El proceso participativo fue desarrollado a partir de cinco instancias: una consulta ciudadana online, diálogos regionales, encuentros macrozonales de Asociaciones de Municipalidades, seminarios virtuales para públicos específicos (pueblos originarios, funcionarios y funcionarias del nivel central, funcionarios y funcionarias de municipalidades y gobiernos regionales, organismos internacionales, centros de pensamiento e instituciones académicas,

y organizaciones del sector productivo), y diálogos virtuales para territorios aislados, insulares y rurales. Esta suma de actividades implicó un despliegue significativo, tanto presencialmente en las 16 regiones del país, como en eventos efectuados de manera *online*. Todo esto se realizó en un periodo inferior a tres meses, con una cobertura que supera las 5.000 personas participantes.

Respecto de las medidas emanadas del proceso participativo, es posible destacar en términos generales las siguientes, según dimensión:

Dimensión	Medidas
Descentralización política	<ul style="list-style-type: none"> - Impulsar una mayor autonomía política regional y local. - Alcanzar un consenso sobre el modelo específico de organización política al que se espera apuntar con el proceso de descentralización. - Transferir mayores recursos y atribuciones a las regiones y comunas del país.
Descentralización administrativa	<ul style="list-style-type: none"> - Transferir facultades, servicios y direcciones, desde el gobierno central hacia los gobiernos regionales y municipalidades. - Aumentar las atribuciones a nivel municipal y regional, destacando la importancia de promover la coordinación con las autoridades regionales y los servicios públicos. - Alcanzar el mejor modelo que permita lograr la inclusión efectiva de todas las personas y territorios de cada región y comuna. - Acercar la toma de decisiones a los territorios y sus comunidades, mediante la transferencia de competencias desde el nivel central a los niveles regionales y locales.

Dimensión	Medidas
Descentralización fiscal	<ul style="list-style-type: none"> - Los gobiernos regionales y municipalidades deben contar con mayores recursos financieros, y que sus usos sean definidos en el territorio. - Los recursos generados en los territorios deben permanecer en ellos, a través de una mejora en la recaudación de impuestos. - La toma de decisiones debe incorporar el componente participativo, fomentando así las capacidades productivas de cada territorio, instando a la innovación, la tecnología y la investigación.
Fortalecimiento de capacidades y condiciones institucionales	<ul style="list-style-type: none"> - Avanzar tanto en capacidades de infraestructura física, que permitan mejorar la conectividad general y la integración territorial de las personas habitantes en todos los sectores involucrados, al mismo tiempo que se requiere consolidar los avances en capacidades inmateriales, que permitan lograr una mayor cohesión territorial en el largo plazo. - Formar a la sociedad civil en general, y a sus dirigentes, en materia de educación cívica, y a funcionarias y funcionarios públicos en lo relativo a herramientas de gestión. - Capacitar y profesionalizar a las autoridades electas, a nivel regional y local. - Generar instancias de colaboración entre el sector público y privado.

3.2. El Consejo Asesor para la Política de Descentralización de Chile

La creación del Consejo Asesor para la Política de Descentralización de Chile surgió como propuesta en la Jornada Preparatoria para la Política Nacional de Descentralización llevada a cabo en enero del 2024 por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, y que contó con la presencia de 32 especialistas en el área.

La propuesta fue acogida por la autoridad y creada por resolución de Subdere el 17 de mayo de 2024, constituyendo un órgano consultivo ad-honorem para asesorar a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo en la elaboración e instalación de la Política de Descentralización de Chile.

El Consejo se reunió periódicamente entre mayo y diciembre de 2024, de manera presencial y virtual, y tuvo las siguientes funciones específicas:

- Pronunciarse respecto a consultas de la Subsecretaría.
- Formular sugerencias en base a la experiencia comparada y la legislación nacional e internacional vigente, para alcanzar los objetivos de la Política.
- Plantear mejoras al itinerario y ejecución del proceso participativo para la elaboración de la Política.
- Sugerir propuestas para la Política, a presentar a la autoridad ejecutiva.
- Apoyar con propuestas operativas la instalación de las principales medidas de la Política dentro de los primeros 100 días desde su puesta en marcha.

Estuvo conformado por seis hombres y seis mujeres de destacada y reconocida trayectoria en torno a la descentralización y el desarrollo regional, provenientes de distintas regiones del país:

- **Amaya Álvez Marín**, doctora en Derecho por la Universidad de York, magíster en Derecho de la Universidad de Toronto, profesora titular de la Universidad de Concepción, y ex Convencional Constituyente. Región del Biobío.

- **Yasna Cortés Garriga**, doctora en Economía de la Universidad de Verona, profesora asistente de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad Católica del Norte e integrante de la Sociedad Chilena de Estudios Regionales (SOCHER). Región de Antofagasta.
- **Gonzalo Delamaza Escobar**, doctor en Sociología por la Universidad de Leiden, máster en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París, sociólogo de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), y actual académico de la Universidad de Los Lagos (Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas, CEDER). Región Metropolitana.
- **Adriana Delpiano Puelma**, asistente Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), magíster en Ciencias de la Educación por el Centro de Estudios Avanzados de México, y ex subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo.
- **Sergio Galilea Ocón**, ingeniero civil Industrial de la Universidad de Chile y magíster en Planificación del Desarrollo Urbano y Regional de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), ex ministro de Bienes Nacionales, ex subsecretario de Vivienda, General de la Presidencia, y de Obras Públicas, ex intendente de la Región Metropolitana y Región de Los Lagos, actual académico de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile. Región Metropolitana.
- **María Ignacia Jiménez Suárez**, trabajadora social y magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), asesora principal de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), y vicepresidenta de la Fundación Chile Descentralizado. Región Metropolitana.
- **Ramiro Mendoza Zúñiga**, abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, ex contralor general de la República, ex decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez (UAI), y consejero del Colegio de Abogados de Chile. Región Metropolitana.

- **Egon Montecinos Montecinos**, trabajador social de la Universidad de la Frontera (UFRO), magíster en Ciencias Sociales de la Universidad de Los Lagos, doctor en Investigación en Ciencias Sociales mención Ciencia Política por Flacso-México, exintendente de la Región de Los Ríos, decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Austral (UACH) y director del Centro de Estudios Regionales de la UACH. Región de Los Ríos.
- **Julieta Suárez-Cao**, doctora en Ciencia Política por la Universidad de Northwestern, y profesora del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC). Región Metropolitana.
- **Ismael Toloza Bravo**, doctor en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), magíster en Economía y Gestión Regional de la Universidad Austral, y actual presidente de la Fundación Chile Descentralizado. Región de La Araucanía.
- **María Paz Troncoso Pulgar**, administradora Pública de la Universidad de Chile, académica directiva de la Universidad San Sebastián (USS) en el Centro de Políticas Públicas y ex subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo. Región Metropolitana.
- **Heinrich von Baer von Lochow**, doctor en Medicina Veterinaria, ex Rector de la Universidad de La Frontera (UFRO), *past president* de la Fundación Chile Descentralizado y académico de la UFRO. Región de La Araucanía.

A propuesta de Subdere, los consejeros y consejeras se distribuyeron en grupos de trabajo asociados a sus temas de especialización, desarrollando propuestas específicas en cuatro dimensiones:

- Descentralización política: Heinrich von Baer, Julieta Suárez-Cao y Amaya Álvez.
- Descentralización administrativa: María Paz Troncoso, Sergio Galilea y Ramiro Mendoza.
- Descentralización fiscal: Egon Montecinos, Ismael Toloza y Yasna Cortés.

- Fortalecimiento de capacidades y condiciones institucionales: María Ignacia Jiménez, Adriana Delpiano y Gonzalo Delamaza.

En complemento a ello, existió un equipo de representantes de cada uno de los cuatro grupos quien coordinó acciones para el desarrollo y edición de los contenidos del informe.

A su vez, desde Subdere se estableció una estructura de apoyo y acompañamiento a cada grupo, lo que permitió incorporar a jefaturas de división y de la Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial de Descentralización, junto con un secretario o secretaria técnica, y un profesional del equipo interdivisional de la Política, estos últimos quienes actuaron como analistas de cada temática.

Además, Subdere dispuso de un apoyo adicional para el trabajo de sistematización y edición del informe final del Consejo, a través de una persona especialmente contratada al efecto.

Lamentablemente, sólo unos días después de la segunda sesión del Consejo Asesor, falleció María Paz Troncoso, a quien dedicamos este documento. María Paz destacó por su capacidad y compromiso con la descentralización y con este espacio. El Consejo Asesor aprecia y agradece su calidad humana y profesional, y su entrega a esta tarea.

PARTE II: PROPUESTAS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

1. Definición principal: Horizonte a largo plazo, implementación gradual

Una Política de Descentralización, diseñada con una implementación gradual, constante y un horizonte de largo plazo, permitirá que los gobiernos subnacionales desarrollen las capacidades técnicas necesarias para asumir nuevas atribuciones y competencias. Este enfoque minimiza el riesgo de fallas administrativas y promueve una gestión eficiente de los recursos.

La gradualidad facilita la evaluación de las particularidades de cada región, ajustando las políticas a sus necesidades y contextos específicos. Además, permitiría la implementación de proyectos piloto y la experimentación con diferentes enfoques en regiones seleccionadas antes de extenderlos al resto del país. Esto fomenta la innovación y promueve que las políticas aplicadas sean más efectivas. Un enfoque gradual también habilita la creación de sistemas de monitoreo y evaluación en cada etapa, lo que ayuda a identificar desafíos y oportunidades de mejora, incentivando que las decisiones se basen en evidencia y experiencia acumulada.

Un horizonte de largo plazo permite establecer mecanismos robustos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, reduciendo el riesgo de conflictos intergubernamentales. Este enfoque progresivo también posibilita el desarrollo de programas de formación para fortalecer las competencias del funcionariado local y regional. Al reorganizar los incentivos cortoplacistas típicos de la arena electoral, el enfoque a largo plazo ayuda a mitigar resistencias de actores políticos o administrativos al cambio, facilitando un proceso más consensuado.

Finalmente, un horizonte a largo plazo promueve el diseño de estrategias para involucrar a la ciudadanía, lo cual fomenta la legitimidad de las decisiones descentralizadas. Esto contribuye no solo a la consolidación de la gobernanza local, sino también al fortalecimiento del sistema democrático en su conjunto.

2. Elementos fundantes

2.1. Modelo de Estado: descentralizado

El modelo de Estado descentralizado se diferencia del vigente (uniforme, homogeneizante, vertical, sectorizado, distante de los gobernados y de descentralización exclusivamente administrativa), mediante la consagración de la diferenciación territorial con órganos regionales y locales fuertes.

En efecto, el Estado descentralizado significa la existencia de gobiernos regionales y locales autónomos, en el marco de sus respectivas competencias, dotados de personalidad jurídica, patrimonio y competencias propias, en el ámbito político, administrativo y fiscal. Dichos órganos garantizan la elección directa de sus autoridades y habilitan a una participación significativa de la ciudadanía local y regional en la formulación y ejecución de las políticas públicas de su competencia.

Es un modelo de Estado en el que interactúan colaborativamente proyectos políticos y de desarrollo territorial diversos, con indivisibilidad de la soberanía territorial que posibilita que las entidades territoriales y locales puedan decidir autónomamente sobre los aspectos que conciernen a su respectiva realidad territorial, local o regional, manteniendo las competencias del nivel central para aquellas materias que trascienden a los niveles subnacionales.

2.1.1. Importancia determinante de la definición

No se puede construir la hoja de ruta para el avance efectivo y continuo del proceso descentralizador, y ajustarla periódicamente, sin definir previamente el puerto de llegada. La meta: el régimen pleno del modelo de Estado.

La forma de Estado a adoptar -el puerto de llegada del Chile que queremos construir-, dado su carácter estructurante de todo el proceso, es la medida estratégica fundamental, para determinar el buen avance de una efectiva descentralización. Contar con una estructura -de inicio a fin- permite eliminar la direccionalidad sin fundamentos, y dar ritmo y profundidad de trayecto, hasta llevarlo a su estado de régimen y final consolidación.

2.1.2. Respuesta a la realidad propia de Chile

Si bien en la experiencia comparada existen diferentes modelos de organización territorial del Estado, adoptados en determinados momentos de su historia por distintos países, es indispensable que la elección de la forma de Estado, o su modelo de organización territorial, responda en una ecuación equilibrada:

- A la rica diversidad geográfica, climática, demográfica, social y cultural del país y al mejor desarrollo de sus enormes potenciales productivos, predominantemente asociados a las regiones.
- A la naturaleza compleja de un proceso que afecta tanto a los grupos de poder como a la ciudadanía en su conjunto y a sus intereses, sean estos de naturaleza política, económica, académica, social o cultural, y a la tradicional resistencia que oponen a un efectivo y continuo proceso descentralizador.
- Al aprendizaje que dejaron diversas iniciativas y propuestas descentralizadoras generadas en diferentes momentos de la historia republicana del país, algunas importantes y valiosas, otras muy esperanzadoras en momentos preelectorales y luego desvanecidas y desplazadas por las contingencias y por el siempre vigente cortoplacismo y electoralismo.
- Al hecho que la tarea encomendada al Consejo Asesor es pensar en una proyección del proceso descentralizador hasta el año 2035, vale decir sólo para los próximos diez años, horizonte de poco más de dos sucesivos gobiernos, sin considerar su efectiva convicción y voluntad descentralizadora.

En síntesis, de lo que se trata, es pensar y definir desde ya una nueva relación entre los territorios y el poder, capaz de superar las severas deficiencias del actual modelo de nuestro Estado en extremo centralizado y de fortalecer nuestra democracia desde sus bases locales y regionales. Al mismo tiempo se trata de lograr una mayor responsabilidad política y fiscal de las autoridades regionales y locales, con un mayor grado de transparencia, probidad y rendición de cuentas en la gestión de sus competencias y recursos.

2.1.3. La definición: Estado descentralizado

Considerando todo lo anterior, y basados además en las propuestas de nivel constitucional transversales y más relevantes generadas en la última década en materia de descentralización, como miembros del Consejo Asesor de la Política de Descentralización de Chile proponemos que nuestro país adopte e inicie desde ya la gradual y sostenida construcción de la forma de organización territorial de un Estado descentralizado; modelo también acordado en forma transversal y por la unanimidad de los integrantes de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional del año 2014.

Ello es coherente con el principio rector de la descentralización, que significa radicar cada una de las funciones públicas en el nivel territorial donde estas se ejerzan mejor, priorizando el nivel local sobre el regional, y ambos sobre el nacional. A su vez, es coherente con la orientación práctica de la máxima *tan descentralizado como sea posible, tan centralizado como sea necesario*. Por tanto, adoptar el modelo descentralizado significa abandonar desde ya y explícitamente el modelo de organización territorial del Estado vigente.

El modelo de Estado descentralizado significa adoptar una forma o modelo de organización territorial capaz de desencadenar múltiples reformas y generar muchos beneficios de mayor equidad y eficiencia territorial a las actuales y futuras generaciones. Dicha tarea, por su complejidad, requerirá ser asumida con visión de Estado y con mucha voluntad política por el actual y a lo menos los dos futuros gobiernos nacionales, además de generar la necesaria coordinación con los gobiernos regionales y locales.

Adoptar este modelo, en la práctica y en lo inmediato, implica, además:

- Reconocer desde ya a los y las gobernadores regionales, electos y legitimados democráticamente por la ciudadanía de la respectiva región, como máxima autoridad de esta, responsables de liderar y articular proyectos de desarrollo humano y territorial, es decir de gobernar su desarrollo y bienestar.
- Constituir a las provincias como una división administrativa del territorio, cuyas autoridades realicen solo funciones administrativas de gobierno interior con representantes designados y removidos de la exclusiva confianza del Presidente de la República.
- Diferenciar normativamente y con claridad entre la jerarquía y los roles de ambas autoridades, lo que contribuirá a precaver los conflictos y superposiciones de ambos liderazgos.
- Establecer instancias de coordinación de los servicios desconcentrados del gobierno central a través de los gobiernos regionales, especialmente, en aquellas materias relacionadas con el desarrollo de la región y sus diferentes territorios. Este aspecto fundamental se desarrolla en el acápite que sigue.

2.2. Delimitación de roles de gobernadores regionales y representantes del gobierno central en los territorios: la superación de una compleja coexistencia

Las últimas modificaciones legales forzaron a la coexistencia en el territorio de gobernadores regionales y de delegados presidenciales del gobierno central. Como resultado de una lectura particular del rol del Estado unitario extendido en el territorio, se apostó por una delegación central en cada región, al tiempo que se afianzaba el papel del gobernador o gobernadora regional electa por la soberanía regional. Una apuesta compleja, más allá de la cohabitación política que no constituye un obstáculo insalvable como se ha demostrado en nuestra historia de los últimos 30 años entre gobierno central y alcaldes.

La dificultad principal radica en que, incluso para el cumplimiento de sus competencias estratégicas, el gobierno regional (GORE) requiere que la representación ministerial en la región esté al servicio o con cooperación esencial con esta institucionalidad. Si entendemos que el GORE es el promotor del desarrollo regional y quien elabora las Estrategias de Desarrollo en el corto, mediano y largo plazo, el articulador interministerial de la problemática y las soluciones regionales, es la institución que debe conducir la inversión pública en el territorio, y debe contar con el apoyo preferente y sustancial de las Secretarías Regionales Ministeriales (Seremis).

De otro modo, el gobierno regional no cumplirá su mandato y, lo que es peor, buscará crear estructuras sectoriales propias, con la carga y duplicidades que ello plantea y el desorden interinstitucional evidente. Mientras prevalezca la situación actual, será difícil avanzar en el proceso descentralizador. De hecho, problemas tan graves como las débiles ejecuciones de la inversión pública en el territorio pueden ser explicados a partir de esta coexistencia de autoridades.

Por otra parte, para definir y monitorear la Estrategia Regional de Desarrollo en cada territorio, el gobierno regional requiere del papel de los representantes ministeriales en el territorio, coexistiendo con la autoridad ministerial respectiva en materia de políticas y lineamientos sectoriales. Otro tanto ocurre, respecto de la coordinación y ejecución de la inversión pública, la que en nuestro ordenamiento fiscal e impositivo es la palanca del desarrollo regional. Aunque sea para esas materias estratégicas, que están en el actual catálogo de competencias de los GORE, las Secretarías Regionales Ministeriales deberían estar al servicio del gobierno regional, de manera explícita y coordinada, más allá de lo meramente declarativo.

Estos roles así clarificados permitirían avanzar en el proceso descentralizador y establecer lo que es esencial, un esquema de colaboración y cooperación entre el gobierno central y los gobiernos regionales.

3. Principios estructurantes de la descentralización

La Política de Descentralización de Chile establecerá una hoja de ruta que abarca propuestas de corto, mediano y largo plazo, con un horizonte a diez años. Las propuestas desarrolladas dentro de este documento buscan contribuir a la modificación de la estructura y organización de la administración del Estado, basándose en los siguientes principios:

3.1. Autonomía local y regional

Fomentar la capacidad de gobierno y administración de las municipalidades y los gobiernos regionales, reconociendo la dimensión política del proceso de descentralización y evitando el control jerárquico del nivel central. Ello, sin perjuicio de aquellas competencias que la propia Constitución o las leyes reserven al gobierno nacional, y equilibrando dicha autonomía con la debida coordinación y articulación entre los distintos niveles de gobierno y administración del Estado.

Este principio significa el reconocimiento de la capacidad de autogobierno de las municipalidades y los gobiernos regionales.

3.2. Radicación preferente o de subsidiariedad territorial

Reconocer que el ejercicio de cada función pública debe radicarse en aquel nivel donde esta se ejerza mejor o igual, priorizando el nivel local sobre el regional y este sobre el nacional. Solo aquellas funciones que no pueden ser asumidas, ya sea de forma temporal o permanentemente por el nivel local o regional, deben recaer en la competencia del gobierno regional o nacional según corresponda.

3.3. Diferenciación territorial

Reconocer las particularidades de cada territorio y, por lo tanto, sustituir la uniformidad homogeneizante que actualmente rige a la institucionalidad del país y a sus políticas e instrumentos públicos, por una adecuación diferenciadora a las realidades subnacionales.

Para ello deben generarse políticas públicas diferenciadoras y transferir competencias y recursos, según corresponda, y que mejor respondan a las particulares oportunidades y necesidades de los territorios locales y regionales.

Corresponderá a la ley establecer los criterios y los modos a través de los cuales se podrán generar diferencias territoriales, así como los mecanismos de equidad y solidaridad que compensen las desigualdades entre los diferentes niveles de gobierno.

3.4. Prohibición de tutela

Establecer que ningún nivel de gobierno podrá ejercer tutela sobre otro, sin perjuicio de la aplicación de los principios de coordinación, asociatividad y solidaridad. Las competencias transferidas de forma definitiva a un gobierno regional o a una municipalidad no podrán ser revocadas, salvo las excepciones legales.

3.5. Equidad y solidaridad interterritorial

Promover la instauración de instrumentos de compensación económica entre territorios, discriminando positivamente en la asignación de recursos públicos de acuerdo con el menor desarrollo relativo de un determinado lugar. De este modo, se asegura por parte del Estado, una adecuada equidad horizontal en la provisión de bienes y servicios públicos de similar calidad, cantidad y pertinencia, para todos los habitantes de los diferentes territorios.

3.6. Suficiencia en el financiamiento de competencias

Fomentar que, para la creación, transferencia o extensión de competencias a los gobiernos regionales y municipalidades, estas sean acompañadas siempre de recursos humanos, financieros y de infraestructura suficientes y oportunos para su adecuado ejercicio.

3.7. Interdicción de la arbitrariedad presupuestaria

Impulsar que, para efectos de transferencias tanto no condicionadas como condicionadas desde rentas generales, desde el gobierno central a los gobiernos regionales y las municipalidades, se deban realizar conforme a una fórmula de asignación con criterios presupuestarios predefinidos, objetivos y cuantificables, los que deben resguardar la equidad e igualdad de acceso a servicios públicos de calidad en el territorio, y nunca aplicarse de manera discrecional.

3.8. Autonomía fiscal local y regional

Promover el aumento de las transferencias y la coparticipación de los gobiernos regionales y locales en la recaudación fiscal; así como también autorizarlos para asumir endeudamientos acotados y debidamente regulados, dirigidos exclusivamente a inversiones de gran escala y complejidad, generadoras de nuevas oportunidades de desarrollo. Esta nueva potestad debe también estar acompañada de un proceso de fiscalización que permita establecer límites admisibles para dichos endeudamientos.

3.9. Responsabilidad fiscal

Promover la eficiencia, probidad, transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de la gestión de recursos y competencias de las entidades subnacionales, con el objeto de minimizar conflictos de intereses, tráfico de influencias y corrupción, en el ejercicio de las atribuciones de autoridades, cuerpos colegiados y funcionarios públicos.

3.10. Gobernanza multinivel

Promover instancias de coordinación institucionalizadas entre niveles de gobierno y administración para generar diálogo y poder definir cursos de acción conjunta. La implementación de estas instancias de gobernanza multinivel fortalece la coordinación y el diálogo entre distintos niveles de gobierno, promoviendo una gestión más integrada y eficiente de los asuntos públicos.

4. Mecanismos de resolución de conflictos de competencia entre los niveles local, regional y central⁴

Como ya se ha hecho presente en informes anteriores, la profundización del proceso de descentralización en nuestro país nos enfrentará a nuevos conflictos que puedan producirse con gobernadores que busquen materializar e intensificar sea las competencias actualmente encargadas por la ley o las que puedan resultar de nuevos procesos que fomenten mejores caudales de competencias hacia las autoridades regionales.

Estos conflictos pueden darse cuando el gobierno regional pretenda ejercer competencias que otros órganos reclamen o comprendan como propias en el mismo nivel territorial, contiendas externas (por ejemplo, Seremis, servicios públicos debidamente desconcentrados con asiento en la región, o incluso municipalidades de la misma región), o con niveles territoriales distintos, pero siempre regionales (entre gobernadores o gobernadoras regionales). Misma situación ocurre cuando esta autoridad omite el ejercicio de aquellas atribuciones que la ley le ha encargado.

Asimismo, también pueden presentarse conflictos de esta naturaleza entre las autoridades del nivel nacional regional, provincial y comunal.

La Constitución ha denominado a estos conflictos "cuestiones de competencias", y ha encomendado a la ley la forma de resolverlos, cuando ellos se presenten entre las autoridades nacionales, regionales, provinciales y comunales, disponiendo además que este mismo medio, la ley, "*establecerá el modo de dirimir las discrepancias que se produzcan entre el gobernador regional y el consejo regional, así como entre el alcalde y el concejo*"⁵.

⁴ La Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional de 2014 ya estableció una propuesta para la resolución de conflictos de competencias en su informe. Lo mismo ocurre con la Mesa Técnica de Descentralización de 2019.

⁵ Artículo 126 de la Constitución Política de Chile: "*La ley determinará la forma de resolver las cuestiones de competencia que pudieren suscitarse entre las autoridades nacionales, regionales, provinciales y comunales.*

Asimismo, establecerá el modo de dirimir las discrepancias que se produzcan entre el gobernador regional y el consejo regional, así como entre el alcalde y el concejo".

El primer orden de solución de estos conflictos está considerado en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado o Ley N° 18.575, que contiene la regla general en su artículo 39⁶, pero que paradójicamente no resulta aplicable a los gobiernos regionales, conforme lo indica el artículo 21 del mismo cuerpo legal, que excluye a los GORE de la aplicación del Título II de la indicada Ley Orgánica, que es donde se encuentra la norma recién aludida⁷.

Como se ve, la cabal implementación de una profunda descentralización puede ser fuente de diferencias (conflictos) que se pueden originar entre muy diversas autoridades y resulta clave que estos conflictos jurídicos despejen con prontitud las dudas de su ejercicio y la procedencia de las omisiones del mismo. Tales conflictos, que son jurídicos, podrían quedar entregados a tribunales administrativos que no existen, los cuales deben resolver y determinar derechos desconocidos o amagados en los marcos procedimentales propios de la justicia, pero no siempre pertinentes para resolver discrepancias referentes al ejercicio correcto o no de potestades (competencias administrativas).

Como la solución aplicable a estas contiendas, no aplica a los gobiernos regionales por decisión del artículo 21 inc. 2° de la Ley N° 18.575, es pertinente reflexionar respecto al modo de establecer la forma de solución de estas contiendas, en todas sus dimensiones, inter e intrarregionales, o entre aquellas con los distintos niveles territoriales que puedan aparecer comprometidos en una determinada contienda.

Aunque la ley que considere la solución de estas contiendas no se dicte pronto, es necesario dejar bien establecido, como lo hizo la Mesa Técnica de Descentralización en 2019, que la entidad que tiene actualmente las potestades para interpretar el derecho administrativo aplicable y vigente en estas materias es la Contraloría General de la República, la que puede hacerlo a través del ejercicio de su potestad dictaminante que emana de la función de control

⁶ Dispone el artículo 39 de la LOCBGAE: *"Las contiendas de competencia que surjan entre diversas autoridades administrativas serán resueltas por el superior jerárquico del cual dependan o con el cual se relacionen. Tratándose de autoridades dependientes o vinculadas con distintos Ministerios, decidirán en conjunto los ministros correspondientes, y si hubiere desacuerdo, resolverá el Presidente de la República"*.

⁷ Dispone el artículo 21 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado: *"La organización básica de los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, será la establecida en este Título"*.

Las normas del presente Título no se aplicarán a la Contraloría General de la República, al Banco Central, a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, a las Municipalidades, al Consejo Nacional de Televisión, al Consejo para la Transparencia y a las empresas públicas creadas por ley, órganos que se regirán por las normas constitucionales pertinentes y por sus respectivas leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado, según corresponda".

de la legalidad de los actos de la Administración que le atribuye la Carta Fundamental y la Ley Orgánica de esta entidad superior de Control⁸.

Y, puestos en la opción de aceptar que el legislador no pueda evitar la existencia de posibles controversias pensamos que la convocatoria del artículo 126 de la Constitución debe ser cumplida, en amplios términos, razón por la cual debe darse un espacio a que estas contiendas eventuales (producto de acciones u omisiones de las autoridades involucradas en el ámbito material de una descentralización avanzada), deban tener un lugar donde solucionarse administrativamente, primero, apartando este conflicto (contiendas) de soluciones de carácter judicial -pues ellas nunca resultan oportunas, en cumplimiento estricto de los principios de bilateralidad de la audiencia, debido proceso y doble instancia; y enseguida, tampoco debe permitirse que estos conflictos escalen ascendentemente hasta el Presidente de la República, pues ello fragiliza derechamente el principio democrático y el principio de autonomía, rectores del camino de descentralización que hemos emprendido.

En base a lo anterior, y en armonía con las propuestas orgánicas que se han desarrollado, creemos que un panel colegiado técnico nacional y paneles colegiados técnicos regionales, convocados exclusivamente cuando sea menester resolver estas contiendas, podrían asumir el mandato de la Carta Fundamental y dar vida a un mecanismo innovador que dé solución oportuna a las controversias que puedan originarse en estas materias.

5. Hacia una democracia representativa y participativa en nuestros territorios

La democracia en Chile ha sido tradicionalmente entendida y practicada como una democracia meramente representativa, en la que el único rol que le corresponde a la ciudadanía es el de la elección de sus representantes cada cierto período de tiempo. En Chile además no se cuenta con instrumentos de democracia directa, y los de democracia participativa solo se mantienen en el ámbito consultivo e informativo, sin incidencia efectiva

⁸ Ver artículos 98, 99 y 100 de la Constitución, en relación con los artículos 1,7, 9, 16, 19, 21, 21^a, 33b, 34, 35, 60 65 y 85, de la Ley Orgánica Constitucional 10.336, publicada en el Diario Oficial de 29 de mayo de 1952, y cuyo texto refundido está contenido en el DS 2421, publicado en el Diario Oficial el 10 de julio de 1964.

en las decisiones públicas. Todo lo anterior configura una situación muy insatisfactoria, la que es crecientemente cuestionada por una parte de la ciudadanía.

En contraste con ello, en muchos países la democracia ha evolucionado, dando paso a modelos de democracia de mayor participación efectiva, definida como “democracia participativa”, que incluyen mecanismos de “democracia directa”, expresada en varias formas y niveles, tanto a nivel local, regional y nacional.

En consecuencia, el momento de reimpulsarse una Política de Descentralización para los próximos diez años, es la oportunidad de instituir formalmente un sistema mixto de democracia, no sólo representativa, sino que también participativa. Con ello se responde a la creciente demanda por el derecho a una participación ciudadana efectiva en los asuntos públicos, complementando y perfeccionando los tradicionales mecanismos de representación ya existentes, para lograr un equilibrio entre ambas dimensiones de la democracia y con ello una mayor legitimidad de la tan alicaída y desprestigiada institucionalidad política vigente.

La participación tiene directa relación con la descentralización y el fortalecimiento territorial, puesto que si las cuestiones que se deciden lo hacen lejos del territorio, menor interés existe en participar en ellas. A la inversa, mientras mayor sea la cercanía de las cuestiones que se deciden, mayor interés existe por participar en dichas decisiones.

Este sistema mixto de democracia, representativa a la vez que participativa, está consagrado en las constituciones y diversos cuerpos legislativos de diversos países, tales como Estados Unidos⁹, Canadá, Alemania, Italia, España, Suiza, Australia, Nueva Zelanda, Uruguay, Colombia y Ecuador, entre otros. Las propuestas constitucionales de 2022 y 2023 intentaron resolver la anomalía de la situación chilena respecto de la participación y contienen interesantes propuestas. Más allá de ello, el artículo 1º de la Constitución vigente garantiza el derecho de todas las personas a participar en igualdad de condiciones. Igualmente, la Ley de Bases de Administración del Estado también consagra el derecho a la participación en los asuntos

⁹ Un ejemplo reciente son las elecciones en Estados Unidos de noviembre de 2024. Junto a la elección de diversos cargos públicos, en 41 estados se plebiscitaron un total de 146 propuestas de diverso orden, propuestas por legisladores y también de iniciativa ciudadana.

públicos. De tal manera que es posible avanzar sustantivamente en la materia, en particular en lo referente a los ámbitos regional y local.

5.1. La participación como principio rector de la Constitución

Para transitar de la actual democracia meramente representativa a una también participativa, es necesario reconocer y promover el derecho a la participación en un sentido amplio: no sólo limitado a su dimensión política y electoral, sino incluyendo además la participación de la ciudadanía y de las instituciones de la sociedad civil en los asuntos públicos de interés local, regional y nacional. A pesar de lo escueto de la formulación constitucional actual, está habilitada para desarrollar este principio tal como se propone en este documento. En el futuro sería deseable profundizar en su garantía y exigibilidad en el texto constitucional, convirtiéndolo en un principio normativo rector de mayor fuerza.

5.2. El derecho a la participación en los asuntos públicos

Este derecho significa reconocer que todas las personas tienen el derecho de participar en los asuntos públicos de su interés, el que se ejercerá ante los diferentes órganos y niveles de acción del Estado, el que facilitará los medios para hacerla posible de manera incidente, comprensiva, abierta, inclusiva y oportuna.

5.3. El deber de los poderes públicos de garantizar el derecho a la participación

De acuerdo a la Ley 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, es deber del Estado *“promover y apoyar las iniciativas asociativas de la sociedad civil”* (art. 2). Por lo tanto, es deber del Estado establecer mecanismos que permitan la participación de las personas y organizaciones *“en sus políticas, planes, programas y acciones”* (art. 69), como lo establece la Ley 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado.

5.4. Instrumentos de participación

Para ejercer el derecho a la participación en los asuntos públicos, es necesario que la normativa vigente establezca diferentes mecanismos, tales como:

- Referéndums ciudadanos;
- Compromiso programático para la elección de los alcaldes y gobernadores regionales;
- Iniciativa y consulta ciudadana sobre proyectos de ley;
- Participación efectiva en la elaboración de presupuestos comunales y regionales y de planes reguladores;
- Fortalecimiento de las instituciones de la sociedad civil y de los medios de comunicación locales y regionales.

Algunos de estos instrumentos están consagrados en diversas leyes, mientras otros deberán establecerse a través de una reforma de la Ley 20.500, tal como se propondrá más adelante.

6. Medidas estratégicas

El Consejo Asesor se dividió en grupos de trabajo, en base a cuatro dimensiones de la descentralización. Estos grupos coordinaron sus esfuerzos para el desarrollo de objetivos y medidas estratégicas para una Política de Descentralización para Chile al 2034. El debate de cada grupo se llevó al plenario y en esa iteración se concordó el conjunto de propuestas que se presentan aquí en esta sección.

En primer término, se formularon trece objetivos que agrupan las medidas estratégicas específicas que se proponen para las cuatro dimensiones. En segundo término, se formuló una estrategia de carácter transversal que busca garantizar el conjunto del proceso y que por tanto es precondition de este y se presenta al final de la sección. Cada objetivo se desplegó en medidas, totalizando treinta y dos de ellas. Cada medida se elaboró en base a un formato común que comprende una síntesis de cada medida, una breve fundamentación y una presentación de la misma. Luego se clasificó según la dimensión asociada, el tipo de medida y su plazo de implementación. Para esto último se considera como corto plazo lo que se

propone realizar durante el actual Gobierno, hasta marzo de 2026; como mediano plazo se extiende hasta marzo de 2030; mientras que largo plazo considera hasta el fin del Gobierno subsiguiente, en marzo de 2034.

Finalmente, en este apartado se seleccionan doce medidas que el Consejo considera prioritarias, en función una combinación de su efecto multiplicador, su amplia acogida en comunidades locales y regionales, así como también su mayor transversalidad política, lo cual las hace aconsejables para iniciar de manera decidida su desarrollo.

6.1. Descentralización política

6.1.1. Fundamentos para una descentralización política exitosa

Las propuestas desarrolladas en materia de descentralización política se basan en los siguientes principios:

- Fortalecimiento institucional y capacidades locales: La descentralización debe garantizar que las autoridades subnacionales sean elegidas democráticamente, reflejando las preferencias de las comunidades locales. Esto fomenta la rendición de cuentas directa y asegura que las políticas respondan a las necesidades y prioridades del territorio.
- Coordinación multinivel: Una descentralización política exitosa depende de mecanismos de diálogo y colaboración, para alinear objetivos nacionales, regionales y locales, y resolver conflictos de manera eficiente.
- Inclusión social: Para fortalecer la legitimidad de la descentralización, es fundamental promover la inclusión de grupos históricamente subrepresentados en la política, como mujeres, pueblos indígenas y minorías. Esto puede lograrse mediante medidas como cuotas de género o escaños reservados, garantizando que las políticas subnacionales reflejen la diversidad de los territorios.

6.1.2. Primer objetivo: Fortalecer y perfeccionar los órganos de representación subnacional

Medida 1: Fortalecer los Consejos Regionales y los Concejos Municipales

Síntesis

Los órganos electivos pluripersonales a nivel regional y local deben cumplir un rol de contrapeso a la autoridad ejecutiva. La legitimidad democrática de consejeros y consejeras regionales y concejales y concejales municipales deriva de su elección por parte de la ciudadanía y como tal deben monitorear y balancear a los gobiernos regionales y municipales. Ello con el fin de contribuir al fortalecimiento de la democracia regional y local.

Justificación / Fundamento

Los sistemas de separación de poderes, a todo nivel jurisdiccional, necesitan estar acompañados de frenos y contrapesos para equilibrar el balance de poder (Haggard y McCubbins, 2001). En Chile, la concentración de poder en el Ejecutivo a nivel nacional se replica a nivel subnacional, tanto en las municipalidades como en los gobiernos regionales, con alcaldes y alcaldesas y gobernadores y gobernadoras que no tienen en sus respectivos consejos, una institución de peso que potencie la participación de la comunidad, como la ley establece, al tiempo que monitoree y modere su poder (Valdivia Ortíz de Zárate, 2018).

Contar con órganos pluripersonales con más prerrogativas contribuirá de doble manera a fortalecer la democracia regional y local. Por un lado, generando más puntos de acceso al poder político para incentivar la participación ciudadana, y por otro, morigerar los incentivos contra la presidencialización de los ejecutivos que puede conducir a la corrupción (Moya Diaz y Paillama, 2022) o a la emergencia de gobiernos subnacionales personalistas (Dosek, 2024).

Propuesta de medida

El Consejo Regional sea el órgano colegiado que tenga por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y está investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras (Ley 19.175). Debe contar con una partida presupuestaria que le permita cumplir con sus funciones, por medio de la contratación de personal profesional, la posibilidad de contratar una auditoría anual, asesoría legal, contable y de transparencia, rendición de cuentas y vínculo con la ciudadanía.

Sus atribuciones incluirían:

-
- Fiscalizar los actos de la administración regional, para lo cual podrá requerir información de autoridades o jefaturas que desempeñen sus funciones en la región autónoma, citar a funcionarios públicos o autoridades regionales y crear comisiones especiales.
 - Solicitar a la gobernadora o al gobernador regional rendir cuentas; aprobar, modificar o rechazar el presupuesto regional, el plan de desarrollo regional y los planes de ordenamiento territorial; pronunciarse sobre la convocatoria a consultas o plebiscitos regionales.
 - Elegir su presidencia dentro de sus integrantes.
 - Dar cuenta anualmente de la labor realizada por medio de una Cuenta Pública Participativa (información previa, recepción de inquietudes y comentarios, respuesta a los mismos, etc.).
 - Habilitar un mecanismo de recepción de peticiones, inquietudes y reclamos, que faciliten su consideración por parte de la municipalidad.
 - Establecer áreas de acción o responsabilidad (fiscalizadora, normativa y resolutive) para quienes integren los consejos de acuerdo a sus áreas principales de acción.
 - Convocar por mayoría calificada a consultas ciudadanas sobre prioridades para la acción regional, contando con los recursos para ello.

El gobierno de la comuna reside en la municipalidad, la que estará constituida por la alcaldesa o el alcalde y el Concejo Municipal, con la participación de la comunidad que habita en su territorio.

El Concejo Municipal es el órgano colegiado de representación popular comunal, dotado de funciones normativas, resolutive y fiscalizadoras (Ley 18.695). Los concejales y concejalas dispondrán de las condiciones y recursos necesarios para el desempeño eficiente y probo del cargo. Será necesario el acuerdo del concejo para la aprobación del Plan de Desarrollo Comunal, del presupuesto municipal y otros que determine la ley. Será igualmente necesario el acuerdo del concejo para la aprobación del plan regulador comunal.

Sus atribuciones incluyen:

- Elegir su presidencia dentro de sus integrantes.

- Dar cuenta anualmente de la labor realizada por medio de una Cuenta Pública Participativa (información previa, recepción de inquietudes y comentarios, respuesta a los mismos, etc.).
- Habilitar un mecanismo de recepción de peticiones, inquietudes y reclamos, que faciliten su consideración por parte de la municipalidad.
- Establecer áreas de acción o responsabilidad (fiscalizadora, normativa y resolutive) para las y los integrantes de los consejos de acuerdo a sus áreas principales de acción.
- Convocar por mayoría calificada consultas ciudadanas sobre prioridades para la acción municipal, contando con los recursos para ello.

Dimensión asociada	Descentralización política
Tipo de medida	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma constitucional en materia de gobiernos subnacionales - Reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y/o Gobierno y Administración Regional. Podría ser una indicación a la Ley de Regiones más fuertes
Plazo de implementación	Mediano plazo

Medida 2: Establecer el compromiso programático de las autoridades unipersonales regionales y locales

Síntesis

El compromiso programático es un tipo de requisito que busca promover el voto basado en el apoyo a las propuestas, planes y programas específicos de las candidaturas. En este caso, el electorado puede conocer y elegir a sus autoridades por el contenido de sus propuestas de gobierno. Este tipo de compromiso se enfoca en la posibilidad de que la ciudadanía pueda realizar una la evaluación de las promesas y la capacidad de ejecución de los programas, promoviendo un enfoque más informado y orientado hacia resultados concretos de manera prospectiva. Y eventualmente, utilizar esta valoración para una evaluación retrospectiva en el ciclo electoral siguiente.

Justificación / Fundamento

El compromiso programático se fundamenta en la necesidad de fortalecer la calidad de la democracia, especialmente en contextos en los que la crisis de representación y la personalización de la política debilitan los vínculos entre ciudadanía y sus representantes. En lugar de elegir candidaturas basándose exclusivamente en características personales, el compromiso programático pone el foco en la evaluación de propuestas concretas que se ajusten a las necesidades locales y las competencias del cargo.

Para que la ciudadanía vote informada, es crucial que quienes aspiren a cargos unipersonales, como gobernadoras y gobernadores o alcaldes y alcaldesas, presenten un programa de gobierno claro y coherente. Este programa debe estar alineado no solo con las demandas de la ciudadanía, sino también con las atribuciones específicas del cargo, asegurando así que las promesas sean viables y realistas. De esta manera, se refuerza la rendición de cuentas, ya que la ciudadanía puede evaluar el cumplimiento de los compromisos asumidos durante la campaña.

Además, el compromiso programático contribuye a despersonalizar la política, desplazando el enfoque de los individuos hacia los proyectos colectivos y las soluciones estructurales que proponen. Esto no solo incentiva una mayor transparencia y previsibilidad en la gestión pública, sino que también permite que el electorado tome decisiones basadas en propuestas tangibles y medibles, contribuyendo al fortalecimiento de una ciudadanía activa y participativa.

Para las elecciones de gobernador o gobernadora regional ya existe la obligación de presentar programas de gobierno, norma que busca fortalecer lo existente y extenderlo a las elecciones a las alcaldías.

En resumen, el compromiso programático es una herramienta clave para promover elecciones más informadas, responsables y centradas en proyectos de desarrollo concretos, lo que ayuda a mitigar las distorsiones causadas por la personalización de la política y fortalece la democracia.

El compromiso programático considera:

- Obligación de presentar programas de gobierno. Todos los candidatos y candidatas a cargos unipersonales de elección popular, tales como gobiernos regionales y alcaldías, están obligados a presentar un programa de gobierno como requisito para la inscripción de sus candidaturas. Este programa deberá detallar los proyectos y medidas que se implementarán durante el período de mandato, con indicación de los plazos de implementación y asignación de responsabilidades en concordancia con las competencias y funciones del cargo al que aspiran. Los programas podrán establecer priorización de medidas de acuerdo al costo social, económico y ambiental de las mismas. El programa deberá estar asociado a los instrumentos de Planificación del Desarrollo, Estrategia Regional de Desarrollo en el caso de quienes postulen a gobernadores o gobernadoras regionales y Plan de Desarrollo Comunal en el caso de quienes postulen a alcaldías.
- Control de programas obligado por parte del Servicio Electoral (Servel). El Servel será responsable de cotejar la pertinencia del programa con las atribuciones de cada cargo, debiendo rechazar la inscripción de candidaturas, cuyos programas incluyan medidas que excedan las competencias respectivas.
- Publicidad y accesibilidad a los programas. Los programas de gobierno deberán ser publicados en un formato accesible y claro, tanto en plataformas digitales oficiales del organismo electoral como en los medios dispuestos por las candidaturas. El Servel deberá habilitar una plataforma en la que la ciudadanía pueda fiscalizar el cumplimiento de las promesas programáticas a lo largo del mandato,

**Propuesta de
medida**

facilitando el acceso a información actualizada sobre la ejecución de las propuestas presentadas.

Por otra parte, se propone que el control de cumplimiento del programa sea de responsabilidad de las respectivas contralorías regionales, a través de una auditoría de medio término y de final de periodo en el caso de los gobiernos regionales. Este control no tiene finalidad otra que no sea la información a la ciudadanía y que pueda ser respondido en la cuenta pública respectiva.

En el caso de las municipalidades, la fiscalización del cumplimiento del programa deberá realizarse por parte de la oficina de Control Municipal con la misma periodicidad y deberá informarse a la contraloría regional respectiva, mandatado en cada caso que se informe en la respectiva cuenta pública el cumplimiento del respectivo programa asociado a los instrumentos de planificación señalados. Este control no tiene finalidad otra que no sea la información a la ciudadanía y que pueda ser respondido en la cuenta pública respectiva.

Dimensión asociada	Descentralización política
Tipo de medida	Reformas de leyes orgánicas constitucionales: <ul style="list-style-type: none">- Ley Orgánica Constitucional 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional- Ley Orgánica Constitucional 18.695 de Municipalidades
Plazo de implementación	Corto plazo

Medida 3: Fortalecer la representación local y regional

Síntesis

La descentralización política no se agota con la elección directa de autoridades y representantes locales y regionales. Por el contrario, abre la oportunidad para profundizar la democratización y fortalecer el vínculo ciudadano con las instituciones de gobierno. Si bien las municipalidades son la institución de gobierno mejor evaluada con un 23% (CEP, 2024), estos han evolucionado a la baja y, en general, los niveles de confianza pública son bajos: Gobierno 17%, Congreso 6% y partidos políticos 3% (CEP, 2024). La descentralización política abre la oportunidad para incentivar una conexión más fuerte con la ciudadanía local y regional.

Esta propuesta se focaliza en el fortalecimiento de la representación colectiva y descriptiva de pueblos indígenas y mujeres. Se considera también que en un contexto de voto obligatorio, las organizaciones políticas tienen que tener mayores y mejores incentivos para vincularse con la ciudadanía en los territorios.

Justificación / Fundamento

Muchos de los problemas de representación y gobernabilidad que vivimos actualmente en el sistema político nacional tienen raíces locales (Suarez-Cao & Muñoz, 2020). La fragmentación y la personalización de la política han sido características de la política local por las últimas décadas, así como la desenraización de los partidos políticos del territorio. En términos específicos, la personalización de la política está creciendo en Chile, con aumento sostenido de candidaturas independientes (Dosek, 2020). El ámbito local y regional es ideal para generar incentivos que busquen revertir estos patrones.

Esta propuesta busca fortalecer la representación en base a la inclusión y diversidad de representantes. Sin embargo, los desafíos son múltiples y exceden esta dimensión. Es imprescindible ocuparse de la creación de incentivos institucionales para fomentar partidos programáticos y disciplinados, con la firme convicción de que la democracia se basa en las ideas y no en personalidades, con el fin de disminuir la tendencia a la personalización y al transfuguismo. Por ejemplo, cerrando las listas de candidaturas y prohibiendo los pactos. Con la lista abierta, las candidaturas de un partido compiten no solo contra las candidaturas de los demás partidos sino también contra las de su propia lista. Esto genera incentivos para diferenciarse y muchas veces también para radicalizarse. Si los partidos

entregan las listas en un orden predeterminado, se premia la disciplina y la coherencia programática de las candidaturas, ya que si quieren reelegir tienen que estar en línea con el partido para volver a entrar en la lista (Piña et al. 2024). Por su parte, eliminando la posibilidad de que los partidos compitan en pactos electorales se disminuye la cantidad de partidos en órganos representativos (CEP, 2024). Este desafío, siendo más amplio que la descentralización que aquí abordamos, le afecta. Por ello es muy importante que se incluya en el debate que se ha iniciado sobre la reforma al sistema político.

La propuesta se aboca a la inclusión y la diversidad. Es llamativa la baja diversidad en el nivel subnacional, donde la representación de mujeres en 2024 es del 16,2% en alcaldías, 33% en concejos municipales, 32% en consejos regionales y 0% en gobiernos regionales (PNUD Chile, 2024). Asimismo, la representación de pueblos indígenas no forma parte de alguna política pública explícita. Estos aspectos pueden mejorarse a través de reformas electorales puntuales. La legislación deberá incluir mecanismos que aseguren la representación de los pueblos indígenas.

Propuesta de medida

Las elecciones a Consejo Regional y Concejo Municipal se realizarán con listas encabezadas por mujeres y debe observarse un orden alternado de candidatos y candidatas, de manera sucesiva en cada comuna o circunscripción provincial. La ley deberá además establecer el mecanismo que asegure una representación final equilibrada.

Asimismo, la ley deberá estipular la manera en que se garantiza la representación de pueblos indígenas en elecciones de Consejo Regional y Concejo Municipal en las comunas o circunscripciones provinciales con alta población indígena, con realización de una consulta indígena previa.

Las candidaturas deben ser de personas que tengan avecindamiento en la comuna/región correspondiente por los últimos dos años y que no hayan sido autoridades/representantes en otra comuna/región en los últimos cinco años.

Dimensión asociada

Descentralización política

Tipo de medida	Reformas a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y/o Gobierno y Administración Regional
-----------------------	---

Plazo de implementación	Corto plazo
--------------------------------	-------------

6.1.3. Segundo objetivo: Establecer instrumentos de gobernanza multinivel

Medida 4: Establecer instrumentos de gobernanza multinivel

Síntesis	La coordinación entre niveles de gobierno y administración requiere de espacios institucionalizados para generar diálogo y poder definir cursos de acción conjunta. Para ello, se propone la creación de un consejo entre el Presidente o Presidenta y los gobernadores y gobernadoras y otro consejo en cada región entre el gobernador o gobernadora y los alcaldes y alcaldesas; ambas instancias de carácter consultivo.
-----------------	--

Justificación / Fundamento	<p>La implementación de estos consejos de gobernanza multinivel responde a la necesidad de fortalecer la coordinación y el diálogo entre distintos niveles de gobierno, promoviendo una gestión más integrada y eficiente de los asuntos públicos.</p> <p>El Consejo Nacional-Regional permitirá establecer un espacio estratégico para alinear lineamientos y abordar preocupaciones conjuntas entre los gobiernos regionales y el Ejecutivo, potenciando la cooperación intergubernamental. Por otro lado, el Concejo Intermunicipal, a nivel regional, facilitará la articulación entre alcaldes y alcaldesas con el gobernador o gobernadora regional, asegurando que las prioridades locales sean consideradas en las políticas regionales. Estas medidas no solo fomentan una mayor cohesión territorial, sino que también contribuyen a fortalecer la legitimidad y eficacia de las decisiones públicas, atendiendo de manera más directa las necesidades y demandas ciudadanas.</p>
-----------------------------------	---

Propuesta de medida	La propuesta contempla dos elementos:
----------------------------	---------------------------------------

Establecer a nivel nacional un Consejo Nacional-Regional, en que se reúna la totalidad de los gobernadores y gobernadoras con el Presidente o Presidenta de la República dos veces al año. Esta medida puede implementarse dos veces durante 2025, partiendo en enero y luego en septiembre. Y tendrá como propósito compartir lineamientos y proposiciones de preocupación conjunta. Establecer en cada región un Concejo Intermunicipal entre alcaldes y alcaldesas que se reúna dos veces al año con el o la gobernadora regional con el propósito de compartir lineamientos, propuestas y preocupaciones del territorio. Se puede implementar dos veces en 2025 partiendo en enero y luego en septiembre.

Dimensión asociada

Descentralización política

Tipo de medida

Legal para establecer un modo diverso de vinculación entre autoridades unipersonales y colegiadas

Plazo de implementación

Mediano plazo

6.1.4. Tercer objetivo: Consolidar y fortalecer los instrumentos subnacionales de gobernanza ambiental

Medida 5: Implementar los planes regionales y comunales para la acción del cambio climático

Es deber de los órganos subnacionales adoptar acciones de prevención, adaptación, y mitigación de los riesgos, vulnerabilidades y efectos provocados por la crisis climática y ecológica. Ante ello, se propone la creación de planes de acciones de cambio climático en los distintos niveles territoriales.

a) Planes de Acción Regional de Cambio Climático (PARCC)

Síntesis

La Ley 21.455 (2022) por primera vez entrega la gestión de instrumentos a Comités Regionales para el Cambio Climático. Se establecen instrumentos de gestión de cambio climático a nivel regional y comunal. Estos

instrumentos son un ejemplo de gobernanza subnacional en temas de interés público, una oportunidad permitir a los gobiernos regionales una adecuada capacidad de gestión local. Es también la primera ley que reconoce la diversidad territorial existente en el país en materia de gestión pública.

El Decreto 16/2023 del Ministerio del Medio Ambiente regula este instrumento, por lo que esta propuesta no significa una reforma que deba ser tramitada legislativamente, sino que un procedimiento administrativo que pone a prueba la voluntad política del Estado de Chile y del gobierno de turno.

Los resultados del proceso de participación ciudadana deben ser considerados sustantivamente en la elaboración del Plan de Acción Regional de Cambio Climático (PARCC).

Se propone modificar la normativa legal para que toda modificación a la propuesta de la PARCC, acordada por los Comités Regionales para el Cambio Climático, deba ser técnicamente justificada y acompañada de los antecedentes que la fundamentan.

Los consejeros regionales podrán solicitar en caso de discrepancias sustantivas entre los resultados de la participación ciudadana, el proyecto de los Comités Regionales para el Cambio Climático y el texto aprobado por el gobierno regional y el delegado o delegada presidencial, un nuevo proceso de 35 días hábiles de participación ciudadana con pertinencia cultural en su caso, a objeto de informar a la ciudadanía regional adecuadamente y recoger sus opiniones.

**Justificación /
Fundamento**

Los impactos regionales del cambio climático son diversos y las vulnerabilidades también. Ello implica un trabajo de adecuación regional en materia de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. También supone revisar los medios de implementación con financiamiento regional. Esto supone trabajar en un plan que incluye plazos y responsables a escala subnacional.

Los Planes de Acción Regional de Cambio Climático están establecidos en el art. 11 de la Ley 21.455 y deben contener indicadores de monitoreo, reporte y verificación de cumplimiento de las medidas del plan en medidas de mitigación y adaptación al cambio climático para la región.

Intervienen en su aprobación el delegado o delegada presidencial regional y

	<p>el gobierno regional lo que constituye una oportunidad para verificar el funcionamiento de estos pesos y contrapesos en la política de descentralización de Chile.</p> <p>Contiene una etapa de participación ciudadana de 35 días hábiles y la opinión del Consejo Consultivo Regional del Ministerio del Medio Ambiente.</p>
<p>Propuesta de medida</p>	<p>Sobre la base del Decreto 16/2023 del Ministerio del Medio Ambiente, es necesario hacer un seguimiento a las labores realizadas en las 16 regiones del país con una tabla comparativa que permita examinar la implementación de forma comparada.</p> <p>Proponer una reforma legal que entregue mayor participación a los Consejos Regionales para el Cambio Climático y establezca la necesidad de fundamentar los cambios a la propuesta técnica. También entrega una función específica a los CORE y la necesidad de considerar la participación ciudadana de forma incidente.</p>
<p>Dimensión asociada</p>	<p>Descentralización política</p> <p>Descentralización administrativa</p> <p>Fortalecimiento de capacidades y condiciones institucionales</p>
<p>Tipo de medida</p>	<p>Modificaciones legales requeridas.</p> <p>La dictación de un instructivo presidencial que establezca, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La obligación conjunta de los Ministerios del Interior y del Medio Ambiente, de convocar anualmente a las autoridades regionales y municipales, integrantes de los Comités Regionales para el Cambio Climático de cada región, a efecto que puedan generar y compartir un balance regional de los avances que experimenten la formulación, la implementación y la actualización (en su caso) de los Planes de Acción Regional de Cambio Climático de sus respectivos territorios, así como conocer de la autoridad central sectorial los avance existentes en la implementación de la Estrategia Climática de Largo Plazo (ECLP). - La obligación del Ministerio del Interior, en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente, de disponibilizar a través de las

plataformas de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, la información que en los respectivos expedientes públicos se registre sobre la formulación, implementación y actualización (cuando estas se produzcan) de los 16 Planes de Acción Regional de Cambio Climático (PARCC), a efecto de visibilizar el trabajo que en la materia llevan a cabo las regiones y sus comunas, así como los recursos que anualmente destinan a su cumplimiento.

- La obligación de efectuar, por parte de la Academia de Capacitación Municipal y Regional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, en forma concordante con los lineamientos definidos periódicamente por su Directorio, acciones de formación y capacitación de funcionarios de gobiernos regionales y municipales, que fortalezcan las capacidades de gestión regional y comunal del cambio climático.

**Plazo de
implementación**

Corto y mediano plazo

b) Planes de Acción Comunal de Cambio Climático (PACCC)

Síntesis

La descentralización es una decisión política que busca el fortalecimiento de las capacidades locales y regionales mediante políticas públicas territoriales.

La Ley 21.455 (2022) por primera vez entrega la gestión de instrumentos a las municipalidades. Se establecen herramientas de gestión de cambio climático comunal, que constituyen una oportunidad para dar coherencia a las diversas herramientas a escala nacional y regional, junto con permitir a las comunas una adecuada capacidad de gestión local. Es también la primera ley que reconoce la diversidad territorial existente en el país en materia de gestión pública.

El Decreto 16/2023 del Ministerio del Medio Ambiente establece los procedimientos. Al igual que en la propuesta regional, esta modificación no constituye una reforma legal, por lo que está supeditada a la voluntad política del Estado de Chile y del gobierno de turno.

Justificación / Fundamento	<p>Los impactos comunales del cambio climático son diversos y las vulnerabilidades también. Ello implica un trabajo de adecuación local en materia de medidas de mitigación y adaptación. También supone revisar los medios de implementación con financiamiento comunal, esto obviamente abre un flanco de asimetrías territoriales que es necesario estudiar. Esto supone trabajar en un plan que incluye plazos y responsables a escala subnacional.</p>
Propuesta de medida	<p>Los Planes de Acción Comunal de Cambio Climático están establecidos en el art. 12 de la Ley 21.455 y deben contener indicadores de monitoreo, reporte y verificación de cumplimiento de las medidas del plan en medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, conforme a la Estrategia Climática de Largo Plazo.</p> <p>Las municipalidades son entidades llamadas a colaborar en la gestión del cambio climático a nivel local, individualmente o a través de asociaciones municipales. Las mesas territoriales de acción por el clima pueden ser creadas por las municipalidades de acuerdo a las características de cada territorio, con participación de representantes de la sociedad civil y especialmente representantes de grupos vulnerables, con el objeto de proponer y relevar las acciones y medidas urgentes que se requieran implementar en los respectivos territorios, de conformidad con la Ley Marco de Cambio Climático.</p> <p>Los resultados del proceso de participación ciudadana deben ser considerados sustantivamente en la elaboración de los planes comunales.</p> <p>Los concejales y concejales municipales podrán solicitar en caso de discrepancias sustantivas entre los resultados de la participación ciudadana y la propuesta de Plan Comunal de Acción para el Cambio Climático, un nuevo proceso de participación ciudadana con pertinencia cultural en su caso, a objeto de informar a la ciudadanía comunal adecuadamente y recoger sus opiniones.</p> <p>El Decreto 16/2023 del Ministerio del Medio Ambiente establece los procedimientos para la realización de los planes.</p>
Dimensión asociada	Descentralización política

	Descentralización administrativa Fortalecimiento de capacidades y condiciones institucionales
Tipo de medida	<p>Modificaciones legales requerida.</p> <p>La dictación de un instructivo presidencial que establezca, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La obligación de efectuar, por parte de la Academia de Capacitación Municipal y Regional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, en forma concordante con los lineamientos definidos periódicamente por su Directorio, acciones de formación y capacitación de funcionarios de gobiernos regionales y municipales, que fortalezcan las capacidades de gestión regional y comunal del cambio climático - El fortalecimiento de las mesas territoriales de acción por el clima a nivel comunal - Se propone una actividad administrativa por parte de Subdere en registrar, documentar y visibilizar los avances en materia de cambio climático a nivel regional y municipal. Esta gobernanza ambiental por primera vez visibilizará el trabajo diferenciado de las regiones respecto de sus propios territorios en una materia clave
Plazo de implementación	Corto plazo

Medida 6: Implementar los Planes Estratégicos Hídricos regionales y locales

Síntesis	La territorialización de la gestión del agua y la descentralización institucional requieren de un liderazgo político local que se comprometa con dicho proceso y vele por la responsabilidad de los actores involucrados en la gestión (Sánchez et al, 2018).
Justificación / Fundamento	<p>Existe un diagnóstico consensuado respecto de la crisis hídrica que se vive a nivel mundial. Sin embargo, la manera de abordarla y gestionarla todavía mantiene discrepancias.</p> <p>Algunos diagnósticos formulados en torno al modelo institucional de aguas y</p>

la toma de decisiones hacen referencia a: la dispersión de organismos y facultades, la diversidad de estos en cuanto a su naturaleza jurídica y objetivos (públicos, privados con fines públicos, comunitarios), y la ausencia y debilidad general del nivel territorial, y especialmente de las cuencas, en la toma de decisiones y ejecución de medidas.

En contraste con tendencias comparadas a la canalización de decisiones y resolución de conflictos en el nivel territorial de la cuenca (Basualto et al, 2019; Ochoa, 2021), el modelo institucional en Chile presenta como características la rigidez en la aplicación de reglas, la jerarquización y centralización de decisiones, y un bajo nivel de participación y compromiso en la toma de decisiones (Sánchez et al, 2018).

Estos problemas en el esquema profundizan desigualdades en el acceso, impiden el cumplimiento de objetivos de desarrollo y la efectiva vigencia de derechos humanos de habitantes de las cuencas (Álvez et al, 2021).

Proyecciones de inicio de la década a nivel comparado: territorialización y adaptabilidad del derecho de aguas (Embid, 2012).

Establecer una política pública que en los territorios cumpla con:

- Leyes 21.064 de 2018 y 21.435 de 2022 sobre reformas al Código de Aguas mediante la positivización a nivel legislativo de objetivos de gestión orientados al aseguramiento del Derecho Humano al Agua y prioridades de usos: consumo humano, uso doméstico de subsistencia, saneamiento y la preservación ecosistémica. Junto a leve fortalecimiento de atribuciones de la institucionalidad pública, con posibilidades de intervenir en redistribución de aguas de titulares de derechos de aprovechamiento de agua en casos de juntas de vigilancia no constituidas o entre diferentes secciones.
- Ley 21.455 de 2022 sobre establecimiento de Planes Estratégicos de Recursos Hídricos (PERH) por cuenca y el rol de Comités Regionales para el Cambio Climático.
- Estándares de participación en la toma de decisiones ambientales, ahora aplicable a los PERH.
- Reformas en materia de gobiernos regionales (Ley 20.678 sobre Consejos Regionales y 21.073 sobre Gobernadores Regionales).
- Ley 21.074 sobre fortalecimiento de la regionalización: competencias

**Propuesta de
medida**

en materia de planificación regional, Plan Regional de Ordenamiento Territorial y desarrollo de la educación e investigación regional.

Gobiernos locales a nivel de municipalidades también deben poder intervenir especialmente en caso de cuencas en contextos urbanos o periurbanos (Álvez et al, 2022).

Dimensión asociada	Descentralización política Descentralización administrativa
Tipo de medida	Revisión del marco normativo aplicable a la institucionalidad en materia de agua: <ul style="list-style-type: none">- Consejo Nacional de Recursos Hídricos con participación de organismos de coordinación territorial- Política nacional en materia de agua que incluya la Gestión Integrada por Cuencas (GIRH) y un pronunciamiento sobre los Planes Estratégicos de recursos hídricos (PERH)- Presencia de entidades territoriales en Consejos de Cuenca.- Competencias para la consideración de impacto en las aguas de planificación territorial regional y local
Plazo de implementación	Corto y mediano plazo

6.2. Descentralización administrativa

6.2.1. Fundamentos para una descentralización administrativa exitosa

Profundizar el proceso de descentralización a diez años en Chile, trae aparejado una serie de desafíos y reformas estructurales en la administración del Estado, en cuanto relación al interior del sector público y de este con el mundo privado, académico y con la sociedad civil. Se busca generar un nuevo trato entre distintos actores, con nuevas reglas e interlocución, de carácter estratégico, colaborativo, sinérgico y complementario.

Puesta la mirada en un Estado descentralizado, las transformaciones institucionales al interior del éste, desde su dimensión administrativa, se basan en un nuevo modelo de gestión, el que incorpora:

- Una clara y explícita distribución competencial entre los distintos niveles de gobierno y administración.
- El establecimiento de marcos normativos que fortalezcan la coordinación, coherencia y articulación interagencial e internivel.
- El fortalecimiento de funciones y atribuciones de gobiernos regionales y de municipalidades, vía transferencia de competencias y servicios públicos según corresponda, todo ello sobre la base del principio de radicación preferente, esto es, estableciendo funciones públicas en aquel nivel donde ésta se ejerza mejor o igual, priorizando el nivel local sobre el regional y éste sobre el nacional. Sólo aquellas funciones que no pueden ser asumidas adecuadamente por el nivel local o regional deben recaer en la competencia del gobierno nacional.

Todo lo anterior, con el objeto de mejorar la efectividad y eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, proporcionando un mayor y mejor bienestar a los habitantes de los diversos territorios del país, sin discriminación alguna respecto del lugar que se habita.

6.2.2. Cuarto objetivo: Regular y coordinar adecuadamente las competencias y atribuciones de los diferentes organismos y niveles territoriales del Estado

Medida 7: Fortalecer las competencias de los gobiernos regionales

Síntesis

Fortalecer el alcance de las facultades de los gobiernos regionales, mediante el reconocimiento de la potestad reglamentaria, el traspaso de los servicios públicos a las regiones, el reconocimiento del principio de subsidiariedad territorial, de la suficiencia del traspaso de competencias, para establecer una coordinación y colaboración en la región.

Justificación / Fundamento

La propuesta se fundamenta en el principio de autonomía política, administrativa y fiscal de los gobiernos regionales y locales, en el ámbito de

sus competencias. Posteriormente, en el principio de subsidiariedad territorial (o radicación preferente), para focalizar las competencias y los recursos en aquel nivel en el que la respectiva función se ejerce igual o mejor, priorizando el nivel local sobre el regional, y estos sobre el nacional (Von Baer, Toloza, Szmulewicz y Castillo, 2023).

Lo anterior implica la necesidad de fortalecer las competencias de los gobiernos regionales. En primer lugar, en materia de la potestad reglamentaria regional, cabe considerar de alguna manera la posibilidad de una potestad reglamentaria regional con reconocimiento expreso constitucional. Al respecto, cabe recordar el ejemplo del artículo 72.4 de la Constitución francesa, reformado en 2003, que considera dicha potestad reglamentaria regional experimental, en ciertas condiciones, incluso respecto de las leyes. Otra alternativa sería considerar la figura de las leyes de bases respecto de materias de competencia regional, que naturalmente habrían de precisarse a nivel constitucional, para luego abrirse a una reglamentación regional, esto es complementaria con reglamentos ejecutivos presidenciales. Lo anterior es el sistema que acontece en Colombia, a partir del artículo 296 de la Constitución colombiana, en relación con el artículo 300.

Además, en materia de traspaso o transferencia de competencias, cabe considerar la posibilidad de una disposición transitoria que, con temporalidad de mediano y largo plazo, y dentro de ámbitos más precisos en materias de inversión pública, ordenamiento territorial, y desarrollo económico, social y cultural, mandate a la ley orgánica constitucional al establecimiento de un calendario plurianual para la transferencia, siguiendo el modelo de la reforma procesal penal. Igualmente, esto implica reconocer, junto a la potestad reglamentaria regional, la categoría de servicios públicos regionales en el articulado permanente de la Constitución, a partir del proceso de transferencia de dichos servicios a la dependencia de los gobiernos regionales. Con el propósito de fortalecer su autonomía administrativa, los gobiernos regionales deberían contar con servicios públicos acordes a los requerimientos de sus comunidades y a los objetivos postulados en sus estrategias de desarrollo, cuya creación también podría ser solicitada por los propios gobiernos regionales al Presidente de la República (Tobar 2023). Esto implica también abrirse a la posibilidad de funciones de gobierno, junto a las administrativas, de coordinación, reglamentarias, y de prestación de servicios

públicos, en la forma que determine la ley, y de acuerdo al calendario plurianual fijado por ley orgánica constitucional mandatada en virtud de una o más disposiciones transitorias de la Constitución.

En el caso del modelo propuesto, cabe recordar que en España el esquema abierto constitucional también ha desembocado en una especie de carrera por la transferencia de competencias, en donde las formaciones políticas una vez que llegan al gobierno de la comunidad respectiva pugnan por mayores transferencias, para no quedar como una especie de comunidad de segunda categoría. Si se produce la petición y el Estado deniega la transferencia se produce un problema político, porque se frustran las expectativas del ente que solicita las competencias (Szmulewicz 2024).

En definitiva, como ha señalado la reciente recomendación de la European Commission for Democracy Through Law (también conocida como Comisión de Venecia) precisamente sobre este tema, las competencias propias de gobiernos subnacionales deben estar claramente establecidas en la Constitución, o como segunda opción que la Constitución remita a una ley orgánica o institucional el establecimiento de estas competencias propias (European Commission for Democracy Through Law 2010, pp. 5-6), lo cual constituye también una garantía constitucional para el proceso descentralizador y la transferencia de competencias.

Todas estas propuestas son coherentes también con lo planteado por los expertos y expertas en materia de descentralización en el marco de las audiencias públicas realizadas en el contexto del proceso constitucional del año 2023 (Secretaría Ejecutiva de Participación Ciudadana 2023, pp. 101-108).

Igualmente, esto implica reconocer a nivel constitucional el principio de que *“toda transferencia de competencias entre el Estado y las entidades territoriales irá acompañada de la atribución de recursos equivalentes a los que estaban consagrados a su ejercicio”*, o suficiencia en la transferencia de competencias, tal como dispone el art. 72-2 Constitución francesa. De esta forma, deberá contemplar la asistencia técnica, el personal y financiamiento suficiente y oportuno para su adecuado ejercicio, así como también el necesario principio de coordinación y colaboración en materia multinivel o intergubernamental, tanto respecto del nivel central o nacional, como también respecto del nivel local o municipal.

La propuesta considera los siguientes elementos:

- Propuesta de medida
- Reconocer a nivel constitucional de forma explícita la potestad reglamentaria de los gobiernos regionales
 - Reconocer la posibilidad de servicios públicos regionales, creados por ley a partir del calendario plurianual de traspaso de los mismos establecido por una ley, mandatada por una disposición transitoria de la Constitución. La iniciativa para la creación de estos servicios será de iniciativa presidencial, pero la propuesta de estos puede provenir de los propios gobiernos regionales
 - Reconocer de forma explícita los principios de subsidiariedad territorial, de suficiencia en el traspaso de competencias, y de coordinación y colaboración intergubernamental, los cuales son el fundamento para el mandato constitucional, en una o más disposiciones transitorias, a un calendario plurianual de traspaso de competencias de los gobiernos regionales, incluyendo la creación de servicios públicos de dependencia de los respectivos, dispuesto por ley orgánica constitucional
 - Reconocer en el articulado permanente constitucional, que el gobierno regional ejerce funciones de gobierno y administración, reglamentarias, financieras, de coordinación, de prestación de los servicios públicos que determine la ley y las competencias que esta establezca

Dimensión asociada

Descentralización política

Descentralización administrativa

Descentralización fiscal

Tipo de medida

Reforma constitucional

Plazo de implementación

Largo plazo

Medida 8: Distribuir las competencias entre niveles de la administración del Estado

Síntesis

El establecimiento de una clara distribución de competencias en los distintos

niveles de la administración del Estado es insoslayable para garantizar el *“desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional”* (artículo 3°, inciso segundo de la Constitución Política de la República de Chile). En este ejercicio de reparto competencial, se deberán diferenciar aquellas facultades que son exclusivas del nivel central, respecto de aquellas que, por su materia, son del nivel regional, provincial y comunal, identificando las de carácter compartido entre dos o más niveles.

Un principio rector de esta distribución competencial debe ser la radicación preferente, identificando aquellas que consoliden el rol del gobierno regional en la planificación del desarrollo estratégico regional y de los proyectos y acciones de alcance intercomunal; y en el nivel municipal, las que apunten al desarrollo comunal y a la provisión de bienes y servicios públicos a la ciudadanía. En consecuencia, las funciones públicas deben ser radicadas en el nivel local sobre el regional, y en este último sobre el nacional, siempre que dicha radicación implique un ejercicio más eficiente y eficaz de las funciones, definiendo para ello las causales que habiliten al nivel inmediatamente superior para ejercerlas en subsidio.

Submedida 1: Propuesta conceptual de distribución competencial entre niveles de administración del Estado.

Submedida 2: Propuesta de adecuación legislativa del marco competencial (Constitución, leyes orgánicas y leyes sectoriales correspondientes).

Justificación /
Fundamento

El diseño institucional de la administración del Estado chileno establece que buena parte de la provisión de bienes y servicios públicos pueden ser entregados por los distintos niveles de gobierno y administración, con las excepciones en materia de relaciones internacionales, la defensa nacional, la seguridad interior del Estado, la estabilidad macroeconómica, la coordinación legislativa con el Congreso y la infraestructura estratégica para la integración nacional, materias que, por su carácter estratégico nacional, no pueden ser transferidas a otros niveles de la administración del Estado.

Nuestro ordenamiento jurídico consagra una serie de derechos de los cuales son titulares todos los habitantes del país, lo que en sí mismo se puede constituir en una *“canasta de prestaciones básicas”* para los ciudadanos y ciudadanas, que el Estado debe proveer en cualquiera de los niveles en que se encuentra estructurado. Sin duda que un principio central de la

administración es acercar lo más posible dichas prestaciones a la ciudadanía, sin que ello implique un deterioro en la calidad de la entrega, dado que es necesario garantizar la igualdad ante la ley que consagra la Constitución. En definitiva, se trata de un conjunto de bienes y servicios públicos, con una cobertura y calidad de acceso garantizado para el conjunto de la población.

En este contexto, es necesario buscar el nivel de administración territorial que, en cada caso, esté en mejores condiciones de asumir la respectiva función, para cuyo efecto es importante clasificar el tipo de funciones (con sus respectivas atribuciones) en categorías, que permitan distinguir aquellas que corresponden a cada uno de estos niveles, ya sea de manera exclusiva o compartida.

El proceso de toma de decisión para definir distribución de las atribuciones requiere de consensos y certezas en la efectividad de la asignación de competencias, incluyendo la necesaria articulación multinivel de los distintos órganos del Estado.

Al momento de establecer una distribución competencial es posible identificar dos criterios: la diferenciación territorial de las demandas y la correspondencia de éstas con la unidad territorial de la división político-administrativa del país. Las primeras, en donde existen particularidades en las necesidades locales, debieran ser resueltas en dicho nivel. En cambio, donde no existe diferenciación territorial y/o en que no hay beneficios por resolverlos localmente o su costo fuere demasiado alto, deberían ser resueltas por los niveles regionales o nacionales, según sea el caso. En este segundo escenario se considera la satisfacción de aquellas demandas que no coinciden con la división político-administrativa del país.

Esta definición competencial conlleva el desafío de efectuar adecuaciones institucionales y de instrumentos y mecanismos de provisión de bienes y servicios públicos, con diseños flexibles y adaptables a las distintas realidades territoriales, que posibiliten una mayor cercanía entre la demanda territorial y el nivel de administración o gobierno a cargo de satisfacerla. Un aspecto central de esta definición competencial es generar las capacidades administrativas y técnicas de los niveles responsables, así como garantizar los recursos suficientes para el adecuado ejercicio de las competencias correspondientes a cada nivel.

Existe un nivel de administración territorial del Estado que generalmente se

omite al momento de hablar de descentralización, y que corresponde al nivel provincial, cuya institucionalidad representada por la Delegación Presidencial Provincial se encuentra definida como un órgano territorialmente desconcentrado del delegado presidencial regional, la cual tiene importantes tareas relacionadas con la coordinación de los servicios públicos en la provincia. Con las últimas reformas regionales, en particular sobre la elección de los gobernadores y gobernadoras, se ha hecho evidente la ausencia institucional del gobierno provincial, siendo procedente definir una representación en ese nivel, con asignación de competencias en materias de información, levantamiento de requerimientos y de coordinación, particularmente en aquellas regiones de gran extensión territorial, y/o con localidades con alto nivel de rezago y/o aisladas.

Consagrar en nuestro ordenamiento jurídico institucional una distribución competencial por niveles de administración del Estado, (nacional, regional, provincial y comunal), precisando las materias que son de exclusiva responsabilidad de cada instancia, valorizando la cercanía de las demandas territoriales y las particularidades de estas; la escala y alcance de la competencia, así como criterios de eficiencia y satisfacción de los beneficiarios de los bienes y servicios públicos.

Propuesta de medida

Los gobiernos regionales asumirán las responsabilidades propias del desarrollo estratégico en sus territorios, la localización equilibrada de la inversión pública, el ordenamiento territorial, el medio ambiente y el fomento productivo. Las municipalidades serán actores claves del desarrollo local, la inversión pública, la gestión de servicios locales y el trabajo sistemático con las organizaciones de la sociedad civil.

La distribución competencial entre instancias gubernamentales asumirá el principio de radicación preferente, desde lo municipal, y buscará la coherencia y coordinación precisa entre gobiernos regionales y municipalidades.

Dimensión asociada

Descentralización administrativa

Tipo de medida

Submedida 1: Administrativa

Submedida 2: Legislativa (reforma constitucional)

Plazo de implementación	Submedida 1: Corto plazo Submedida 2: Mediano plazo
-------------------------	--

Medida 9: Establecer la coordinación entre niveles de la administración del Estado

Síntesis	<p>El informe de la OCDE (2017), sobre gobernabilidad multinivel, da cuenta que la fragmentación institucional del nivel central muchas veces se repite a nivel subnacional, generando duplicación de funciones y líneas de responsabilidad complejas. La multiplicidad de actores a nivel regional y local: el delegado o delegada presidencial regional y provincial, el gobernador o gobernadora regional, los alcaldes y alcaldesas, los consejeros y consejeras regionales y los concejales y concejalas municipales; los secretarios y secretarías regionales ministeriales, y directores y directoras de servicios públicos, constituyen un complejo entramado institucional que muchas veces complejiza la provisión de bienes y servicios públicos.</p> <p>En consecuencia, se requiere establecer normativamente mecanismos explícitos de coordinación y colaboración a nivel institucional regional, sectorial, provincial, comunal, considerando instancias periódicas y sistemáticas entre gobiernos regionales, delegaciones presidenciales y municipalidades, donde, con la participación de la institucionalidad sectorial en la región, se planifique, ejecute y evalúe temáticas estratégicas de desarrollo regional y comunal. Esto, con el objetivo de provocar sinergia y complementariedad entre instrumentos de planificación e inversión y recursos asociados, evitando duplicidad de funciones.</p> <p>En esta articulación internivel, se debe también establecer espacios de incorporación de actores sociales, privados y académicos en los territorios. Asimismo, se deben definir regulaciones para la resolución de conflictos, de carácter vinculante, con la inclusión de sanciones ante la inobservancia de las instancias de coordinación respectivas, tanto a nivel administrativo como personal para las autoridades involucradas.</p>
----------	---

Justificación / Fundamento	La coordinación entre sectores y niveles de administración del Estado, tanto a nivel nacional como subnacional, puede dar una mayor efectividad a las
----------------------------	---

políticas sectoriales nacionales, en consonancia con los planes y políticas de los gobiernos regionales y municipalidades.

La administración del Estado está integrada por múltiples órganos, centralizados, desconcentrados, y/o descentralizados, que deben actuar bajo los principios de coordinación y colaboración. Estos principios requieren de especial atención en el diseño de un Estado unitario descentralizado, siendo necesario definir con claridad un esquema con instancias de coordinación y funciones y atribuciones claras, considerando la implementación progresiva de un nuevo reparto competencial.

El derecho administrativo chileno consagra diferentes mecanismos de coordinación aplicables a la Administración del Estado, establecido como principio en la Ley N° 18.575, Bases Generales de la Administración, con referencias también en la Ley N° 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, además de los principios de eficiencia y eficacia.

Dicho de otra forma, un imperativo para los órganos de la Administración del Estado es cumplir con sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones. Así, se puede establecer diferentes formas de coordinación, según el grado de vinculación que el ejercicio de una competencia le imprime a la acción, que podrá ser desplegada directamente o en complementariedad con otro órgano:

- La coordinación voluntaria o cooperación, implica una conducta activa de los órganos de la Administración, con el objeto de facilitar las actuaciones de los demás órganos o para llevar a cabo acciones conjuntas y voluntariamente aceptadas para la consecución de sus fines de interés común.
- La coordinación forzosa o coordinación en sentido estricto, supone la adopción por parte de un órgano de la Administración de una decisión de obligado cumplimiento para otro u otros órganos, que condiciona el ejercicio de sus propias competencias.

Existen también una serie de instancias de coordinación entre órganos de la administración del Estado que responden a la voluntad del ejecutivo de facilitar y dar mayor eficiencia a una acción conjunta de instituciones públicas en ámbitos específicos. Su propósito es la articulación y, por lo general, son

instaurados a través de oficios presidenciales (instructivos).

El informe OCDE (2017), ya reseñado, señala que los gobiernos regionales están en una posición clave y estratégica para coordinar verticalmente las prioridades de política nacional y municipales, con las definiciones estratégicas de desarrollo regional. Pueden ser socios claves de las municipalidades en la provisión de apoyo técnico, administrativo y financiero para asumir los desafíos locales, alineando en lo que corresponda las estrategias regionales con los planes comunales de desarrollo.

Las reformas recientes han avanzado en la definición y regulación de instrumentos que articulan las iniciativas y prioridades sectoriales, regionales y locales. Ejemplo de esto, son los convenios de programación y los convenios de programación territorial. De carácter anual o plurianual, dichos instrumentos están destinados a formalizar los acuerdos para la ejecución de iniciativas de impacto comunal o intercomunal, además de asegurar que las políticas nacionales y prioridades regionales y locales sean consistentes.

Por último, existen disposiciones legales que manifiestan y refuerzan el principio de coordinación establecido en la Ley N° 18.575, sin señalar los instrumentos para su cumplimiento. En este sentido, la Ley N° 21.396, que modifica leyes con la finalidad de implementar adecuadamente el proceso de descentralización del país, estableció instancias explícitas de coordinación entre los gobiernos regionales y la institucionalidad ministerial y de servicios públicos en cada región, en el marco de las prioridades estratégicas de los gobiernos regionales, las que deben ser revisadas en cuanto a su carácter obligatorio y vinculante.

**Propuesta de
medida**

Definir en disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias los instrumentos que fortalezcan la coordinación, coherencia y articulación de los niveles central, regional, provincial y comunal, para mejorar la efectividad y eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, considerando entre otros:

- Establecer instancias efectivas y obligatorias de coordinación (instrumentos, procedimientos), dirigidas por el gobernador o gobernadora regional, en todas aquellas materias relacionadas con la estrategia, políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región.

- Afianzar las instancias de coordinación establecidas en la ley regional y ley municipal, priorizando la acción subnacional integrada.
- Obligar a los ministerios y servicios públicos a requerir la opinión fundada de los gobiernos regionales y municipalidades, acerca de sus planes, estrategias y proyectos con especial impacto en el territorio, y que dicha opinión tenga carácter vinculante en las materias de competencias regional y local específicas.
- Consagrar la Estrategia Regional de Desarrollo como el instrumento rector de la planificación regional, y subordinar al efecto la formulación de planes regionales sectoriales.
- Instruir a ministerios y servicios públicos, para efectuar una acción proactiva de coordinación y articulación con los niveles regionales, provinciales y comunales.
- Consultar instancias y mecanismos que garanticen la participación de los actores sociales, privados y/o académicos en los territorios.
- Considerar una instancia de coordinación entre gobiernos regionales y municipalidades, que considere materias a tratar, establezca acuerdos, y monitoree su puesta en práctica.

De este modo, se deben institucionalizar efectivamente, instancias de coordinación internivel tales como gabinetes regionales; gabinetes nación-región; comités gobierno regional – municipalidades y otras instancias de carácter sectorial.

Dimensión asociada	Descentralización administrativa
Tipo de medida	Administrativa Legislativa
Plazo de implementación	Mediano plazo

6.2.3. Quinto objetivo: Simplificar e incrementar el proceso de transferencia de competencias hacia niveles subnacionales

Medida 10: Habilitar un mecanismo de transferencia de servicios

Síntesis

Si bien la estructura normativa vigente permite la transferencia de competencias y la creación de servicios regionales a través de ley (en este último caso regulado en la Ley N° 21.074, artículo 6° transitorio), actualmente no existe una regulación que posibilite la transferencia de servicios que regule el traspaso de servicios dependiente del gobierno central a las regiones y municipalidades.

Por esta razón, se propone definir legalmente un mecanismo de transferencia de servicios públicos a los gobiernos regionales, y eventualmente a las municipalidades, basado en el nuevo reparto competencial, que permita su descentralización paulatina y progresiva. Este mecanismo incluirá también el traspaso de servicios o agencias que dependan directamente del Presidente de la República.

Justificación / Fundamento

Después de varias décadas de reformas en materia de descentralización, nuestra institucionalidad cuenta con un procedimiento reglado de transferencia de competencias a los gobiernos regionales, desde los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, en carácter temporal o definitivo, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural. En el caso municipal está consagrada la transferencia de competencias constitucionalmente pero no regulada. Sin embargo, por leyes específicas, se ha continuado transfiriendo competencias a ambos organismos descentralizados.

Cabe recordar que desde la creación de los gobiernos regionales han existido normas expresas de transferencia de competencias. No obstante, ellas nunca pudieron ser aplicadas, estableciéndose reparos incluso por parte de la Contraloría General de la República. Esta se pronunció desfavorablemente sobre la posibilidad de hacer traspasos por vía administrativa de competencias que regulaba inicialmente la ley regional.

Ha sido un proceso largo, pero que hoy está en régimen. Se han traspasado varias competencias a los gobiernos regionales, práctica que ha dejado en

evidencia la necesidad de profundizar su aplicación.

Dada la inexistencia de un marco legal para transferir los servicios públicos completos, solo se traspasan las tareas y/o facultades más prácticas para el territorio: por ejemplo, la transferencia de la Unidad Operativa de Control de Tránsito a los gobiernos regionales¹⁰. Es por ello que hoy se hace necesario pensar una legislación que permita el traspaso de servicios de manera integral, con el fin de evitar las dualidades.

Propuesta de medida

La puesta en marcha de esta medida requiere realizar: reformas constitucionales, modificación de las leyes orgánicas de los gobiernos regionales y municipalidades, y la dictación de los reglamentos que regulen los procedimientos, condiciones, requisitos y características de esta transferencia de servicios. Lo anterior, con el fin de dotar a los GORE y municipios de un marco normativo que permita la transferencia completa de los servicios públicos para el cumplimiento de la función administrativa en la región.

Esta regulación debe estar enmarcada en una propuesta de distribución competencial entre los niveles de administración del Estado, transfiriendo servicios según corresponda, y de acuerdo a rigurosos criterios técnicos que garanticen una mejor provisión local de bienes y servicios públicos.

Dimensión asociada

Descentralización administrativa

Tipo de medida

Legislativa
Administrativa
Normativa

Plazo de implementación

Largo plazo

¹⁰ Ejemplo de ello es lo que ocurrió con la creación del Área Metropolitana de Concepción por parte del Gobierno Regional del Biobío y el traspaso de la UOCT. Más información en esta nota: [Gobierno Regional suma dos nuevas competencias: Constitución del Área Metropolitana y control de la UOCT - GORE Biobío](#)

Medida 11: Transferir competencias desde ministerios, servicios públicos y/o gobiernos regionales, hacia municipalidades

Síntesis

Se propone regular la forma y modo en que los ministerios, servicios públicos y/o gobiernos regionales podrán transferir competencias a una o más municipalidades, de acuerdo a lo establecido en el artículo 118 de la Constitución Política. Esta regulación establecerá los mecanismos y procedimientos de transferencias, su carácter provisorio o definitivo, y las materias sobre las cuales se podrá efectuar dichas transferencias, además de la evaluación y revocación de competencias transferidas.

Estas competencias, a transferir a municipalidades, se enmarcan en los criterios y principios de una redistribución competencial entre los niveles de administración del Estado que forma igualmente parte de las propuestas del Consejo Asesor, que da coherencia al funcionamiento de la institucionalidad subnacional, en su relación entre niveles.

Justificación / Fundamento

La naturaleza jurídica de las municipalidades es dual. Por una parte, son órganos de la administración del Estado (artículo 1º de la Ley N° 18.575) y, en tal sentido, no constituyen un ente aislado y descoordinado del resto de los servicios públicos. Por otro lado, son autónomas en cuanto deben asumir sus propias decisiones en el contexto de sus atribuciones y funciones legales.

En estricto rigor, la normativa municipal no habla de competencias sino de funciones municipales, las que clasifica como privativas y compartidas, estas últimas, con otros órganos de la administración del Estado. Asimismo, la Ley N° 18.695 (Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades) establece dentro de las atribuciones, aquellas que denomina esenciales, y no esenciales que le confieren las leyes o que versen sobre materias que la Constitución expresamente ha encargado sean reguladas por la ley común.

Todo este marco de potestades, competencias, responsabilidades, funciones, atribuciones y/o tareas que se sustentan en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, tienen como fin satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Sin embargo, el ejercicio de esta amplia gama de funciones que podrían

ejecutar las municipalidades carece, en varias de estas, de atribuciones específicas. Dichas atribuciones están reguladas por marcos normativos restrictivos, o estas son ejercidas por otros órganos de la administración del Estado.

Ahora, en cuanto a la transferencia de competencias a las municipalidades, al igual que en el caso de los gobiernos regionales, la Constitución Política establece un mecanismo para dichos efectos, señalando en su artículo 118, inciso final: *"La ley determinará la forma y el modo en que los ministerios, servicios públicos y gobiernos regionales podrán transferir competencias a las municipalidades, como asimismo el carácter provisorio o definitivo de la transferencia"*, situación que nunca se ha regulado, ni ha habido intentos de hacerlo por parte del ejecutivo, ni vía mociones parlamentarias, ni siquiera por requerimientos de las municipalidades o de asociaciones municipales.

Por mandato constitucional, y mientras no se regule la aplicación de lo señalado en la Constitución, la distribución competencial a nivel municipal se realiza a través de leyes específicas; principalmente a través de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que confiere a las entidades locales funciones privativas y compartidas. En consecuencia, todas las nuevas tareas asignadas han sido materia de leyes expresas aplicables a la totalidad de las administraciones locales, marcos legales cuya tramitación y ejercicio no ha estado exento de conflicto por temas vinculados a la capacidad local de su ejercicio, el financiamiento de estas nuevas tareas, o la falta de consulta a las municipalidades en la tramitación por parte del ejecutivo y legislativo.

Muchas de las competencias (funciones) municipales, incluso algunas que son definidas como funciones privativas, son también ejercidas por otros órganos, dado que más de alguna autoridad tiene competencias superpuestas sobre una misma materia, dificultando la gestión sobre la misma.

Producto de esto último, no es clara la identificación de las autoridades realmente responsables de los problemas que se presentan en esos ámbitos, lo que provoca el legítimo reclamo y denuncia de la ciudadanía, que observan con impotencia, cómo los problemas en su entorno inmediato no son solucionados eficientemente. En muchos casos, el ejercicio municipal en estas competencias se limita a ser agente colaborador en la ejecución de los

planes, políticas y programas de otros órganos de la administración del Estado.

En muchas de sus funciones, las municipalidades carecen en su normativa de atribuciones específicas, y se limitan a la aplicación de las normas elaboradas por instancias del gobierno central. En otros casos, la municipalidad solo se limita a ejecutar los planes y programas diseñados, generalmente, de manera exclusiva por el nivel central, careciendo de todo tipo de atribuciones para efectuar las adecuaciones que la propia realidad comunal requiere.

Regular, a través de una modificación a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, el artículo 118 de la Constitución, inciso final, que establece que: *“La ley determinará la forma y el modo en que los ministerios, servicios públicos y gobiernos regionales podrán transferir competencias a las municipalidades, como asimismo el carácter provisorio o definitivo de la transferencia”*.

Propuesta de medida

Dotar a las Municipalidades de un marco competencial efectivo, que les permitirá cumplir de manera más eficiente y oportuna su misión de *“satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”*, establecida en la Constitución.

Esta regulación debe estar enmarcada en una propuesta de distribución competencial entre los niveles de administración del Estado, transfiriendo competencias a las municipalidades, cuando corresponda, de acuerdo a rigurosos criterios técnicos que garanticen una mejor provisión local de bienes y servicios públicos.

Dimensión asociada

Descentralización administrativa

Tipo de medida

Legislativa

Plazo de implementación

Mediano plazo

Medida 12: Dar urgencia para el tránsito de administración municipal a gobierno municipal

Síntesis

Se propone modificar el estatus de las municipalidades (en cuanto administración local de comunas o agrupación de comunas, que actualmente le entrega la Constitución Política y su Ley Orgánica Constitucional), por la de gobierno municipal. Esta reforma ha sido abordada en diversas instancias y propuestas previas, como en los recientes procesos constitucionales fallidos, con amplio consenso al efecto. Dicha modificación legal de denominación, de administración a gobierno, implica igualmente la entrega de mayores niveles de autonomía y un nuevo marco competencial a la institucionalidad municipal, superando así una anomalía evidente, en el marco de la profundización del proceso de descentralización.

Justificación / Fundamento

Las municipalidades tienen actualmente el estatus institucional de administraciones y no de gobierno, como debiera ser en un esquema de descentralización fundamental al que Chile aspira. En los hechos cuentan con autonomía en el manejo presupuestario y en la generación de recursos propios, a través de cobros de derechos y tributos. En el ámbito normativo poseen importantes facultades regulatorias en la prestación de servicios locales, a través de ordenanzas.

La municipalidad, sucesora del cabildo colonial y de la independencia, ha tenido siempre arraigo en la ciudadanía y un reconocimiento institucional evidente. Ciertamente que esta categoría de "gobierno municipal" consagrará una forma de autonomía institucional en el estricto marco de las competencias municipales. Se trata, en consecuencia, de superar una anomalía evidente.

Propuesta de medida

La Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica de Municipalidades deberá contemplar sendas modificaciones para superar el actual concepto de "administración municipal" por el de "gobierno comunal". Esta modificación deberá ir acompañada de una redefinición de las competencias propiamente municipales, como de las competencias compartidas que lleva a cabo con otros organismos de la administración del Estado.

Estas competencias deberán valorar la definición estratégica del Plan de Desarrollo Comunal; la expresión acabada de la inversión pública en su

respectivo territorio; la responsabilidad sobre los servicios comunales propios, y el reconocimiento explícito de un rol clave en la administración de la salud y la educación en su jurisdicción.

Finalmente, debe consagrarse el rol municipal clave sobre el vínculo preciso y específico con las organizaciones de la sociedad civil, y la definición de mecanismos participativos en la gestión municipal. A modo de ejemplo, pueden ser consideradas funciones del gobierno municipal las siguientes:

- a) Ejercer funciones de gobierno y administración dentro de la comuna, y en el ámbito de sus competencias.
- b) La dictación de normas generales y obligatorias en materias de carácter comunal, con arreglo a la Constitución y las leyes.
- c) La creación, prestación, organización y administración de los servicios públicos municipales en el ámbito de sus competencias, conforme a la Constitución y la ley.
- d) El desarrollo sostenible e integral de la comuna, considerando la totalidad de su territorio urbano y rural.
- e) La protección de los ecosistemas comunales mediante la ejecución de los mecanismos y acciones de protección ambiental en la forma que determine la Constitución, la ley, los instrumentos de gestión ambiental y normas afines.
- f) La conservación, custodia y resguardo de los patrimonios culturales y naturales.
- g) El fomento y la protección a las culturas, las artes y los patrimonios culturales y naturales, así como la investigación y la formación artística en sus territorios.
- h) Garantizar la participación popular y el fortalecimiento de la democracia.
- i) Desarrollar, con el nivel regional y central, actividades y servicios en materias de educación, salud, vivienda, turismo, recreación, deporte y las demás que establezca la ley.
- j) El desarrollo estratégico de la comuna, mediante el plan de desarrollo comunal.
- k) La planificación del territorio, mediante el plan regulador comunal acordado de forma participativa con la comunidad de su respectivo

territorio, incluyendo el territorio comunal urbano y rural.

- l) El fomento de las actividades productivas.
- m) El fomento del comercio local.
- n) Gestionar la reducción de riesgos frente a desastres.
- o) El desarrollo de aseo y ornato de la comuna.
- p) La promoción de la seguridad ciudadana.
- q) Las demás competencias que determinen la Constitución y la ley.

Junto con explicitar las competencias ante señaladas, se propone fortalecer las facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras del Concejo Municipal.

Dimensión asociada	Dimensión administrativa
Tipo de medida	Modificación constitucional para consagrar el gobierno municipal y las consiguientes adecuaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (durante 2025).
Plazo de implementación	Corto plazo

6.3. Descentralización fiscal

6.3.1. Fundamentos para una descentralización fiscal exitosa

Descentralización fiscal por medio del gasto y descentralización por recaudación

Tal como indica el documento final de la Comisión Asesora Presidencial de 2014, las propuestas de descentralización en general -y de descentralización fiscal en particular-, están basadas en asegurar a toda la ciudadanía, independientemente del lugar donde vivan, igualdad de acceso a oportunidades y el ejercicio de sus derechos en el largo plazo. Esto se denomina “principio de igualdad horizontal” y consiste en asegurar por parte del Estado la provisión de bienes públicos en similar calidad y cantidad.

Esta aspiración de largo plazo permite avanzar hacia la búsqueda de una mayor equidad territorial, ya que en Chile no da lo mismo donde las personas nacen. En definitiva, los altos niveles de concentración de capital humano en la Región Metropolitana han perpetuado la desigualdad espacial, limitando el acceso a oportunidades de desarrollo del talento humano. De esta forma, incorporar la dimensión espacial en la formulación de las políticas públicas es crucial para abordar de manera efectiva la desigualdad socioeconómica.

Una descentralización fiscal profunda permite mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y la eficacia en la entrega de resultados. Esto se debe a que los recursos gestionados desde niveles locales y territoriales, disminuyen la burocracia de intermediación, acortando los ciclos desde el levantamiento de la demanda hasta la provisión de soluciones públicas. Estas soluciones, al ser más pertinentes, evitan la dispersión de recursos públicos y mejoran los niveles de seguimiento y control de resultados, ya que se realizan desde niveles más próximos a la ciudadanía.

Además, una mayor dotación de recursos con una decisión autónoma para las regiones y comunas posibilita la cohesión social y la gobernanza territorial, entendida ésta como el resultado esperado de avanzar hacia la construcción de un país territorialmente equilibrado. Esto implica propender hacia la generación de políticas públicas diferenciadas para territorios diversos, donde la creación de institucionalidad territorial con participación activa de los agentes locales (públicos, privados y académicos), que se corresponsabilizan y posibilitan la articulación horizontal y multinivel, dota de la gobernanza territorial necesaria para la sostenibilidad de procesos que permiten mayores niveles de bienestar y calidad de vida.

A esto se suman los enfoques de devolución, ya que son los mismos territorios los que generan la riqueza, impulsando un enfoque de solidaridad con comunas y regiones pobres. Esto fortalece la corresponsabilidad al combinar transferencias nacionales y una mejor recaudación, posibilitando la autonomía con un compromiso de eficiencia en garantizar servicios y resultados, sobre la base de competencias explícitas con una clara entrega de potestades y programas.

¿Qué entendemos por descentralización fiscal?

Tal como indica Marcel (2008), la descentralización fiscal puede ser entendida desde dos enfoques: el enfoque de gastos y el enfoque de ingresos.

El enfoque de gastos se relaciona con dotar de mayores niveles de decisión subnacional respecto del gasto público total, entendiendo que existirá un mayor nivel de descentralización fiscal mientras mayor sea el peso relativo de los gastos de decisión de los gobiernos subnacionales (regional y local) respecto del gasto público total.

De la misma manera, el enfoque de ingresos implica avanzar hacia mayores ingresos propios levantados de forma subnacional con respecto de los ingresos totales. De esta forma, se entiende que existirá un mayor nivel de descentralización fiscal, mientras mayor sea el peso relativo de los ingresos propios levantados por los gobiernos subnacionales respecto de sus ingresos totales.

En consecuencia, avanzar en una mayor descentralización fiscal a nivel de los gobiernos regionales y locales, requiere aumentar el peso relativo de sus ingresos propios, aumentar el peso relativo del gasto de decisión regional y local respecto del gasto público total y, aumentar el peso relativo del gasto de decisión regional y local no condicionada.

6.3.2. Sexto objetivo: Incrementar la equidad territorial

Medida 13: Garantizar la equidad en el pago de patentes comerciales¹¹

Síntesis

El objetivo de esta medida es abordar la inequidad en el pago de patentes comerciales entre grandes empresas con sucursales en una o más comunas de Chile y el comercio local, donde las grandes empresas suelen pagar montos irrisorios en las municipalidades donde operan, generando un detrimento en los ingresos municipales por este concepto (en ocasiones, un kiosco paga más patente que una multi-tienda). Esta situación es

¹¹ Referencia bibliográfica para la construcción de esta medida: Informe Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014), Descentralización fiscal, letra c) pág. 60.

especialmente preocupante, considerando que el pago de la patente está justificado por los costos que debe asumir la municipalidad para proveer bienes públicos, como la iluminación, seguridad, aseo, etc., que a menudo están relacionados con el funcionamiento de grandes superficies.

**Justificación /
Fundamento**

Como resultado del procedimiento normado en el reglamento de la Ley de Rentas Municipales, el pago de patentes comerciales de grandes empresas con sucursales en una o más comuna de Chile, hace que el mayor porcentaje de estos montos, derivados del 0,5% o 0,25% del capital propio declarado, con tope de 8 mil UTM, queden en la municipalidad donde se encuentra la casa matriz de dicha empresa. Esto se debe a que la fórmula de distribución sólo considera la variable "número de trabajadores por sucursal", la cual suele ser distorsionada mediante la contratación de personal a través de empresas proveedoras con RUT distinto a la empresa principal.

Es urgente corregir la inequidad en el pago de patentes comerciales, que actualmente provoca que un kiosco o pequeño almacén pague una patente más elevada que una multi-tienda. Para abordar esta problemática, se propone una estrategia de dos fases, una de corto plazo y otra de mediano plazo:

Fase 1: Modificación de reglamento

- A. Actualizar el reglamento de la Ley de Rentas (última modificación en 2008), incorporando como factores adicionales para la distribución del capital propio por sucursal las ventas y el metraje cuadrado de cada sucursal. Asimismo, es necesario que el Servicio de Impuestos Internos (SII) implemente un registro único que incluya el número de trabajadores y sus respectivas sucursales, garantizando así la oportunidad y precisión de la información para las municipalidades.

Fase 2: Modificación Decreto Ley 3063 (artículo 24)

- A. Eliminar o aumentar el tope de declaración de capital propio de 8 mil UTM actual (\$527.208.000) a 16 mil UTM (\$1.054.416.000), y establecer un valor mínimo de pago de patente por sucursal, oficinas, establecimientos, locales u otras unidades de gestión empresarial en, al menos, 1 UTM.
- B. Que sea ante el SII, y no ante la municipalidad donde se encuentra

**Propuesta de
medida**

ubicada su casa matriz, el lugar donde las empresas deben realizar su declaración de capital propio y solicitar los descuentos correspondientes a inversiones futuras.

Dimensión asociada	Descentralización fiscal
Tipo de medida	Modificación de ley y reglamento
Plazo de implementación	Corto plazo (Hacienda y Subdere) Mediano plazo (Segegob y Subdere)

Medida 14: Impulsar una Política de Cohesión Social y Territorial a través de transferencias de igualación

Síntesis	Implementar una Política de Cohesión Social y Territorial, que a través de transferencias de igualación, permita hacerse cargo de las desigualdades territoriales, interregionales e intrarregionales.
----------	--

Esta medida se inspira en la experiencia internacional, específicamente en la Política de Cohesión Social y Territorial Europea, que opera como una Garantía Estatal de Desarrollo.

En Europa, esto asegura que ningún territorio tenga un ingreso per cápita inferior al 70% de la media continental. Los territorios se clasifican en tres categorías:

Justificación / Fundamento	<ul style="list-style-type: none">- Territorios de convergencia: aquellos con un PIB per cápita inferior al 75% de la media europea.- Territorios de Competitividad Regional y Empleo: aquellos con un PIB per cápita entre el 75% y el 100% de la media europea.- Territorios de Cooperación Territorial Europea: aquellos con un PIB per cápita superior a la media europea.
----------------------------	--

Cada categoría cuenta con políticas diferenciadas en términos de intensidad, presupuesto y duración (habitualmente siete años), financiadas a través de

Fondos Estructurales Europeos (fondos de igualación).

La implementación de este modelo permitiría abordar de manera más efectiva las desigualdades territoriales tanto a nivel intrarregional (escala comunal) como interregional (escala regional).

Adaptado al contexto de Chile, esta garantía estatal de desarrollo no tendría basarse únicamente en un indicador como el PIB per cápita, debido a la variabilidad y disparidad (por ejemplo, PIB per cápita 2023: Región de Antofagasta, US\$ 57.951; Región de La Araucanía, US\$ 9.960). En su lugar, se recomienda utilizar un conjunto de indicadores sociales relevantes como: *“Que ningún territorio en Chile tenga un Índice de Desarrollo Humano Local promedio y un indicador de Pobreza Multidimensional promedio inferior al 75% de la media nacional.”* (MIDESO, 2024)

Bajo esta garantía estatal de desarrollo, se propone clasificar los territorios (provincias y sus comunas) en categorías similares a las de la clasificación europea, de la siguiente forma:

Propuesta de medida

- Territorios de oportunidades (nombre propuesto): Aquellos con un Índice de Desarrollo Humano Local promedio y un indicador de pobreza multidimensional promedio inferior al 75% de la media nacional.
- Territorios en crecimiento (nombre propuesto): Aquellos con un Índice de Desarrollo Humano Local promedio y un indicador de pobreza multidimensional promedio entre el 75% y el 100% de la media nacional.
- Territorios de cooperación (nombre propuesto): Aquellos con un Índice de Desarrollo Humano Local promedio y un indicador de pobreza multidimensional promedio superior al 100% de la media nacional.

Como instrumentos para operacionalizar lo anterior, se proponen tres tipos de fondos de igualación. El propósito es que cada gobierno subnacional pueda proveer bienes y servicios públicos con un estándar mínimo en calidad y cantidad, a partir de un esfuerzo común para la recaudación de ingresos propios.

Para lo anterior se propone constituir al menos tres tipos de fondos.

- Un *Fondo de Suficiencia Global*, que constituye un recurso financiero adicional cuyo objetivo es cubrir la diferencia entre las necesidades de gasto de cada gobierno subnacional y su capacidad fiscal.
- Un *Fondo de Compensación Interterritorial* para corregir desequilibrios económicos interterritoriales con base en un principio de solidaridad, destinado principalmente a fondos de inversión pública.
- Un *Fondo de Convergencia* para favorecer la convergencia entre los gobiernos subnacionales, para evitar grandes desequilibrios entre las regiones y promover la convergencia entre las mismas.

Dimensión asociada	Descentralización fiscal Descentralización administrativa
Tipo de medida	Generación de una política nacional, modificaciones legales, medidas administrativas.
Plazo de implementación	Largo plazo

Medida 15: Construir un Indicador de Costo de Vida Regional

Síntesis	La desigualdad de precios regionales en Chile, marcada por altos costos en zonas como Antofagasta, afecta el poder adquisitivo y la equidad en la distribución de recursos públicos. La falta de ajuste por costo de vida en fondos como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) perpetúa estas desigualdades, limitando la provisión de servicios en regiones más costosas. La descentralización fiscal y un Índice de Costo de Vida Regional podrían corregir estas inequidades, mediante asignaciones presupuestarias más justas. Fortalecer al Instituto Nacional de Estadística (INE) es clave para desarrollar este índice y aplicarlo a nivel nacional. Experiencias piloto, como la de Aysén, pueden guiar esta reforma.
Justificación / Fundamento	El costo de vida en las distintas regiones de Chile no es homogéneo. Los precios de un bien tan fundamental como la vivienda varían

considerablemente entre regiones debido a factores como la ubicación geográfica, la estructura del mercado laboral, el nivel de desarrollo de la infraestructura y las características socioeconómicas de los residentes (Aroca & Atienza, 2008; Paredes & Iturra, 2013; D. Paredes & Aroca, 2008b; D. Paredes & Rivera, 2017). La Región Metropolitana y de Antofagasta suelen figurar entre las más caras, mientras que otras, como la Región del Maule o de La Araucanía, presentan costos significativamente más bajos.

Estas diferencias en el costo de vida tienen un efecto directo sobre la calidad de vida de las familias, especialmente en regiones que enfrentan precios más altos, donde su poder adquisitivo se ve reducido, lo que dificulta su acceso a bienes y servicios básicos esenciales, como la educación, salud y vivienda. También, la falta de ajuste por costo de vida en las políticas públicas agrava las desigualdades regionales. En particular, FNDR no considera las diferencias de precios, subestimando las necesidades financieras de las regiones con mayores costos. Esto afecta su capacidad de brindar infraestructura y servicios adecuados, perpetuando las desigualdades y limitando el desarrollo regional.

La descentralización fiscal es clave para reducir las desigualdades de precios regionales y mejorar la provisión de bienes y servicios públicos en las diferentes zonas del país. La centralización de los recursos en Chile dificulta que las regiones puedan ajustar sus presupuestos en función de sus necesidades y realidades locales. La incorporación de un índice de costo de vida regional en la asignación presupuestaria garantizaría una distribución más justa de recursos.

La construcción de un Índice de Costo de Vida Regional debería integrarse en la fórmula de asignación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Fondo Común Municipal (FCM) y otros fondos de desarrollo regional y/o transferencias sectoriales (como salud o educación). Esto implicaría que el presupuesto para cada región no se determine únicamente en función de criterios de población y pobreza, sino también en función de los costos asociados a la prestación de servicios en esa región.

Propuesta de medida

La implementación de esta propuesta requiere instruir al INE a desarrollar un Índice de Costo de Vida Regional. Sus equipos técnicos deberán construir una propuesta metodológica para abordar el desafío de medir el costo de vida de

las regiones.

Para garantizar el éxito de esta implementación, será necesario fortalecer las capacidades técnicas del INE. Esto implica dotarlo de mayores recursos financieros y humanos, contratar personal especializado en estadística regional y adquirir tecnología adecuada para la recolección y procesamiento de datos. Adicionalmente, este instructivo debe promover la colaboración entre el INE, el Ministerio de Hacienda, los gobiernos regionales y otras entidades públicas, con el fin de integrar los datos regionales en el diseño y ejecución de políticas fiscales y presupuestarias.

En cuanto al desarrollo del Índice de Costo de Vida Regional, los equipos técnicos del INE deberán proponer una metodología que aborde el desafío de medir el costo de vida regional. Existen dos alternativas principales:

1. Utilizar los datos regionales de la Encuesta de Presupuesto Familiar (EPF), limitando su representación estadística a las conurbaciones urbanas donde se aplica, y escalar los resultados mediante la creación de un proxy regional basado en canastas de consumo específicas.
2. Ampliar la representatividad de la muestra de la EPF para que sea estadísticamente válida a nivel regional.

Además, será crucial que el INE fortalezca su capacidad para monitorear precios regionales de manera más amplia y detallada. Cabe destacar que ya existe una experiencia piloto en la Región de Aysén, que puede servir como base para el desarrollo e implementación del índice a nivel nacional.

Dimensión asociada	Descentralización fiscal Descentralización administrativa
Tipo de medida	Instructivo presidencial
Plazo de implementación	Corto plazo

Medida 16: Incorporar a la conmutación como criterio en la asignación de fondos de distribución, como el FNDR y FCM

Síntesis

La conmutación laboral, especialmente en la minería, permite la atracción de trabajadores de otras regiones, pero con importantes consecuencias negativas en los ingresos locales y el desarrollo territorial. El caso de Antofagasta lo ilustra: la conmutación alcanzó su máximo histórico, con 91.200 trabajadores no residentes, y una fuga salarial estimada de 1.273 millones de dólares para la región. Esto afecta la capacidad de las municipalidades para financiar servicios públicos, aumentando su dependencia fiscal. Incorporar criterios de conmutación en la asignación de recursos como el FNDR y el FCM podría redistribuir fondos hacia regiones más afectadas, corrigiendo desigualdades y promoviendo un desarrollo equitativo.

Justificación / Fundamento

La conmutación laboral, particularmente en industrias extractivas como la minería, ha adquirido una gran relevancia para la economía en Chile, pero con importantes consecuencias para los ingresos locales y el desarrollo regional. La conmutación de larga distancia (CLD) se refiere al desplazamiento de trabajadores entre su lugar de residencia y el trabajo, y se ha transformado en una práctica habitual en la minería, debido a su capacidad de atraer trabajadores desde distintas regiones para aumentar su productividad. Sin embargo, este fenómeno presenta una serie de desafíos en términos de equidad territorial.

La descentralización se posiciona como una herramienta clave para abordar estos problemas, permitiendo que las regiones mineras puedan retener mayores ingresos para compensar los costos sociales y ambientales de la minería. Diversos estudios sugieren que la CLD puede erosionar la base impositiva local al reducir a los residentes permanentes en las zonas productivas (Jamett y Paredes, 2013). Sin embargo, otros argumentan que los salarios adicionales de los trabajadores conmutantes pueden beneficiar a las municipalidades de origen de los conmutantes a través del consumo (Paredes et al., 2017).

El impacto de la CLD en regiones como Antofagasta son evidentes: según el Observatorio Laboral de la Región de Antofagasta (2024) la conmutación en esta región alcanzó su máximo histórico en 2024, con 91.200 conmutantes,

lo que representa al 21,2% de los trabajadores. Este fenómeno ha reducido significativamente el empleo residente y ha generado una pérdida estimada de 1.273 millones de dólares anuales por concepto de salarios a trabajadores no residentes. Esta fuga salarial impacta directamente en la capacidad de los gobiernos subnacionales para invertir en infraestructura y servicios públicos, especialmente en aquellas que dependen de transferencias fiscales.

Incorporar criterios relacionados a la conmutación en la asignación de recursos, como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo Común Municipal, podría corregir las desigualdades territoriales. Este enfoque redistribuiría fondos hacia las regiones que soportan los costos económicos y sociales de la minería, mitigando problemas estructurales de largo plazo y promoviendo un desarrollo económico más armónico y equitativo.

Para la implementación de este ajuste se necesita:

- En el caso del FNDR es necesario incorporar a la tasa de conmutación interregional como indicador en la fórmula de asignación de recursos del FNDR. La tasa de conmutación puede ser calculada como el porcentaje de trabajadores conmutantes respecto al total de trabajadores residentes, con información provista a través de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE). Como referencia, si una región como Antofagasta tiene una tasa de conmutación del 21,2%, este indicador ponderaría un 10-15% en la fórmula de distribución, asegurando una asignación proporcional a los costos asociados. En cuanto al uso de los recursos deben ser destinados a mejorar la infraestructura local (transporte, vivienda, salud) y servicios públicos. También, a través de los GORE se deben diseñar programas que promuevan la residencia local de los trabajadores.
- En el caso del FCM se debe ajustar su fórmula de redistribución para incluir un factor de compensación por conmutación. Al igual que el FNDR, se puede utilizar la tasa de conmutación interregional o la cantidad de trabajadores conmutantes. También, se podría estimar este factor en función de la cantidad de ingresos salariales generados en la comuna que son transferidos a otras regiones o comunas, reflejando el impacto fiscal negativo de la conmutación.

**Propuesta de
medida**

Finalmente, estos datos deben ser incorporados a la fórmula del FCM, asegurando que las comunas receptoras de trabajadores conmutantes reciban una mayor proporción de recursos.

Dimensión asociada Descentralización fiscal

Tipo de medida Modificar reglamento que fija distribución del FNDR y el FCM

Plazo de implementación Mediano plazo

6.3.3. Séptimo objetivo: Incrementar los recursos para la gestión subnacional

Medida 17: Crear un fondo de compensación por externalidades negativas

Síntesis

Las externalidades negativas en Chile, producto de actividades extractivas, generan costos sociales, ambientales y económicos no compensados, como contaminación, problemas de salud pública y deterioro de infraestructura. Aunque el Royalty Minero establece un fondo para comunas mineras, no abarca otras regiones, perpetuando inequidades económicas y territoriales. Las regiones productoras, a pesar de su alta contribución fiscal, no reciben suficiente financiamiento para mitigar estos impactos, agravando la desigualdad y el subdesarrollo. Un fondo compensatorio financiado por impuestos ambientales y aportes fiscales podría abordar estas externalidades, mejorando infraestructura, salud pública y sostenibilidad ambiental. Se priorizarían proyectos de mitigación ambiental, energías limpias y desarrollo sostenible.

Justificación / Fundamento

Las externalidades negativas derivadas de actividades extractivas en Chile, como la minería, frutícola, salmonicultura, forestal, entre otras, generan costos sociales, económicos y ambientales que impactan significativamente a las comunidades locales. Estas externalidades incluyen la contaminación

del aire, agua y suelo, problemas de salud pública, deterioro de infraestructura por un mayor tránsito, y presión sobre los servicios públicos debido al incremento de la población flotante. Aunque la Ley del Royalty Minero contempla un fondo para comunas mineras que permitiría subsanar parcialmente estos problemas, no se extiende a otras comunas y regiones afectadas.

Actualmente, las políticas fiscales no consideran de manera adecuada estas externalidades, lo que perpetúa una situación de injusticia económica, social y ambiental. Las regiones ricas en recursos naturales contribuyen de forma significativa a los ingresos fiscales nacionales, pero reciben escasos recursos para mitigar los costos asociados, enfrentando dificultades para mantener infraestructura, garantizar el acceso a salud pública y reducir los impactos medioambientales. Este desequilibrio genera inequidades territoriales, tensiones sociales, y limita el desarrollo sostenible de las regiones.

Una alternativa puede ser la creación de un fondo de compensación que asigne recursos específicos para mitigar estas externalidades y financiar proyectos de desarrollo sostenible. De acuerdo con la propuesta contenida en el libro "Más allá de Santiago: Descentralización fiscal en Chile" (Centro de Estudios Públicos, 2020), este fondo podría financiarse a través de impuestos locales sobre emisiones contaminantes, royalties por extracción de recursos naturales y aportes fiscales directos definidos por la Ley de Presupuestos. Estos recursos se podrían redistribuir a las regiones afectadas, considerando los costos derivados de las actividades extractivas.

El fondo debería financiar proyectos de recuperación ambiental, como la descontaminación de suelos y aguas, promoción de tecnologías limpias y energías renovables, y el desarrollo de alternativas económicas sostenibles, como el turismo o la agricultura sustentable. Esto como una forma de diversificar la matriz productiva de estas zonas para promover su crecimiento a largo plazo. También, es posible destinar recursos a la mejora de infraestructura sanitaria, incluyendo hospitales especializados con enfermedades relacionadas a la contaminación. Este enfoque permitiría mitigar los impactos negativos, reducir las inequidades y promover un desarrollo sostenible a largo plazo en las comunidades afectadas.

Propuesta de medida	<p>Para la implementación de este fondo se debería considerar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incorporación del Aporte Fiscal Directo en la Ley de Presupuestos. - Regulación de los usos específicos de los recursos del fondo. - Mecanismo de gobernanza y supervisión del fondo.
Dimensión asociada	Descentralización fiscal
Tipo de medida	Proyecto de ley
Plazo de implementación	Largo plazo

Medida 18: Extender el Royalty

Síntesis	<p>Ampliar el Royalty minero al litio y otras industrias extractivas como la acuicultura, pesca industrial, industria forestal, entre otros.</p>
Justificación / Fundamento	<p>La Ley N° 21.591, que establece el Royalty Minero, destaca por su impacto en el financiamiento de gobiernos regionales y municipales. Establece un impuesto específico para explotadores mineros, cuyos recursos se canalizan a través de fondos como el Fondo Regional para la Productividad y el Desarrollo, el Fondo de Comunas Mineras y el Fondo de Equidad Territorial.</p> <p>Se propone ampliar este esquema al sector forestal exportador, acuícola y agropecuario, atendiendo a su impacto ecosistémico, y a nuevas industrias extractivas como el litio. Esto diversificaría el financiamiento regional, fomentaría el desarrollo productivo y fortalecería la innovación tecnológica, vinculando a pequeñas y medianas empresas con procesos productivos avanzados.</p> <p>Esta normativa añadiría nuevos recursos regionales y locales, además de vincular faenas productivas fundamentales con el desarrollo territorial del país. De este modo, se lograría llevar a cabo estrategias de promoción productiva en las que los efectos de la innovación tecnológica productiva y exportadora se vinculan más estrechamente con la mediana y pequeña actividad de cada sector productivo.</p>

Propuesta de medida	Reformas legales para ampliar el Royalty Minero a nuevas industrias extractivas como el litio, y a otras como la acuicultura, pesca industrial, industria forestal, entre otros.
Dimensión asociada	Descentralización fiscal
Tipo de medida	Legislativa
Plazo de implementación	Largo plazo

Medida 19: Aumentar gradualmente el porcentaje de presupuesto los gobiernos regionales, respecto de presupuesto nacional

Síntesis

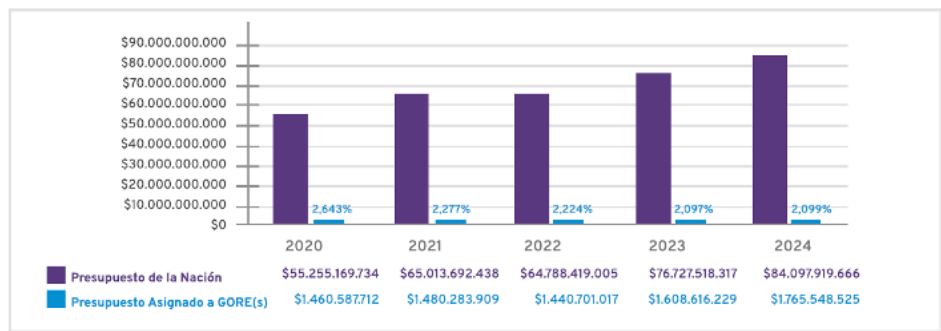
Desde el año 2020, el porcentaje de presupuesto de los gobiernos regionales ha experimentado un decrecimiento respecto del presupuesto nacional. Es necesario revertir esta situación, con el objetivo de entregar mayores oportunidades de desarrollo a las regiones a través de un aumento gradual y sostenido del porcentaje de presupuesto de los GORE respecto del presupuesto nacional.

Desde el año 2020 el porcentaje de los gobiernos regionales respecto del presupuesto nacional, ha experimentado un decrecimiento, pasando de representar el año 2020 el 2,643% del presupuesto nacional, a un 2,099% el año 2024.

El siguiente gráfico da cuenta de esta reducción.

Justificación / Fundamento

Gráfico 3: Evolución peso relativo del presupuesto asignado a GORES en Presupuesto de la Nación (En miles de \$)



Fuente: Observatorio de la Descentralización UFRO – FCHDD, en base a Ley de Presupuesto 2020 al 2024.

Esta preocupación por aumentar la disponibilidad de presupuesto, se expresó en la Comisión Asesora Presidencial de Descentralización del año 2014, en la fijación de la meta de pasar del 18% de gasto subnacional autónomo (año 2014) a un 35% en seis años (al año 2020), tratando de acercarse al promedio del 40% de los países OCDE.

Hoy la meta debe plantearse en términos más simples y de fácil comprensión en lo referido a los gobiernos regionales, es decir, como la relación de porcentaje del presupuesto de éstos, respecto del presupuesto nacional.

Propuesta de medida

Establecer como meta de mediano plazo (2028), que el presupuesto de los gobiernos regionales, represente al menos un 3% del total de presupuesto Nacional, es decir un 0,4% más que lo que representó el año 2020, y un 5% del total del presupuesto nacional a largo plazo (2034). Esto considerando el aumento de transferencias e ingresos propios. Alcanzar esta meta, implica impulsar una ley de rentas regionales.

Dimensión asociada

Descentralización fiscal

Tipo de medida

Proyecto de ley

Plazo de implementación

Mediano y largo plazo

6.3.4. Octavo objetivo: Dotar de mayores mecanismos de gestión de recursos a los gobiernos subnacionales

Medida 20: Transferir la totalidad de los PMU y PMB a los gobiernos regionales

Síntesis

Transferir la totalidad de los recursos discrecionales de Subdere, referidos a los Programas de Mejoramiento Urbano (PMU) y Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), a los gobiernos regionales.

Justificación / Fundamento	En el marco del principio de “interdicción en la arbitrariedad presupuestaria”, se propone que la asignación y distribución de recursos mediante transferencias, sean estas condicionadas o no, se realicen con base en datos reales, medibles y disponibles de manera transparente.
Propuesta de medida	Actualmente, un porcentaje de los recursos destinados a programas PMB y PMU sigue siendo discrecional por parte de la Subdere, al cual los gobiernos locales acceden mediante solicitud. Con el objetivo de reducir y eliminar espacios de discrecionalidad, se plantea la transferencia total de estos recursos a los gobiernos regionales, garantizando una distribución basada en datos e indicadores objetivos.
Propuesta de medida	Para la implementación de esta propuesta ¹² , no se requiere de una norma legal o una reforma constitucional o una ley específica. Requiere de voluntad política de la autoridad nacional, en este caso de la Subdere, para hacer una transferencia vía decreto.
Dimensión asociada	Descentralización fiscal
Tipo de medida	Decreto interno de Subdere
Plazo de implementación	Corto plazo (Hacienda - Subdere)

Medida 21: Descentralizar y democratizar la inversión pública: Programa PMB – PMU participativo

Síntesis	La propuesta consiste en asignar recursos de los Programas de Mejoramiento Urbano (PMU) y Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) a las municipalidades, para que definan los proyectos postulantes a estos fondos en procesos participativos, verificables, de carácter vinculante. Los procesos participativos deben involucrar a la comunidad organizada o a la ciudadanía en general de sus respectivas comunas.
-----------------	--

¹² El mismo camino deben seguir otros programas, por ejemplo: PRODESAL, Agua Potable Rural, Electrificación Rural, Programa de Fomento Minero, Institutos de Fomento Turístico, Programas de SERNAPESCA, entre otros.

Se propone que un porcentaje del total de los fondos discrecionales transferidos a los gobiernos regionales sea asignado bajo una modalidad de decisión participativa municipal y ciudadana. Esta iniciativa podría implementarse inicialmente como un proyecto piloto, ya sea en una región o en un conjunto de municipalidades de distintas regiones del país.

Para evitar que los procesos participativos se desvirtúen o se pierda el espíritu de esta iniciativa, se sugiere que participen en su correcta ejecución, universidades y/o gobiernos regionales, asumiendo un rol de garantes, facilitadores en algunos casos y/o verificadores de estos procesos participativos.

La implementación general, o piloto de esta iniciativa, requiere de una elaboración de un reglamento que establezca claramente las reglas del juego, asegurando transparencia en la asignación de estos recursos por parte de la Subdere a las municipalidades y asegurando transparencia en la decisión de los recursos por parte de la ciudadanía para financiar los respectivos proyectos en sus comunas.

La gestión pública en sus distintos niveles (nacional, regional y local) recibe, permanentemente, diferentes cuestionamientos por parte de la ciudadanía, debido a la poca participación que tienen en las decisiones que se toman en el marco de la implementación de políticas públicas. Asimismo, las organizaciones sociales, frecuentemente, sostienen que no encuentran espacios de participación vinculantes o incidentes, siendo los existentes (por ejemplo, los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) carentes de esta dimensión de "decisión" en los asuntos públicos, y orientándose en aspectos consultivos o poco incidentes.

**Justificación /
Fundamento**

En esta misma dirección, durante las jornadas participativas de este proceso de elaboración de la Política de Descentralización, y también en procesos anteriores, las municipalidades, los líderes regionalistas y la ciudadanía en general, sostienen que la descentralización debe ir acompañada de procesos participativos vinculantes.

Por otro lado, las organizaciones sociales, agrupadas en uniones comunales de juntas de vecinos o en las asociaciones nacionales de consejeros de la sociedad civil, se ha planteado desde a lo menos diez años, que se corrijan las imperfecciones de la Ley 20.500 sobre asociaciones y participación

ciudadana en la gestión pública, dado que no garantiza que las instancias participativas sean vinculantes.

Por estas razones, y el contexto en el que se desenvuelven las instituciones descentralizadas, se hace necesario dar un paso adelante en materia de participación ciudadana, desde la Subdere, haciendo que la ciudadanía participe activamente de las decisiones de la gestión pública.

Para la concreción de este objetivo, en primer lugar, se necesita la voluntad política de la Subdere, para que un porcentaje de los recursos de los PMU y PMB sean definidos mediante procesos participativos. En segundo lugar, que esta iniciativa se determine vía reglamento, que establezca los pasos o etapas que involucra el proceso, las modalidades de participación que puede seleccionar una municipalidad, y claridad respecto de los criterios que se usarán para la asignación de recursos. De este modo, el reglamento debiera contener a los menos los siguientes aspectos o etapas:

- Etapa 1: Definición de las reglas del juego. Determinar el monto destinado a PMU-PMB participativo, el universo de municipalidades participantes, los criterios de selección de dichas instituciones, además de los criterios de asignación de montos por municipalidad.
- Etapa 2: Definición de la modalidad de participación. Se puede tomar como referencia la experiencia desarrollada en los Fondo Regional de Iniciativa Local (FRIL) participativos en la región de Los Ríos, en que se ofreció a las municipalidades cuatro modalidades de decisión ciudadana: una abierta donde los mayores de una determinada edad podían elegir los proyectos; otra donde los COSOC elegían los proyectos; otra donde las uniones comunales de juntas de vecinos lo hacían; y una última, donde tanto COSOC y uniones comunales de juntas de vecinos decidían los proyectos.
- Etapa 3: Verificación de los procesos participativos. Para resguardar que los procesos participativos no sean mecanismos de utilización electoral, se sugiere que la verificación de los procesos participativos esté a cargo de entidades distintas a las municipalidades, tales como universidades o en su defecto los propios gobiernos regionales.
- Etapa 4: Seguimiento e implementación de los proyectos. Una vez verificado los procesos de participación ciudadana, se procede a la

**Propuesta de
medida**

transferencia de recursos a las municipalidades.

- Etapa 5: Evaluación del programa. Esta etapa tiene como propósito identificar los elementos susceptibles de mejorar en los casos donde se haya implementado y determinar las posibilidades de extensión a otras municipalidades, mejorando aquellos aspectos débiles del proceso evaluado.

Dimensión asociada	Descentralización fiscal Fortalecimiento de capacidades y condiciones institucionales
Tipo de medida	Administrativa de Subdere
Plazo de implementación	Corto plazo

Medida 22: Reinstalar los mecanismos de ISAR¹³ e IRAL¹⁴ y cualquier otra medida de incidencia regional y local en el gasto de servicios públicos desconcentrados

Síntesis

Desde el punto de vista conceptual, la descentralización fiscal se entiende desde dos enfoques (Marcel, 2008): el enfoque de gastos y el enfoque de ingresos. El enfoque de gastos se relaciona con dotar de mayores niveles de decisión subnacional respecto del gasto público total, entendiendo que existirá un mayor nivel de descentralización fiscal mientras mayor sea el peso relativo de los gastos de decisión de los gobiernos subnacionales (regional y local) respecto del gasto público total. En consecuencia, avanzar en descentralización fiscal a nivel de los gobiernos regionales y locales, requiere aumentar el peso relativo del gasto de decisión regional y local respecto del gasto público total y dentro de este último, aumentar el peso relativo del gasto de decisión regional y local no condicionados (Comisión Asesora Presidencial, 2014).

Justificación / Fundamento

En Chile, existe experiencia de participación subnacional en las decisiones de gasto de servicios nacionales desconcentrados, a través de dos mecanismos:

¹³ Inversión Sectorial de Asignación Regional

¹⁴ Inversión Regional de Asignación Local

las partidas ISAR (Inversión Sectorial de Asignación Regional) y las IRAL (inversión Sectorial de Asignación Local). Estos programas surgieron en 1992 con los gobiernos regionales, cuya fundamentación para la época se basaba en lo siguiente.

El artículo 104, inciso tercero, de la Constitución Política de la República establece que *"la Ley de Presupuesto de la Nación contemplará gastos correspondientes a inversiones sectoriales de asignación regional (ISAR) cuya distribución entre regiones responderá a criterios de equidad y eficiencia, tomando en consideración los programas nacionales de inversión correspondiente. La asignación de tales gastos al interior de cada región corresponderá al Gobierno Regional"*.

Asimismo, el artículo 79 de la Ley N° 19.175 (de Gobierno y Administración Regional) y en coherencia con la norma constitucional, establece que *"La Ley de Presupuesto incluirá uno o más ítem de gastos correspondientes a la inversión sectorial de asignación regional... Se entenderá por ISAR toda aquella que corresponda a estudios preinversionales, programas y proyectos de inversión que, siendo de responsabilidad de un ministerio o de sus servicios centralizados o descentralizados, se deban materializar en una región específica y cuyos efectos económicos directos se concentren principalmente en ella"* (MIDEPLAN, 1994).

Reinstalar en la Ley de Presupuestos, dos mecanismos históricos de incidencia en el gasto de servicios públicos desconcentrados:

1. Los ISAR (Inversión Sectorial de Asignación Regional) y,
2. Los IRAL (Inversión Regional de Asignación Local).

Otra forma de incidir:

Propuesta de medida

- Vía glosa presupuestaria, donde se obligue a los servicios públicos a que un porcentaje del gasto se haga en acuerdo con el gobierno regional.
- Incluir la firma del gobernador o gobernadora Regional en los proyectos de inversión regional vía Decreto Ley 600, que define el Comité de Inversiones Extranjeras de la Dirección de Presupuestos y el Ministerio de Economía.
- Incorporar la consulta o firma del gobernador o gobernadora regional de proyectos de inversión regional canalizados por el Consejo de

Concesiones del Ministerio de Obras Públicas.

- Vincular el Anteproyecto Regional de Inversiones y sus compromisos de ejecución presupuestaria de cada servicio público, con las metas de gestión de dichos servicios, y también como parte del convenio de desempeño individual o en la evaluación de desempeño del SEREMI o director regional de servicio según corresponda. Esto permitirá que el o la gobernadora tenga incidencia directa en las inversiones ejecutadas por los servicios públicos desconcentrados en cada región.

Dimensión asociada	Descentralización fiscal Descentralización administrativa
--------------------	--

Tipo de medida	Ley de Presupuestos 2026
----------------	--------------------------

Plazo de implementación	Corto plazo
-------------------------	-------------

Medida 23: Dotar de una Cartera de Proyectos de Inversión Pública, para el fortalecimiento del gasto de los gobiernos regionales

Síntesis	Fortalecer la confección de Carteras de Proyectos de Inversión Pública, en calidad y cantidad, a objetivo de contar con proyectos de inversión con recomendación satisfactoria (RS).
----------	--

Justificación / Fundamento	Considerando que la ejecución presupuestaria de la inversión pública por parte de las entidades subnacionales presenta recurrentemente niveles críticos de subejecución, es esencial fortalecer tanto la planificación presupuestaria como la ejecución y el monitoreo de las inversiones. Para ello, se debe dar prioridad a la elaboración de Carteras de Proyectos de Inversión Pública, descentralizar los procesos de certificación evaluativa y realizar un análisis riguroso de las capacidades y efectividad de las unidades ejecutoras. Además, la formulación presupuestaria debe asegurar que las carteras de proyectos se basen en una planificación estratégica que promueva un equilibrio territorial en los proyectos de cada región.
----------------------------	--

Propuesta de medida	<p>Para la concreción de esta medida, se deben cumplir dos requerimientos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implementar equipos de profesionales para el diseño de una cartera de proyectos de inversión y dar, en paralelo, asesoría para el diseño de proyectos vía Sistema Nacional de Inversiones, a municipalidades pequeñas. - Priorizar la confección de Carteras de Proyectos de Inversión Pública, descentralizar los procesos de certificación evaluativa, y llevar un riguroso análisis de las capacidades y efectividades de las unidades ejecutoras.
Dimensión asociada	<p>Descentralización fiscal Descentralización administrativa</p>
Tipo de medida	<p>Administrativas, a través de fortalecer dotación u otra iniciativa</p>
Plazo de implementación	<p>Mediano y largo plazo</p>

Medida 24: Dotar de flexibilidad al gasto de los gobiernos regionales

Síntesis	<p>Dotar de flexibilidad al gasto de los gobiernos regionales, a través del ajuste de tiempos de tramitación y ejecución presupuestaria.</p>
Justificación / Fundamento	<p>Avanzar de manera gradual hacia una mayor autonomía requiere otorgar flexibilidad presupuestaria, que abarque desde la aprobación de una cartera de iniciativas de inversión hasta la autorización y ejecución de los presupuestos correspondientes. En este contexto, resulta fundamental estudiar una nueva modalidad que permita profundizar el nivel de autonomía de los gobiernos regionales y locales.</p> <p>En línea con este objetivo, se han identificado varios ámbitos de mejora: la aprobación presupuestaria a nivel regional, las asignaciones presupuestarias, la consolidación de saldos no ejecutados y la delimitación de los umbrales para la priorización presupuestaria.</p>

La medida contempla los siguientes elementos:

- Los recursos que se transfieran a servicios públicos (CORFO, SERCOTEC, etc.), se deben realizar con acuerdo del Consejo Regional del año anterior, en conjunto con la discusión del Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI). Los montos identificados deben ser rebajados del presupuesto del FNDR e incorporados directamente en el presupuesto del servicio receptor; sin que el GORE pierda su calidad de fiscalizador de sus recursos.
- Los servicios públicos normalmente entregan prioridad en la ejecución de recursos que provienen del nivel nacional, retrasando la ejecución de las iniciativas de inversión de los gobiernos regionales. Es por ello que se propone que la ejecución de proyectos con presupuesto regional, se incorpore en los instrumentos de incentivo de remuneración variable de los funcionarios de los servicios.
- Impulsar que las modificaciones a los presupuestos regionales (como las asignaciones presupuestarias), sean autorizadas por las Secretarías Regionales Ministeriales de Hacienda y con toma de razón por las sedes regionales de la Contraloría General de la República.
- Reconocer en el presupuesto inicial de los gobiernos regionales establecidos en la Ley de Presupuestos, los recursos provenientes de los ingresos propios o definidos por ley.
- Consolidar los saldos no ejecutados, como saldo inicial de caja de los recursos regionales.

Propuesta de medida

Dimensión asociada

Descentralización fiscal
Descentralización administrativa

Tipo de medida

Incorporaciones vía glosa en Ley de Presupuestos
Modificación de decretos de delegación de funciones de servicios públicos centralizados
Incorporación de indicaciones en Ley Regiones más Fuertes (ARI)

Plazo de implementación

Mediano y largo plazo

Medida 25: Modernizar la ejecución presupuestaria

Síntesis Reforzar cualitativamente procedimientos, personal y responsabilidades, para entregar mayor celeridad a la ejecución presupuestaria de los gobiernos regionales.

Justificación / Fundamento La inversión pública en las regiones constituye el instrumento fundamental de política pública para el cumplimiento de las estrategias de desarrollo y diversos instrumentos de planificación regional. Dicho proceso ha sufrido dificultades severas en los últimos años, con un retardo significativo en la ejecución de los recursos. Ello se ha acentuado por la distancia institucional entre el gobierno regional y los ministerios y servicios ejecutantes, y por un monitoreo insuficiente de los GORE.

Complementariamente, existen procedimientos administrativos y disposiciones de la Ley de Presupuestos que tienden a dificultar la ejecución presupuestaria, ya que involucran la participación de instituciones del nivel central, a saber: Ministerio de Hacienda (DIPRES), de Desarrollo Social y Familia, Interior (Subdere), además de Contralorías Regionales y Nacional.

Finalmente, existen demoras y retrasos en las decisiones urgentes para el monitoreo de las inversiones que, especialmente ocasionan un retardo en una ejecución óptima desde enero en cada ejercicio.

Propuesta de medida Dada la existencia de una ejecución presupuestaria de la inversión pública precaria, y que en los últimos años se ha profundizado con una subejecución crítica, se propone reforzar cualitativamente procedimientos, personal y responsabilidades, conducentes a dar mayor celeridad y eficiencia a la ejecución presupuestaria de los gobiernos regionales, considerando particularmente:

- Confeccionar carteras de proyectos que sean territorialmente equilibradas y que excedan claramente los marcos presupuestarios históricos.
- Establecer una coordinación semanal eficaz del gobierno regional, con el conjunto de las unidades técnicas a cargo de la ejecución de los proyectos.
- Diseñar mecanismos de reemplazo de proyectos (listas de espera,

por provincias y comunas), cuando se produzcan holguras presupuestarias, para no afectar la equidad territorial regional.

- Avanzar decididamente en convenios de programación y convenios de programación territorial, con ministerios, servicios inversionistas y municipalidades, que favorezcan una programación plurianual de las inversiones públicas.
- Convenir con Ministerio de Desarrollo Social y Familia un procedimiento evaluativo del conjunto integrado de las inversiones públicas en cada nivel territorial, que asegure el correcto uso de recursos públicos y agilice la puesta en marcha de los proyectos.
- Simplificar y/o disminuir procedimientos de visaciones y de respuestas del Ministerio de Hacienda (DIPRES), de Subdere y de Contralorías Regionales y Nacional.

Dimensión asociada	Descentralización fiscal
Tipo de medida	<p>Disposiciones agilizadoras y facilitadoras en cada Ley de Presupuestos (desde discusión presupuestaria del 2025)</p> <p>Instructivos optimizadores para la ejecución presupuestaria mensual (de DIPRES, y Subdere)</p> <p>Procedimientos territoriales evaluativos específicos desde el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, para la certificación evaluativa de los proyectos (desde 2025)</p> <p>Simplificación y/o agilización de visaciones y respuestas desde Contralorías regionales y nacional</p> <p>Reglamentación y monitoreo regional permanente desde cada Gobierno Regional (desde 2025)</p>
Plazo de implementación	Corto plazo

6.4. Fortalecimiento de capacidades y condiciones institucionales

6.4.1. Fundamentos para un fortalecimiento exitoso de capacidades y condiciones institucionales

Más allá de las propuestas de cambios normativos y administrativos, es necesario considerar también la necesidad de fortalecer de manera directa las capacidades y condiciones institucionales de la gestión pública subnacional. De otra manera las reformas legales corren el riesgo de una débil implementación, al no contar con actores institucionales y sociales capaces de llevar adelante el proceso. Mirado desde los territorios, este puede ser incluso la dimensión más visible y cuyos efectos son apreciables de manera directa y en plazos acotados.

Por otra parte, en su mayoría son medidas que no requieren cambios legales. Y cuando lo necesitan, no ponen en juego debates ideológicos de gran envergadura, como sí ocurre en otras dimensiones de la política. De tal manera que esta dimensión permite avanzar con grados importantes de acuerdo y logrando algunos impactos en el corto plazo.

6.4.2. Noveno objetivo: Asegurar el desarrollo de las y los trabajadores del nivel subnacional

Medida 26: Instalar un Sistema de Desarrollo de los trabajadores y trabajadoras de los gobiernos regionales y las municipalidades

Síntesis

La medida busca equiparar las condiciones de trabajo de quienes se desempeñan en el ámbito subnacional con respecto a la administración central. Para ello se propone definir perfiles de cargo, ampliar la formación funcionaria que hoy existe, reestablecer un Sistema de Aprendizaje de Buenas Prácticas de Gobernanza Territorial y avanzar hacia una ley de plantas funcionarias regionales.

Justificación / Fundamento

Una descentralización que impacte a la gestión regional requiere la existencia de entidades subnacionales dotadas de personal especializado, estable, con

posibilidades de realizar carrera funcionaria, perfeccionarse y por tanto mantener un compromiso permanente con los territorios.

Se ha avanzado con las plantas municipales, pero no así en el ámbito regional, que requiere tanto incrementar sus trabajadores como ofrecer un espacio laboral digno, sustentable y atractivo. El tamaño de los equipos humanos de los gobiernos regionales es pequeño, estandarizado y no se ajusta al rol deseado para estos gobiernos. El factor humano es clave en el avance de cualquier proceso descentralizador.

Para la creación de un Sistema de Desarrollo de los trabajadores y trabajadoras de los GORE y municipalidades, se proponen las siguientes acciones complementarias:

1. Levantamiento de perfiles de funciones y cargos de los gobiernos regionales y municipalidades, con adaptación a la estructura institucional y a especificidades territoriales. Estos perfiles deberán privilegiar perfiles técnicos y habilidades demostrables, y establecerse para cada una de las divisiones de los gobiernos regionales y para la administración regional. A partir de los perfiles ocupacionales se podrán establecer brechas de formación y planes para reducirlas. Esto puede incluso aplicable a cargos de confianza.
2. Instalación de la Academia de Formación Territorial Regional, al alero de la Academia Municipal de Subdere actualmente en funciones, para la formación municipal y muy secundariamente regional. Esta formación deberá orientarse al mejor ejercicio de los perfiles definidos.
3. Inventario y Vitrina de Experiencias de Gestión Territorial. El propósito es poner en valor la experiencia de gestión realizada de manera exitosa por los distintos gobiernos regionales y municipalidades en los últimos cinco y diez años. Esto permitiría retomar la experiencia del Sistema de Buenas Prácticas Territorio Chile, que no tuvo continuidad en la Subdere.
4. Vínculo a las estructuras políticas: Consejo Estado Central Regiones, de Gobernadores y Consejo Regional de Alcaldes. Se propone que se establezca un Consejo Región Nación, en que participen la totalidad de los gobernadores y gobernadoras con el Presidente de la

**Propuesta de
medida**

República dos veces al año. Esta medida puede implementarse dos veces durante 2025, partiendo en enero y luego en septiembre; y tendrá como propósito compartir lineamientos y proposiciones de preocupación conjunta.

Se propone establecer un Consejo Regional de alcaldes y alcaldesas que se reúna dos veces al año con el gobernador o gobernadora regional con el propósito de compartir lineamientos, propuestas y preocupaciones del territorio. Se puede implementar dos veces en 2025 partiendo en enero y luego en septiembre.

Ambos consejos contarán con apoyo técnico de Subdere, y de un equipo de técnicos de GORE y municipalidades.

5. Nuevas funciones Subdere, se propone que la institucionalidad de apoyo a los niveles subnacionales asuma las siguientes nuevas funciones:
 - Diseño e implementación de la propuesta de Índice de Garantía Descentralizadora (IGD), que deberá aplicarse a políticas, planes y programas regionales y locales.
 - Apoyo y acompañamiento al trabajo multinivel intra e interterritorial, asesorando a regiones y municipalidades en el uso de convenios de programación u otros, según lo señalado en la medida.
 - Apoyo a la organización y seguimiento del Concejo Nación Región y del Consejo Regional de Alcaldes.
6. Creación de Plantas Regionales, a través de una Ley de Plantas Regionales elaborada a semejanza de la Ley de Plantas Municipales y con dotaciones diferenciadas en base a criterios específicos. Evaluación en base a criterios regionales. Un enfoque territorial para las plantas regionales debería permitir homologar competencias y funciones con otros niveles territoriales, permitiendo así movilidad funcionaria entre municipalidades, servicios desconcentrados y gobiernos regionales.

**Dimensión
asociada**

Fortalecimiento de capacidades y condiciones institucionales

	Legislativa
Tipo de medida	Decisión administrativa
	Medida de gestión

	<p>Las primeras tres son de corto plazo, implementables sin cambios legales.</p> <p>La cuarta submedida, referida a las plantas regionales es de mediano plazo.</p> <p>Considera:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El levantamiento de perfiles puede hacerse por la vía de un estudio contratado por Subdere. La Academia Municipal podría iniciar en 2025 un número mayor de cursos y diplomados, en función de lo que ya se sabe que se requiere en los GORE, previa consulta a estos. En cuanto al inventario de buenas prácticas, durante 2025, se podría recuperar el material acumulado de "Territorio Chile" y desarrollar una consultoría breve para rediseñar el sistema a las condiciones actuales para implementarlo a partir de 2026. - Una Ley de Plantas Regionales es un objetivo a conseguir en el mediano plazo. En primer término, es necesario contar con una evaluación del funcionamiento de la Ley de Plantas Municipales y su impacto sobre la gestión. Luego debiera formularse un proceso de consulta a los GORE y las asociaciones funcionarias para elaborar más tarde un proyecto de ley y presentarlo al Congreso.
Plazo de implementación	

6.4.3. Décimo objetivo: Fortalecer la asociatividad, formación y participación ciudadana en la gestión territorial

Medida 27: Reformar la Ley 20.500, incorporando variables territoriales

Síntesis	<p>El fortalecimiento de los territorios y sus actores es una meta que no puede lograrse sin participación ciudadana. Desde la dictación de la Ley 20.500 se ha evidenciado un lento avance en la incorporación de la misma en la gestión municipal y del gobierno central. Solo muy recientemente se ha iniciado el proceso en el ámbito regional. Se propone equiparar la participación en los diferentes niveles y fortalecer los mecanismos existentes, para lograr una</p>
-----------------	---

mayor incidencia de la ciudadanía en las decisiones que involucran a los territorios.

**Justificación /
Fundamento**

No es posible implementar un proceso de descentralización sin participación, por lo que, como medida urgente, se propone incidir en las reformas a la Ley 20.500 sobre Asociatividad y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, para incorporar la variable territorial, con el fin de aumentar su incidencia en la gestión pública subnacional. Todos los intentos constitucionales a partir de 2016 han incorporado mecanismos de participación que arrojan un importante aprendizaje respecto de ello. Por otra parte, la implementación de la Ley 20.500 ha sido objeto de diagnósticos y propuestas de reforma desde 2016.

Esto debe realizarse por la vía de equiparar la participación en la gestión regional a la existente en el ámbito municipal (ahora que ambos son plenamente electos) y fortalecer la incidencia de los instrumentos existentes, que hasta ahora han no han desplegado su potencial. Junto con ello, se requiere fortalecer las capacidades tanto de liderazgos sociales como de los agentes institucionales y políticos en materias de participación.

El actual Gobierno ingresará un proyecto de reforma a la Ley 20.500 a comienzos del año 2025, por lo que este tema podría ser incorporado en el debate parlamentario, con el apoyo gubernamental. Las Universidades de Chile y Pontificia Universidad Católica llevarán a cabo un seminario en torno a los desafíos de la participación en el ámbito legal, luego de la experiencia de los procesos constitucionales, en el mes de diciembre, el que puede servir para iniciar el debate.

**Propuesta¹⁵ de
medida**

Las reformas son las siguientes:

- Equiparar los instrumentos de participación en el ámbito regional a lo establecido para el ámbito municipal, incorporando la obligatoriedad de constituir COSOC regionales, especificar sus atribuciones y eliminar la presidencia del alcalde o alcaldesa en los municipales. Incorporar en el ámbito regional la totalidad de los instrumentos de la ley (referéndums, cuentas públicas participativas,

¹⁵ Las propuestas específicas provienen del Informe Final del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil de 2017. Los numerales b), c) y d) han sido ya formulados como propuesta legal específica.

consultas, audiencias y consejos), más la meta de contar una política regional de participación.

- Facilitar la realización de referéndum vinculantes (plebiscitos de origen ciudadano) locales y regionales, por la vía de reducir el quórum necesario para convocarlos e incorporar la opción de realizarlos en simultáneo con las jornadas electorales (con lo cual se potencian tanto la democracia representativa como la directa y se disminuye muy significativamente los costos).
- La Ley de Presupuestos incorporará anualmente una glosa presupuestaria para la política de participación en los presupuestos nacionales y regionales.
- Establecer sanción al incumplimiento de lo establecido en las normas legales por parte de las autoridades que deben hacerlo (notable abandono de deberes).
- Creación de Escuelas Permanentes de Liderazgo para fomentar la asociatividad territorial, con apoyo de las universidades regionales. Estas escuelas de formación podrían depender de los Consejos Regionales del Fondo de Organizaciones de Interés Público que ya existen, el que podría asignar anualmente los recursos para su implementación, con la concurrencia del gobierno regional.
- Ampliación de la cobertura de la Academia Municipal (Subdere), incorporando tanto instancias de capacitación para funcionarias y funcionarios ligados a la gestión regional, como también ofrecer cursos para autoridades electas en el ámbito subnacional, respecto de las funciones que éstas deben cumplir. Estos cursos, al igual que en la actualidad, son impartidos por universidades y otras entidades de educación superior.
- Recuperar el rol histórico de las juntas de vecinos, como organismo representante de las unidades vecinales en relación a las diferentes políticas públicas y provisión de servicios. Para ello se propone establecer un criterio para la delimitación de las unidades vecinales que permita el vínculo cercano con la ciudadanía; definir un organismo responsable por cada unidad vecinal (puede ser la junta de vecinos o bien un Consejo de Organizaciones Vecinales), evitando así la fragmentación, debilitamiento e instrumentalización que se ha producido con la ley vigente desde 1989.

- Como una forma de fortalecer el rol público de las juntas de vecinos, se propone celebrar las elecciones de las directivas vecinales de forma simultánea en todo el país en un mismo día del año; incorporar como función de la municipalidad el entregar a cada directiva la información sobre las directivas vigentes en su territorio y celebrar encuentros periódicos entre concejales, consejeros de organizaciones de la sociedad civil y juntas de vecinos, para discutir temas de interés local.

Dimensión asociada	Fortalecimiento de capacidades y condiciones institucionales
Tipo de medida	Legislativa

Plazo de implementación	<p>Mediano plazo. Considera:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aprobación de la idea y criterio orientador para decisiones de la política: un mes. - Formulación de indicaciones para incorporar al proyecto del ejecutivo: dos meses. - Aprobación formal: depende del legislativo y de las urgencias del ejecutivo al proyecto. - Puesta en práctica: hay aspectos de la propuesta que pueden adelantarse en su implementación por la vía administrativa, especialmente si la Subdere colabora con los GORE para ello (como ha hecho con los COSOC y las políticas regionales). - Perfeccionamiento: un período de gobierno. - Estado de régimen: luego de la dictación del reglamento de la ley.
--------------------------------	--

6.4.4. Decimoprimer objetivo: Fortalecer la identidad y la cultura regionales y locales

Medida 28: Incorporar la perspectiva territorial en el sistema educacional para el fortalecimiento de la identidad y la participación regional y local

Síntesis

Fortalecer la identidad y pertenencia regional y territorial a través de la implementación de contenidos de formación relacionados con el territorio en el sistema educativo formal, desde el jardín infantil hasta la universidad, con el apoyo y la complementación de los medios de comunicación locales.

Justificación / Fundamento

La Ley 20.911, de marzo del 2016, establece que todos los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado, deberán contar con un Plan de Formación Ciudadana, acorde a su proyecto educativo. La supervisión y control de la existencia de este plan recae en las Superintendencias de Educación General y de Educación Superior.

El Ministerio de Educación (Mineduc) cuenta con planes referenciales para aquellos establecimientos que no cuenten con equipos para prepararlos, tanto a aquellos con financiamiento público como privado. Es así que pueden incorporarse las temáticas regionales a estas propuestas. En esta misma ley se repuso el ramo de Educación Cívica (Educación Ciudadana) en tercero y cuarto medio, que también es una oportunidad para incorporar contenidos y actividades referidas al ejercicio de la ciudadanía en el ámbito regional y local.

Propuesta de medida

La medida puede implementarse a través de diferentes vías:

- Convenios entre los GORE y el Mineduc para desarrollos curriculares específicos de interés regional y local.
- Concurso de experiencias de educación ciudadana en el ámbito subnacional, convocando a diferentes establecimientos educacionales de una misma región o de diferentes regiones.
- Colaboración con la Agrupación de Universidades Regionales (AUR) para elaboración de material docente y de investigación disponible para su uso en la enseñanza diferentes niveles: historia regional e historias locales; territorio, economía y medio ambiente en los diferentes contextos; institucionalidad subnacional; instrumentos de participación ciudadana, etc. Pueden fomentarse tesis de grado en

la materia.

- Convenio entre Subdere y Mineduc para la adecuada supervisión de estos contenidos y actividades curriculares en los diferentes establecimientos.

La medida no es costosa y puede empezar a instalarse paulatinamente en los diferentes establecimientos desde jardines infantiles a universidades.

Las radios locales y las señales de televisión pueden ser convocadas a esta tarea.

Dimensión asociada

Fortalecimiento de capacidades y condiciones institucionales

Tipo de medida

Medida de gestión Mineduc - Subdere

Plazo de implementación

Corto plazo a nivel de plan piloto en 2025, para desarrollar luego una iniciativa más amplia a partir de 2026.

Medida 29: Potenciar la comunicación pública regional y local

Síntesis

Ante el surgimiento de nuevas herramientas digitales de comunicación masivas, se busca potenciar la comunicación pública, mediante el desarrollo de un plan integral para el fortalecimiento de los medios de comunicación regional, local y comunitarios, promoviendo la identidad, integración, acceso a información y participación de la ciudadanía regional y local.

Justificación / Fundamento

El ámbito de la comunicación, específicamente la de tipo audiovisual, es un terreno especialmente fructífero para el fortalecimiento de la esfera pública en los territorios, así como para fortalecer las identidades, símbolos, informaciones y debates atingentes territorialmente. Sin embargo, el sistema actual de medios de comunicación tiende a su concentración en pocas empresas y, por otra parte, se ha privilegiado su carácter puramente comercial, dificultando la función pública, especialmente en los territorios subnacionales.

La ampliación del uso de herramientas digitales de comunicación y el acceso a internet, brinda también una oportunidad si se la aprovecha de buena forma.

Lamentablemente en la actualidad predominan sin contrapeso un pequeño número de megaempresas (Meta, Google y TikTok) que controlan no sólo los canales de circulación, sino también la agenda, prioridades, emociones y contenidos, a través de algoritmos desconocidos y sin rendición de cuentas públicas, diseñados en función de sus intereses comerciales y también políticos.

Es un escenario nuevo y muy dinámico que, por una parte, incrementa la autonomía personal en la comunicación y, por otra, la circunscribe a los marcos definidos por la competencia global. Lo anterior aconseja diseñar estrategias que permitan utilizar algunos de estos medios con mayor autonomía y resguardo de las comunidades locales y regionales y aprovechar así sus ventajas, reduciendo sus riesgos.

En el ámbito de la comunicación masiva: diseñar un plan integral para el fortalecimiento de los medios de comunicación regional, local y comunitarios, promoviendo la identidad, integración, acceso a información y participación de la ciudadanía regional y local.

En el ámbito de la comunicación interactiva a través de las redes sociales: desarrollar monitoreos y estudios sobre los impactos en el ámbito comunitario, local y de integración regional, de las diferentes herramientas de comunicación a través de internet, a través de grupos especializados formados en las universidades regionales.

Para su concreción es necesario llevar adelante un conjunto de submedidas:

Propuesta de medida

- Garantizar constitucionalmente el derecho a la información y comunicación los medios públicos, privados y comunitarios, regionales y multiculturales.
- Garantizar una cuota del 33% en concesiones de televisión digital y espectro radial para medios de comunicación sin fines de lucro de carácter regional, local, comunitario y multicultural.
- Incluir en la composición del Consejo Nacional de Televisión (CNTV) y Televisión Nacional de Chile un representante indígena un representante de los trabajadores y un representante de regiones.
- Implementar un criterio de evaluación en los fondos concursables para medios de comunicación que incorpore puntaje compensatorio para las zonas alejadas, considerando positivamente la mayor

distancia de los centros urbanos y de concentración de recursos. Adicionalmente incorporar un puntaje adicional a los medios pertenecientes a pueblos originarios.

- Triplicar los fondos concursables de la Subsecretaría de Telecomunicaciones para equipamiento e infraestructura, incluyendo un subsidio a la contratación para medios de comunicación comunitarios, locales y regionales sin fines de lucro. La asignación de subsidios y fondos debe incluir como mecanismo de contraprestación que los medios de comunicación destinen un 40% de su parrilla programática diaria en información ciudadana, interculturalidad (entendida como uso de lengua y pertenencia etnocultural), cobertura de noticias regionales, entre otros.
- Ley espejo con el avisaje estatal. El 50% de lo que el Estado gasta en difusión a través de los medios de comunicación masivos, deberá ser asignado al fortalecimiento de los medios de comunicación regionales, locales y comunitarios.
- Modificar la cláusula de las bases del Fondo de Programación del CNTV que exige tener un canal abierto con cobertura en más de ocho regiones para postular a las categorías nacionales, reemplazando este concepto por una cantidad de audiencia esperada que pueda componerse por la asociación entre canales locales o regionales. Es decir, exigir una cantidad de cobertura (audiencias esperadas en más territorios).
- Establecer en la política de ciencia y tecnología una línea asociativa interregional de fondos para proyectos de estudio y propuesta en materia de comunicación digital y redes sociales y su impacto cultural, social y territorial.

Dimensión asociada	Fortalecimiento de capacidades y condiciones institucionales
Tipo de medida	Algunas submedidas requieren cambios legislativos (en el caso de la submedida 1, reforma constitucional)
Plazo de implementación	Mediano y largo plazo

6.4.5. Decimosegundo objetivo: Avanzar hacia un sistema regional de gestión del conocimiento

Medida 30: Crear un Sistema de Información y Plataformas Integradas para la Gestión

Subnacional

Síntesis

Se establecerá un sistema de información territorial integrada que utilice plataformas compatibles tanto para el ingreso como para el análisis de información útil y pertinente para el desarrollo de los territorios. Se radicará en el gobierno regional para ser parte en el futuro de los respectivos Centros de Pensamiento Regionales.

Su principal propósito a alcanzar durante 2025 es hacer compatibles las informaciones relativas a control de inversión y cumplimiento de metas.

Justificación / Fundamento

Es indispensable contar con información territorial integrada, a través de plataformas que faciliten la gestión de los asuntos regionales y locales, el seguimiento de metas y la coordinación territorial. Un segundo momento permitirá contar con instrumentos de planificación regionales y municipales que conversen entre sí de forma articulada y precisa. Esta información debiera ser coordinada regionalmente y ser dialogante con la información de nivel nacional.

El desarrollo acelerado de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) ha llevado a diversos servicios públicos a crear bases de datos en materias de su competencia, que se convierten en herramientas útiles para la realización de análisis y estudios. Sin embargo, cada organismo actúa, crea y organiza sus propios sistemas de información cerrados, con prescindencia de los restantes entes públicos, sin que exista una política de coordinación y unificación en el manejo de los datos, provocando, entre otros problemas, duplicidad de funciones, ineficiencia en el uso de los recursos públicos y eventual contradicción de los antecedentes proporcionados por distintos organismos del Estado.

Se propondrá el desarrollo y equipamiento de plataformas integradas e interoperables, junto con programas de capacitación para su uso efectivo, con el fin de optimizar la planificación, gestión y el intercambio de experiencias entre las distintas entidades subnacionales.

Propuesta de medida

Establecer un sistema de información territorial, con una *clearinghouse*¹⁶, que permita focalizar en un nodo primario la información territorial de los servicios públicos de carácter regional y nodos de información comunales (tanto abierta o de libre acceso, como la que se defina como reservada para uso exclusivo de la administración). Con ello se asegura la generación y el tránsito expedito de los datos públicos de forma interinstitucional y multiplataforma a nivel regional y comunal.

Este sistema articulado permitirá captar, almacenar, analizar y desplegar volúmenes de información de distintas fuentes y escalas. Debe ser concebido horizontalmente, conteniendo una serie de subsistemas conectados entre sí, en el que cada departamento de administración regional genere y mantenga la información de su competencia.

Las funciones de este sistema de información serán las de apoyar la formulación de proyectos, programas o políticas públicas; evaluar proyectos, programas o políticas públicas; facilitar la toma de decisiones pública y privada; así como también propiciar el control social y el *accountability*.

Estará al servicio del esfuerzo prospectivo, de planificación y coordinación, para incorporar previsión, coherencia, unidad y reducción de la incertidumbre, para la planificación, la eficiente y equitativa asignación de los recursos fiscales para atender con prioridad los servicios, la infraestructura, la pobreza y las desigualdades, considerando el nivel nacional, regional y comunal.

Permitirá efectuar el seguimiento de planes, programas y proyectos de inversión pública, la evaluación ex ante y ex post de las políticas públicas, con una orientación a resultados con indicadores de desempeño, y la evaluación del proceso de descentralización, cuidando la compatibilidad, coordinación, interoperabilidad, conectividad, accesibilidad, centralidad y proximidad para los diversos usuarios.

Dimensión asociada

Fortalecimiento de capacidades y condiciones institucionales

Tipo de medida

Decisión administrativa

Medida de gestión

¹⁶ Centro de intercambio con una base de datos en línea que permite acceso en tiempo real a la información obtenida.

Plazo de implementación	<p>Corto plazo</p> <p>Se trata de dos líneas de acciones complementarias, que en un plazo de tres meses debieran ser diseñadas por parte de expertas y expertos de Subdere, constituidos en equipos de tarea en función de la experiencia y experticia acumulada, de forma de implementarse con cada gobierno regional a partir de abril de 2025, y a mediano plazo de manera complementaria en los Centros de Pensamiento Estratégicos Territoriales.</p>
--------------------------------	--

Medida 31: Crear un Sistema Territorial de Gestión del Conocimiento

Síntesis	<p>El conocimiento científico y la innovación tecnológica y productiva son elementos cruciales en una nueva estrategia de desarrollo descentralizada que fortalezca a los territorios. Para ello se propone fortalecer la coordinación entre las universidades, las autoridades y la sociedad civil regional, crear una institucionalidad específica y desarrollar Centros de Pensamiento Estratégico Regional, que capitalicen y difundan el conocimiento pertinente en las regiones.</p>
-----------------	--

Justificación / Fundamento	<p>En términos generales, existe una necesidad creciente por reducir disparidades territoriales y promover un desarrollo económico y social más equilibrado a lo largo del territorio nacional, con base en factores dinámicos y sostenibles, como lo son los que se derivan del conocimiento, la innovación, así como la actividad científica y tecnológica. Lo anterior supone fortalecer estas capacidades en cuatro dimensiones clave: creación de instrumentos e institucionalidad, coordinación regional entre actores e instrumentos, vínculo con el sector privado y financiamiento a largo plazo.</p> <p>Para ello se propone la creación de centros de pensamiento estratégico, institucionalidad y fortalecimiento del vínculo entre el gobierno regional y las universidades públicas.</p> <p>Actualmente, las capacidades de pensamiento estratégico territorial no poseen una institucionalidad adecuada que contribuya a una mejor toma de decisiones públicas. Se requiere contar con una que se articule con las actuales herramientas de planificación territorial (políticas regionales de ciencia, tecnología e innovación y estrategias regionales de innovación preexistentes) y con sujeción a los instrumentos de planificación regional del</p>
-----------------------------------	--

gobierno regional.

Se espera con esta propuesta poder transmitir hacia la política pública regional los resultados de investigaciones y desarrollos tecnológicos de centros científicos regionales y universitarios, que hasta ahora han tenido escasa pertinencia y aprovechamiento productivo y social regional.

Propuesta de medida

Creación de Centros de Pensamiento Estratégico Territorial, con el propósito de producir conocimiento pertinente a la región, incorporando labores de extensión y capacitación, con el fin de establecer un diálogo con la comunidad, que permita crear una cultura de descentralización y desarrollo regional.

Creación de una institucionalidad regional descentralizada, con representación público, privada, académica y étnica (en este último caso según corresponda), en materia de ciencia, tecnología e innovación, acorde a los desafíos de desarrollo de cada región, dotándola de los instrumentos adecuados.

En tercer lugar, el sistema requiere fortalecer los vínculos entre la dinámica de las instituciones públicas de educación superior de la región con su entorno territorial. Ello requiere modificar la forma de financiamiento y la forma de vinculación entre universidades e institutos profesionales públicos con las instancias de gobierno y sociedad civil regional.

Dimensión asociada

Fortalecimiento de capacidades y condiciones institucionales

Tipo de medida

Decisión administrativa

Medida de gestión

Plazo de implementación

Mediano plazo

6.4.6. Decimotercer objetivo: Fortalecer el control de gestión de los gobiernos subnacionales

Medida 32: Fortalecer el control de la gestión pública en los gobiernos regionales

Síntesis

La administración pública desarrolla su gestión sometida al control de organismos internos o externos. Las instituciones públicas autónomas, como las municipalidades y gobiernos regionales, instalan esos mecanismos de control internos, muchas veces condicionados por la disponibilidad de recursos financieros propios. Esto resulta determinante, entre otras cosas, para contar con profesionales especialistas que puedan reducir al mínimo las faltas a la probidad o casos de corrupción en dichas instituciones.

Pero también las instituciones públicas tienen controles externos. El principal y más relevante (no siendo el único) lo ejerce la Contraloría General de la República. Su labor principal es eminentemente fiscalizadora en el ámbito jurídico, contable y financiero, pues está destinada a cautelar el principio de legalidad en el cual se desenvuelven todas las instituciones públicas del país.

Este nivel de control externo es esencial para un adecuado funcionamiento de las instituciones públicas subnacionales, porque, así como puede evidenciar faltas a la probidad o derechamente delitos en el ámbito público, también puede anticipar o prevenirlos. De este modo se deduce que ambos controles, el interno y externo, deben ser lo suficientemente robustos y eficaces para evitar hechos de corrupción o faltas a la probidad.

Justificación / Fundamento¹⁷

El llamado “Caso Fundaciones”, que ha afectado a los nacientes gobiernos regionales, ha tenido una alta difusión en la agenda pública, la cual no ha tenido una misma intensidad a la hora de plantear propuestas para hacerse cargo de la problemática, para fortalecer la descentralización y, en particular, el control de la gestión a nivel regional.

Para el caso de los 16 gobiernos regionales chilenos, de un total de 2.100 funcionarios, no más de 40 se desempeñan en unidades de control interno. Este número es insuficiente a la luz de los hechos y de la gran cantidad de recursos fiscales que destinan los gobiernos regionales a inversión pública. Incluso, hasta hace pocos meses atrás existían GORE que no tenían unidades

¹⁷ Esta Medida Estratégica fue aprobada por la unanimidad de sus integrantes por la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014), p.106.

de control formalmente constituidas. Asimismo, unas de las debilidades de la reforma del 2017 y 2018, fue que no mandató el fortalecimiento con capital humano mínimo garantizado en cada gobierno regional la instalación de estas importantes unidades.

Para fortalecer el control de la gestión pública a escala subnacional en el corto plazo se proponen cuatro propuestas.

- La primera propuesta es que las unidades de control interno de los gobiernos regionales dependan administrativa y jerárquicamente de las Contralorías Regionales de la República. Con esta acción se persigue que las unidades de control de los gobiernos regionales tengan la capacidad de actuar con mucha mayor autonomía e independencia de la que eventualmente hoy pudieran tener.
- La segunda propuesta es fortalecer el recurso humano para el control interno de la gestión de los gobiernos regionales, garantizando un piso mínimo para cada uno de ellos.
- La tercera propuesta es aumentar la cantidad de profesionales de la Contraloría General de la República, pero sobre todo en las contralorías regionales. Esto con el propósito de intensificar y fortalecer las estrategias de control preventivo, experiencias muy positivas que se han desarrollado en algunas regiones e instituciones subnacionales, las que por la escasez de profesionales no han continuado ni se han profundizado adecuadamente.
- La cuarta propuesta, vinculada a la anterior, tiene relación con impulsar un proceso de desconcentración de funciones desde la contraloría nacional hacia las contralorías regionales, específicamente sobre algunas temáticas cuyas decisiones hoy están centralizadas. Muchas de ellas están asociadas a trámites (tomas de razón, visaciones) vinculadas al control de la gestión financiera de los gobiernos subnacionales, las que al estar centralizadas hacen extremadamente lenta la concreción de la inversión pública para gobiernos regionales y municipalidades.

Propuesta de medida

Dimensión asociada

Fortalecimiento de capacidades y condiciones institucionales

Tipo de medida	Administrativa
Plazo de implementación	Corto plazo

6.5. Garantizar el avance del proceso descentralizador

El conjunto de propuestas de objetivos y medidas específicas expuestas, no tendrán un impacto efectivo si no se busca la manera de garantizar el avance del conjunto del proceso. Por ello se considera relevante incorporar esta estrategia transversal que tiene su expresión en dos tipos de medidas: las tendientes a evaluar y medir los avances, y las que apuntan a dotar al proceso de una institucionalidad adecuada para su garantía.

La incorporación de garantías, que salvaguarden el impacto descentralizador y por ende el desarrollo de los territorios, permitirá que el Gobierno, el Congreso Nacional y la sociedad civil, cuenten con información técnica necesaria acerca del carácter progresivo o regresivo que puedan tener los proyectos de ley, las políticas y programas. Estas garantías permitirán incorporar el enfoque de descentralización desde el momento de su diseño tanto en el proceso prelegislativo y legislativo y la aprobación de los mismos, como en la formulación e implementación. Establecer estas salvaguardas consagra de manera explícita la relación entre distribución del poder y desarrollo. Se consideran como marco para estas garantías los objetivos y principios de la Política desarrollados en los primeros capítulos de este documento.

Las propuestas de evaluación previa del impacto descentralizador de los proyectos de ley y el Índice de Garantías Descentralizadoras y de Desarrollo de los territorios consolidan que este proceso sea efectivo, claro y oportuno.

La implementación de la Política de Descentralización y su respectiva agenda debe contar con una institucionalidad acorde a estos desafíos. Por una parte, se propone la constitución de un Consejo Nacional para la Descentralización y el Fortalecimiento de

las Municipalidades y los Gobiernos Regionales de carácter permanente, que permita ir orientando y supervisando el desarrollo de este proceso y por otra parte se propone la redefinición institucional de la Subdere, en el contexto de la nueva Política de Descentralización de Chile. Esta reconceptualización acoge y reconoce el aporte realizado desde su creación hasta la fecha e impulsa hacia los desafíos actuales y futuros.

Evaluar previamente el impacto descentralizador de los proyectos de ley

Síntesis

A semejanza de la habitual evaluación del impacto económico, social o ambiental de los proyectos de ley, esta medida estratégica busca instituir como norma una evaluación del impacto (positivo, negativo, neutro) de cada proyecto que inicia su trámite legislativo, sobre los objetivos de la actual Política de Descentralización de Chile y del proceso de descentralización en curso.

De esa manera, tanto el propio Gobierno en el momento de diseñar un proyecto de ley, como las y los parlamentarios (especialmente los electos en regiones), tanto en el proceso prelegislativo y legislativo como en la aprobación de los mismos, dispondrán de la información técnica oportuna para que cada ley contribuya al avance del proceso descentralizador, y prevenir potenciales impactos negativos en dicho proceso.

Justificación / Fundamento

Situación actual: Hoy en día, en el diseño de un proyecto de ley se evalúa el impacto económico, el impacto social e incluso el impacto ambiental que la implementación de esa norma podría tener, una vez se inicia el trámite legislativo. Sin embargo, este criterio no se aplica en materia de descentralización, conociendo las consecuencias de las iniciativas una vez promulgadas.

Tampoco existen procesos participativos, previos al ingreso a trámite legislativo, que permita consultar a las regiones que pudieran afectarse por la implementación de dichas leyes.

Consecuencias: Se desaprovecha cada nuevo proyecto de ley como oportunidad para contribuir en forma directa o indirecta hacia la necesaria mayor equidad social y territorial, mediante un efectivo avance hacia los objetivos de la Política de Descentralización y del proceso en general en su

dimensión política, administrativa y fiscal.

Aún más, cuando el objetivo de un determinado proyecto de ley es la creación de algún órgano nuevo, en vez de avanzar en la deseable institucionalidad descentralizadora, por mera inercia del modelo y cultura centralista vigentes, se siguen creando órganos de estructura predominantemente concentrados y/o centralizados. Este es el caso, entre otros, de los diversos nuevos ministerios que se han venido creando por gobiernos de diferente color político: Desarrollo Social y Familia; Medio Ambiente; Deporte; Mujer y Equidad de Género; Culturas, Artes y Patrimonio; Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación; así como de diversos servicios relacionados.

Impactos sobre proceso descentralizador: Es por ello que se debe instituir como norma que todo proyecto de ley, al iniciar su trámite legislativo, deba incluir una evaluación de su impacto sobre el proceso de descentralización, particularmente respecto de su consistencia con la forma de Estado descentralizado. Además, de incluir una consulta ciudadana en las regiones potencialmente afectadas, práctica sin duda ejercería un importante efecto dinamizador general sobre el proceso descentralizador, porque:

- a) Los gobiernos de turno, dada su condición de principales co-legisladores, considerarán desde el mismo diseño de los proyectos de ley, y durante su tramitación legislativa, la contribución al proceso de descentralización y/o la mitigación de potenciales impactos negativos que los proyectos tengan hacia esta meta.
- b) Los centros de estudio, así como las organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la descentralización, podrán participar de dichas evaluaciones de impacto, además de difundir, junto a los medios de comunicación de regiones, sus resultados, y monitorear las votaciones de las y los parlamentarios.
- c) Las parlamentarias y parlamentarios del Congreso Nacional dispondrán de la información técnica para su participación en el trámite prelegislativo, negociación, perfeccionamiento y aprobación de los respectivos proyectos de ley.

Posibles ejecutores: Las correspondientes evaluaciones podrán ser asignadas, según corresponda, a la Biblioteca del Congreso Nacional, a la Subdere, universidades, centros de estudios regionales, organizaciones de la sociedad civil de demostrada trayectoria y competencia en la materia, o a

otras instancias técnicamente calificadas. En lo posible, las instituciones encargadas de la evaluación deben tener pertinencia territorial y temática con la naturaleza del respectivo proyecto de ley.

Balance: El análisis costo-beneficio de la adopción de esta medida estratégica sería altamente favorable. El costo de agregar y realizar el estudio del impacto descentralizador de los proyectos de ley sería bastante marginal respecto al beneficio de contar con este análisis en cada proyecto de ley y, sobre todo, en cuanto al efecto dinamizador que ejercería la puesta en práctica de esta medida sobre el avance, estado de ánimo y cultura descentralizadora en general.

Existirá asimismo la posibilidad de realizar una evaluación con antelación a la presentación del proyecto de ley, acerca de su impacto descentralizador, ejercida por parte del legislador.

Instituir formalmente, según corresponda a la naturaleza de un determinado proyecto de ley:

Propuesta de medida

- a) Una evaluación técnica previa de su posible impacto (positivo, negativo, neutro) a nivel territorial sobre el avance del proceso de descentralización política, administrativa y fiscal. Esta podrá ser realizada por alguna institución debidamente calificada, por decisión y encargo del gobierno central, de alguna de las ramas del Congreso Nacional, los gobiernos regionales y las municipalidades, o sus respectivas asociaciones.
- b) La incorporación de dicha evaluación técnica al proceso de análisis de la tramitación legislativa del respectivo proyecto de ley.
- c) La identificación de medidas viables y eficaces, según corresponda, para potenciar sus efectos positivos, o neutralizar sus impactos negativos.

Dimensión asociada

Descentralización política
Descentralización administrativa
Descentralización fiscal
Fortalecimiento de capacidades y condiciones institucionales

Tipo de medida	Legislativa Administrativa
Plazo de implementación	<p>Corto plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Decisión administrativa - Primeras asignaciones de evaluación - Inicio de trámite legislativo <p>Mediano plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Puesta en práctica general - Propuestas de perfeccionamiento - Estado de régimen

Crear un Índice de Garantía Descentralizadora y de Desarrollo (IGDD)

Síntesis	<p>Garantizar que cada iniciativa, en el proceso de implementación de la Política de Descentralización, cumpla con los requisitos exigidos por los principios fundamentales de dicha política. Para ello se propone la creación de un Índice de Garantía Descentralizadora y de Desarrollo, (IGDD), para establecer de manera instrumental un Mínimo Garantizado de Desarrollo Territorial provisto por las iniciativas de políticas y programas subnacionales.</p>
Justificación / Fundamento	<p>La experiencia indica que hay múltiples iniciativas que no cumplen con algunos o todos los principios orientadores de las acciones descentralizadoras. Esto genera como resultado procesos incompletos, procedimientos y programas que no contemplan los recursos requeridos, o que tienen un carácter homogéneo que no considera las evidentes diferencias entre un territorio y otro, evitando que se promueva la equidad y solidaridad interterritorial. Del mismo modo hay iniciativas cuyo alcance en la promoción del desarrollo territorial puede ser relevante o no según las condiciones iniciales y el resultado que tengan.</p> <p>El Índice de Garantía Descentralizadora y de Desarrollo (IGDD), implicará establecer de manera instrumental un Mínimo Garantizado de Desarrollo Territorial provisto por las iniciativas de políticas y programas subnacionales.</p>

Simultáneamente, sus mecanismos de aplicación permitirán revisar cada iniciativa, política, programa o proyecto, en cuanto al cumplimiento de los principios establecidos en la Política de Descentralización de Chile para un mayor bienestar.

Este Índice evidenciará las características de las iniciativas, señalando cuánto se acerca o se alejan del parámetro de Garantía de Desarrollo y su carácter descentralizador o regresivo. El IGDD deberá aplicarse a políticas, planes y programas de implementación regional y local, independientemente si surgen del nivel nacional o de niveles subnacionales.

En primer lugar, como parámetro de Garantía de Desarrollo¹⁸, se propone que ningún territorio en Chile tenga:

- Un Índice de Desarrollo Humano Local inferior al promedio, y
- Un indicador de pobreza multidimensional promedio, inferior al 75% de la media país. Esta propuesta está en concordancia con la medida 18 (Impulsar una Política de Cohesión Social y Territorial a través de transferencias de Igualación) de Descentralización Fiscal, pudiendo clasificarse en:
 - Territorios de oportunidades (nombre propuesto): Aquellos con un Índice de Desarrollo Humano Local promedio y un indicador de pobreza multidimensional promedio inferiores al 75% de la media nacional.
 - Territorios en crecimiento (nombre propuesto): Aquellos con un Índice de Desarrollo Humano Local promedio y un indicador de pobreza multidimensional promedio entre el 75% y el 100% de la media nacional.

Propuesta de medida-

¹⁸ Para establecer esta Garantía de Desarrollo, se propone que la construcción del índice se inspire el instrumento implementado por la Unión Europea. En la UE, se tiene una meta expresada en una garantía europea de desarrollo en la que se establece que *"ningún territorio de la Unión Europea tenga un PIB per cápita promedio menor al 75% de la media Europea"*. Esta decisión política ha permitido clasificar los territorios o regiones en tres categorías:

- Territorios de Convergencia: Aquellos con un PIB per cápita promedio inferior al 75% de la media Europea.
- Territorios de Competitividad Regional y Empleo: Aquellos con un PIB per cápita promedio entre el 75% y el 100% de la media Europea.
- Territorios de Cooperación Territorial Europea: Son aquellos que presentan PIB per cápita promedio por sobre la media Europea.

Traducido esto a Chile, esta garantía estatal de desarrollo no podría expresarse asociada a uno solo indicador como podría ser el PIB per cápita, producto de la variabilidad y amplitud de dicho dato (PIB per cápita 2023, Región de Antofagasta US\$ 57.951, y La Araucanía, US\$ 9.960). Sino más bien la recomendación es que se expresen indicadores sociales relevantes. Todo ello en concordancia con la medida 18 de Descentralización Fiscal.

-
- Territorios de cooperación (nombre propuesto): Aquellos con un Índice de Desarrollo Humano Local promedio y un indicador de pobreza multidimensional promedio superiores al 100% de la media nacional.

En segundo lugar, el IGDD considerará:

- Diferenciación territorial: tratamiento diferenciado según realidades locales y regionales diversas.
- Equidad y solidaridad interterritorial: compensación económica que asegura igualdad en la provisión de bienes públicos de similar calidad.
- Suficiencia en el financiamiento de competencias: creación o extensión de competencias de los gobiernos locales y regionales acompañada siempre de recursos humanos y financieros suficientes y oportunos para su adecuado cumplimiento.
- Interdicción de la arbitrariedad presupuestaria: transferencias a los gobiernos locales y regionales conforme a criterios de asignación presupuestaria predefinidos, objetivos y cuantificables.
- Coordinación: colaboración y articulación multinivel e interinstitucional.

El IGDD será desarrollado por la Subdere, en conjunto con un equipo especializado y con expertos externos. Posteriormente, se definirá una oficina gubernamental que se encargará de su aplicación a nivel nacional, regional y local.

Dimensión asociada	Dimensión política Dimensión fiscal
Tipo de medida	Administrativa de Subdere
Plazo de implementación	Corto plazo

Institucionalizar el Consejo Nacional para la Descentralización y el Fortalecimiento de las Municipalidades y los Gobiernos Regionales

Síntesis

Dada su complejidad técnica y política, la implementación sostenida del proceso de descentralización y de fortalecimiento de las municipalidades y los gobiernos regionales de Chile requiere de una política de Estado de largo plazo que trascienda los gobiernos nacionales, regionales y locales en ejercicio. Asimismo, requiere del apoyo de un organismo técnico, plural, permanente y autónomo, que permita ir orientando y supervisando el desarrollo de este proceso. Es por ello que se propone la creación de un Consejo Nacional para la Descentralización.

De carácter amplio y permanente, esta institución incorporará activamente a los distintos poderes del Estado, al mundo privado, académico, a la comunidad organizada, representantes de la diversidad territorial, y de quienes hayan conducido valiosas experiencias de gestión regional y municipal.

Este Consejo, presidido por el Presidente de la República, tendrá por finalidad orientar, apoyar y supervisar el efectivo y sostenido avance de la Política de Descentralización de Chile. Su mandato para la década 2024-2034 será, principalmente, proponer medidas para fortalecer a los gobiernos regionales y municipalidades, afianzando sus competencias y profesionalización, y favoreciendo formas de cooperación inter niveles eficaces y precisos. Este Consejo velará porque la descentralización sea un proceso nacional que comprometa al conjunto de los actores institucionales y se abra a un esquema de cooperación pública, privada y social.

Justificación / Fundamento

El reconocimiento de la existencia de políticas públicas de carácter transversal, como la descentralización, demanda generar espacios de discusión más amplios y con la participación de actores que representen las distintas visiones de desarrollo del país; actores sociales, organizaciones del mundo privado, representantes territoriales, académicos, y de los organismos de la administración del Estado. La descentralización no es una tarea que solo incumbe a los organismos públicos, gobiernos regionales, delegaciones presidenciales y municipalidades, es una tarea país, y en tal sentido debe escuchar y tener en consideración las distintas voces y prioridades.

Dada la complejidad política y técnica de dichos procesos y los múltiples

intereses en juego, su ritmo y calidad de avance, así como su transparencia, requieren contar con la orientación, apoyo y supervisión de una instancia plural, permanente, autónoma, de alta calificación técnica, capaz de ponderar los antecedentes y argumentos en juego de las respectivas propuestas, solicitudes o demandas, y de encauzar los aprendizajes generados por la aplicación de las mismas. El éxito del proceso requiere independizar, en el mayor grado posible, la toma de decisiones de los intereses propios y contingentes de las instituciones y actores involucrados, sean estos de nivel nacional, regional o local.

La constitución de un Consejo Nacional para la Descentralización y el Fortalecimiento de las Municipalidades y los Gobiernos Regionales de carácter permanente, sigue la ruta de otras entidades de carácter similar y que han demostrado ser un importante aporte en la efectividad de políticas públicas que, por su transversalidad, demandan la participación e involucramiento de múltiples actores. Entre estas instancias es posible relevar el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (CNDT), que fusionó el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) (creado el 2014) y el Consejo Nacional del Desarrollo Rural (CNDR) (creado el 2020), manteniendo su rol de asesor presidencial para la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), la Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) y de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT).

Otra experiencia exitosa es el Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado, que tiene como objetivo asesorar al Presidente en materias de reforma al Estado, actuando como órgano consultivo, aportando visión de largo plazo, transversalidad, sentido de urgencia y continuidad al proceso de modernización. Este organismo, creado mediante Decreto Supremo está formado por 12 consejeros y un Presidente del Consejo, todos nombrados por el Presidente de la República, además cuenta con un Secretario Ejecutivo. El Consejo se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Dentro de sus atribuciones está la de hacer seguimiento a la agenda de modernización del Estado impulsada por el Gobierno, con el objeto de dar cuenta de sus avances y, también, advertir oportunamente cuando existan dificultades para alcanzar objetivos o concretar iniciativas propuestas.

Al revisar la experiencia comparada, si bien es de una escala superior, es

interesante observar la figura del Consejo Nacional de Competencias de Ecuador, órgano técnico que determina las reglas del proceso de descentralización, y que cuenta con atribuciones para dirimir conflictos de competencia; la identificación de competencias adicionales susceptibles de ser transferidas, y la determinación de intervenciones subsidiarias en casos de deficiencias en el ejercicio de competencias. Asimismo, gestiona y ejecuta la transferencia de las competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, fomentando para ello mecanismos de fortalecimiento institucional, participación, articulación, seguimiento y evaluación para la consolidación de la gobernabilidad, democracia, gobernanza y el mejoramiento de la administración del Estado para promover y fortalecer el desarrollo territorial.

Constitución del Consejo Nacional para la Descentralización y el Fortalecimiento de las Municipalidades y los Gobiernos Regionales como órgano asesor del Presidente de la República, y presidido por este, para la implementación y seguimiento de la Política de Descentralización de Chile. Esta instancia, de carácter permanente, debe ser formalizada a través de un instrumento normativo (ley o decreto), en el que se defina su organización, modalidad de operación, y tareas específicas. Entre estas se considera que debiera:

Propuesta de medida

- Dar seguimiento a la implementación de la Política de Descentralización de Chile, evaluando sus avances, dificultades, riesgos y efectuando propuestas para garantizar el cumplimiento de sus objetivos.
- Pronunciarse sobre los programas y políticas sectoriales en aquellas materias que tengan incidencia en la gestión de gobiernos regionales y municipalidades.
- Emitir opinión sobre las propuestas del Ejecutivo y del Legislativo, en materia de fortalecimiento de la descentralización.
- Estudiar la legislación comparada y la nacional vigente, aplicable a los gobiernos regionales y municipalidades, y proponer al Presidente de la República las reformas y perfeccionamientos que sean pertinentes, tanto en el ámbito institucional como legal y funcional.
- Proponer herramientas y mecanismos que permitan levantar y

visibilizar información sobre las principales brechas y desafíos de los territorios, anticipando escenarios que permitan avanzar hacia una mayor equidad en el desarrollo de las regiones y comunas.

En el cumplimiento de estas labores el Consejo Nacional, sin perjuicio de sus miembros permanentes, podrá invitar a sus sesiones, comisiones o grupos de trabajo a representantes de otros ministerios y servicios, así como a representantes del sector privado, académicos o especialistas, tanto chilenos como extranjeros, relacionados con los temas de trabajo y discusión que se trate. Particularmente, podrá incluir en sus discusiones a representantes de las comisiones del Senado y de la Cámara de Diputados.

Composición: El Consejo estará integrado por siete miembros de reconocida competencia profesional en la materia, relacionados a diversas disciplinas del conocimiento, de los cuales a lo menos cuatro deben vivir en regiones o pertenecer a instituciones de carácter regional.

Secretaría Técnica: La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo ejercerá el rol de Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional para la Descentralización, entregando el soporte técnico y administrativo para su adecuado funcionamiento.

Funcionamiento y transparencia: El Consejo deberá sesionar, a lo menos, semestralmente y sus informes serán de público conocimiento.

Dimensión asociada	Descentralización política
	Descentralización administrativa
	Descentralización fiscal

Tipo de medida	Legislativa
	Administrativa
	Normativa

Plazo de implementación	Mediano plazo
--------------------------------	---------------

Redefinir el rol de la Subdere como facilitador del proceso de descentralización

Síntesis

La Subdere ha cumplido históricamente un rol clave en la descentralización chilena. En esta nueva década esta entidad debe ser sometida a una “reingeniería” para constituirse en una instancia de apoyo, asistencia técnica y cooperación hacia y entre unidades de administración subnacional, asumiendo el liderazgo en la promoción de la intergencialidad con la que se ha de abordar este proceso. Ello implica redefinir algunas de sus tareas, orientando su quehacer hacia las reformas y adecuaciones institucionales definidas en la Política de Descentralización de Chile, que garanticen el cumplimiento de sus objetivos, fines y propósitos, en perspectiva de conducir y liderar su implementación.

Esta redefinición institucional se desarrollará sin abandonar sus mandatos normativos en materia de financiamiento municipal (FCM) y regional (FNDR), responsabilidades en materia de información subnacional y del proceso de transferencia de competencias. En cambio, se sumarán roles de fortalecimiento subnacional, en particular en la gestión de sus recursos, desarrollo de planes, políticas y programas de los gobiernos regionales y de las municipalidades; y también como líder de programas conducentes a la articulación sectorial, con gobiernos regionales y locales, velando por la consistencia de las políticas subnacionales con las de carácter nacional.

Justificación / Fundamento

La Subdere tiene como misión institucional impulsar y conducir las reformas institucionales en materia de descentralización. Desde su creación en los años 80, ha estado a cargo de las reformas constitucionales y las consecuentes leyes orgánicas que rigen a los gobiernos regionales y municipalidades, así como de normas complementarias en materia de competencias, financiamiento y gestión de dichas instancias.

Adicionalmente cuenta con funciones y atribuciones como el cálculo y distribución del Fondo Común Municipal y, en conjunto con la Dirección de Presupuestos, de los indicadores de distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que también son aplicables a otros fondos regionales.

La Subdere ha jugado un rol central en el fortalecimiento y consolidación de la institucionalidad regional y local, a través de programas específicos, entre los que se puede destacar el Programa de Fortalecimiento Institucional

Municipal y la Academia de Capacitación Municipal y Regional. También juega un rol relevante en el levantamiento y difusión de información subnacional y en el apoyo a la formulación de planes y políticas regionales y municipales, y en la gestión presupuestaria regional (ARI-PROPIR).

Con las reformas regionales del año 2018, Subdere ha asumido un rol central en el nuevo proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales, constituyéndose en la Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial de Descentralización, desarrollando, en conjunto con los gobiernos regionales y ministerios y servicios públicos involucrados, el levantamiento y análisis de competencias susceptibles de ser transferidas, varias de las cuales ya se encuentran en ejercicio.

Por último, tiene a su cargo programas e iniciativas de inversión local en materias de infraestructura rural, puesta en valor del patrimonio, saneamiento sanitario, residuos sólidos, energización, apoyo a la gestión subnacional, incluyendo el apoyo a la implementación de nuevas competencias sobre cambio climático, gestión de riesgos de desastres naturales y manejo de la biodiversidad, enfoque de cuidados, recuperación de espacios públicos, infraestructura y servicios urbanos a escala metropolitana.

No obstante, con la elección ciudadana de las autoridades regionales, se presenta un nuevo escenario, donde parte importante de las actuales tareas que desarrolla Subdere requieren de mayores acuerdos y consensos con dichas autoridades regionales y también municipales. Adicionalmente, es un hecho que, en la última década, con la eliminación de la mayor parte de las provisiones, se ha reducido de manera significativa el rol de asignador de recursos para inversión a nivel regional, manteniendo aún programas de inversión local, a los que postulan las municipalidades.

En consecuencia, se requiere una redefinición de la Subdere que, sin abandonar su misión de conducción del proceso de descentralización, oriente sus acciones a la conducción e implementación de la Política de Descentralización de Chile, promoviendo las reformas institucionales que surjan de esta; además de relevar, como tarea central, el fortalecimiento de los gobiernos regionales y las municipalidades para un desarrollo más equitativo del país. Lo anterior, con la premisa de que mayor descentralización significa avanzar en justicia social, en la modernización de la gestión pública y el fortalecimiento de la participación ciudadana y, como

consecuencia, de la democracia.

Se propone la redefinición institucional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere), en contexto de la nueva Política de Descentralización de Chile.

Esta modificación apunta a superar su actual rol de tutelaje y dirección hacia organismos subnacionales (en competencias, programas y gestión centralizada de recursos), apostando a un rol de facilitador efectivo de dichos organismos que asumen el compromiso descentralizador total en el país. Entre otras materias, la Subdere tendría como nuevas competencias:

- Monitorear la puesta en marcha de la Política de Descentralización de Chile, incluyendo la formulación de las iniciativas legales requeridas para su implementación, en conjunto con las instancias gubernamentales del Comité Interministerial de Descentralización.
- Estudiar y proponer modelo de distribución competencial entre los diferentes niveles de administración del Estado, con participación activa de los gobiernos subnacionales.
- Transferir, progresivamente, a gobiernos regionales y municipalidades, la totalidad de los programas de inversión y profesionales actualmente a su cargo.
- Cooperar eficientemente con las asociaciones de gobernadores regionales y de municipalidades, en todas aquellas materias que involucren a estas instituciones.
- Cautelar el cumplimiento de compromisos ministeriales del nivel central para con las municipalidades y gobiernos regionales, fomentando mecanismo de acción y de financiamiento compartido.
- Apoyar técnicamente a los gobiernos regionales y municipalidades, en conjunto con las entidades sectoriales responsables, en la implementación de políticas nacionales y nuevos marcos normativos en materias como cambio climático, riesgos de desastres, seguridad ciudadana, política de cuidados y transformación digital, entre otras.
- Emitir informes relativos a los planes y programas sectoriales (ministerios y servicios) que impacten a la institucionalidad regional y municipal, cautelando que estén alineados con las definiciones de la Política de Descentralización de Chile.

**Propuesta de
medida**

-
- Emitir opinión fundada, según corresponda, de todas las propuestas de iniciativas legales, tanto del Ejecutivo como de mociones parlamentarias, que entreguen nuevas atribuciones y responsabilidades a los gobiernos regionales y municipalidades o impliquen su participación.
 - Elaborar y difundir, periódicamente, indicadores de gestión municipal y regional.
 - Efectuar el seguimiento y análisis de la ejecución presupuestaria regional y municipal, proponiendo acciones tendientes a mejorar sus desarrollos.
 - Apoyar la formulación de los instrumentos de planificación presupuestaria regional (ARI-PROPIR), y apoyar técnicamente la coordinación con sectores.
 - Reforzar su rol de instancia técnica para identificar y evaluar nuevas transferencias de competencias a las municipalidades y gobiernos regionales.
 - Asesorar los programas de asistencia técnica y cooperación a gobiernos regionales y municipalidades, a requerimiento de estos. En particular, en el diseño e implementación de políticas, planes y programas de desarrollo subnacional.
 - Definir programas nacionales de compensación territorial vía proyectos especiales para zonas aisladas o rezagadas, de pobreza extrema y de arraigada desvinculación nacional.
 - Proponer instrumentos y mecanismos para una gestión eficiente y transparente de los niveles subnacionales.
 - Fortalecer y ampliar los instrumentos y recursos de la Academia de Capacitación Municipal y Regional.
 - Actuar como Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de la Descentralización, y del Comité Interministerial de Descentralización (en materia de Transferencia de Competencias).
-

Dimensión asociada

Descentralización política
Descentralización administrativa

Tipo de medida

Legislativa

	Administrativa
	Normativa

Plazo de implementación	Mediano plazo
-------------------------	---------------

6.6. Priorización de medidas estratégicas

6.6.1. Criterios de priorización

En relación a las treinta y dos medidas estratégicas específicas, el Consejo Asesor de Descentralización, consideró importante establecer una priorización de aquellas que permitieran avanzar rápida y decididamente en la implementación de la política. Ello sin desmedro del conjunto de medidas propuestas, que son todas de igual importancia. Para la priorización de las medidas consideradas “estratégicas” por el Consejo Asesor para la Política de Descentralización de Chile, se consideraron los siguientes criterios:

- **Alta necesidad y efecto multiplicador sobre el efectivo avance del proceso descentralizador:** Que las medidas priorizadas tengan la cualidad de dinamizar otras medidas y dimensiones complementarias, aportando a dar señales de una política descentralizadora que no se encuentra detenida y muestra avances efectivos.
- **Amplia acogida por parte de las comunidades regionales y locales:** En tanto la Política de Descentralización perfecciona el quehacer del Estado respecto de la ciudadanía y sus territorios, las medidas a priorizar deben hablar y hacer sentido a la ciudadanía local y regional, fortaleciendo de esta manera las confianzas en la gestión pública y la democracia como medios valiosos para el bienestar de las personas.

- **Alta aceptación y viabilidad política transversal:** Las medidas a priorizar deben ser la expresión de amplios acuerdos técnicos y políticos, asegurando de esta manera viabilidad a la implementación institucional y operativa de las mismas.

A continuación, se presentan las medidas priorizadas por las y los consejeros:

6.6.2. Resultados de la priorización:

	Medida	Dimensión	Plazo de Implementación
1	Medida 2: Establecer el compromiso programático de las autoridades unipersonales regionales y locales	Descentralización política	Corto plazo
2	Medida 3: Fortalecer la representación local y regional	Descentralización política	Corto plazo
3	Medida 6: Gobernanza descentralizada del agua: Establecer Planes Estratégicos Hídricos regionales y locales	Descentralización política	Corto y mediano plazo
4	Medida 8: Distribuir las competencias entre niveles de la administración del Estado	Descentralización administrativa	Corto y mediano plazo
5	Medida 9: Establecer la coordinación entre niveles de la administración del Estado	Descentralización administrativa	Mediano plazo
6	Medida 12: Dar urgencia para el tránsito de administración municipal a gobierno municipal	Descentralización administrativa	Corto plazo
7	Medida 14: Impulsar una Política de Cohesión Social y Territorial a través de transferencias de Igualación	Descentralización fiscal	Largo plazo
8	Medida 15: Construir un Indicador de Costo de Vida Regional	Descentralización fiscal	Corto plazo
9	Medida 21: Descentralizar y democratizar la inversión pública: Programa PMB - PMU participativo	Descentralización fiscal	Corto plazo

1 0	Medida 27: Reformar la Ley 20.500, incorporando variables territoriales	Fortalecimiento de capacidades y condiciones institucionales	Mediano plazo
1 1	Medida 28: Incorporar la perspectiva territorial en el sistema educacional para el fortalecimiento de la identidad y la participación regional y local	Fortalecimiento de capacidades y condiciones institucionales	Corto plazo
1 2	Medida 30: Crear un Sistema de Información y Plataformas Integradas para la Gestión Subnacional	Fortalecimiento de capacidades y condiciones institucionales	Mediano plazo

PARTE III: PALABRAS FINALES

En última instancia, es la política y la democracia.

El propósito de nuestro Consejo Asesor es contribuir, del modo más preciso posible, a la Política de Descentralización para la próxima década que plantea la Subdere y el Ministerio del Interior, complejo y tan necesario proceso para un desarrollo social y territorial más equitativo en Chile. Se han desarrollado –extensamente- las temáticas principales, y existe un conjunto amplio de propuestas de acción. Algunas requerirán trámite constitucional y otras legislativos, otras adecuaciones institucionales y, algunas, presupuestos suplementarios. Todas, no obstante, requieren decisión y consensos políticos, una trayectoria estratégica compartida y un monitoreo exhaustivo en el tiempo.

La cuestión fundamental es la decisión política de “dar un salto” en materia de descentralización. Sostenemos que Chile lo requiere y que tendremos un mejor país si dicha misión es llevada adelante con coraje y voluntad. Creemos que hay variedad de diagnósticos, una práctica extensa, con elementos de dulce y de agraz, una cantidad más que razonable de buenas prácticas, y también errores que deben ser asumidos. Nunca ha sido fácil la descentralización como proceso, mucho menos en Chile.

En efecto, en nuestro país han existido “momentos descentralizadores”, que se han aprovechado o desperdiciado, en distintas coyunturas históricas. Existieron en el Acuerdo Político de 1991, materializado unánimemente en el Parlamento. También existieron en la Comisión Asesora Presidencial del 2014, con la más completa versión de propuestas descentralizadoras que el país haya conocido. Existieron en los dos procesos constitucionales, donde el tema alcanzó acuerdos muy superiores a otras materias que lamentablemente hicieron fracasar dichos procesos. Existe hoy, con todo ese bagaje de práctica e historia. Porque este es un tema que, aunque resistido por las élites centralistas, genera grados de acuerdos bastante sólidos y transversales. Por lo mismo, es posible construir un acuerdo político de amplio espectro. Eso lo hace viable políticamente.

Ninguno de nosotros sostiene que será sencillo. El centralismo y las desconfianzas estarán siempre presentes. El temor a los gobiernos regionales y las municipalidades reside, en última instancia, en que estamos discutiendo sobre el poder político. Esta es una transferencia de poder hacia nuevos actores y el poder centralista y unitario nos observará severamente. Al mismo tiempo, se ciernen sobre las entidades subnacionales la desconfianza que nace de hechos de corrupción y de ineficacia administrativa y presupuestaria. Sin combatir rigurosamente estas conductas avanzaremos escasamente.

Los gobiernos regionales y las municipalidades deben superar los sucesos de corrupción, aunque estén en el conjunto de la administración del Estado chileno y exigen conductas probas y rigurosas de los liderazgos territoriales. Ello es posible y las últimas elecciones castigaron estas desviaciones en casos emblemáticos. Más aún, se destacaron liderazgos honestos, prometedores, realistas y eficientes. Tenemos muy buenos ejemplos, y en el conjunto del espectro político.

En medio del estallido social del 2019, alcaldes de diferente denominación partidaria se tomaron los matinales de televisión, infundiendo calma y gobernabilidad. Esos mismos que fueron artífices de una vacunación frente a la pandemia de COVID-19 que evidenció el valor histórico de nuestra salud pública. También, hay gobernadores que han avanzado decididamente en materias de desarrollo, de cohesión y brechas sociales, de innovación tecnológica y de acción común con autoridades municipales de todo el arco político. La descentralización ha de servirle a la política y a la convivencia democrática.

El viejo y manido tema de la difícil cohabitación entre autoridades de diverso signo político en el territorio debe contrastarse con una práctica de cooperación, diálogo y construcción de acuerdos. En los países más desarrollados, los liderazgos nacionales comienzan a provenir del ámbito territorial, es una norma que a medida que avance el proceso descentralizador se acentuará necesariamente. Porque en cada territorio se pone a prueba más el hacer que el decir, la acción más que el diagnóstico, y la premura más que la demora. Todo ello se refuerza con la máxima que nos dejó Joan Prats-Catalá en su prólogo del libro *Pensando Chile desde sus Regiones* (2009), al sentenciar: “En Chile caben e interactúan colaborativamente proyectos políticos y de desarrollo territorial diversos”.

Dejamos en manos de nuestro mandante y de todos los actores políticos y sociales de Chile estas reflexiones, proposiciones y nuestra experiencia extensa y variada en estas complejas materias. De su voluntad y decisión política dependerá el sentido y carácter de la Política de Descentralización de la próxima década y los consensos necesarios para hacerla factible y consolidarla como una verdadera política de Estado.

Consejo Asesor para la Política de Descentralización de Chile

BIBLIOGRAFÍA

- Álvez, A., Bañales, C., Castillo, R., Acuña, et. al. (2021). "Legal personhood of Latin American rivers: time to shift constitutional paradigms?". *Journal of Human Rights and the Environment*, Vol. 12 No. 2, September 2021, pp. 147–176. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/jhre.2021.02.01>
- Álvez, A., Espinosa, P., Castillo, R., Iglesias, K., & Bañales-Seguel, C. (2022). "An Urgent Dialogue between Urban Design and Regulatory Framework for Urban Rivers: The Case of the Andalién River in Chile". *Water*, 14(21), 3444. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/w14213444>
- Aroca, P., & Atienza, M. (2008). "La conmutación regional en Chile y su impacto en la Región de Antofagasta". *Eure*, XXXIV, 97–120. Disponible en: [La conmutación regional en Chile y su impacto en la Región de Antofagasta | Revista EURE](#)
- Atienza, M., & Aroca, P. (2012). "Concentración y crecimiento en Chile: Una relación negativa ignorada". *Eure*, 38(114), 257–277. Disponible en: [Concentración y crecimiento en Chile: una relación negativa ignorada | Revista EURE](#)
- Atienza, M., Arias-Loyola, M., & Lufin, M. (2020). "Building a case for regional local content policy: The hollowing out of mining regions in Chile. *Extractive Industries and Society*, 7(2), 292–301". Disponible en: [Building a case for regional local content policy: The hollowing out of mining regions in Chile - ScienceDirect](#)
- Atienza, M., Fleming-Muñoz, D., & Aroca, P. (2021). Territorial development and mining. Insights and challenges from the Chilean case. *Resources Policy*, 70. Disponible en: [Territorial development and mining. Insights and challenges from the Chilean case - ScienceDirect](#)
- Atienza, M., Lufin, M., & Breul, M. (2024). (Un)linking industrial path development and development outcomes through asset mobilisation: the decline of the territorial embeddedness of labour in mining regions. *Regional Studies*. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00343404.2024.2342445>
- Basualto, S.; Del Valle, J.; Gil, M. V.; Figueroa, R.; Parra, O.; González, A.; Stehr, A. (2009). "Modelos de gestión, conflictos y mediación en cuencas hidrográficas: los casos de España y Brasil y su aplicabilidad a Chile". *Models of management, conflict and mediation in hydrographic basins: the cases of Spain and Brazil and their applicability to Chile*. *AquaLAC*, 2019, v. 11, n. 1, p. 66-76, 11. Disponible en: [Modelos de gestión, conflictos y mediación en cuencas hidrográficas: los casos de España y Brasil y su aplicabilidad a Chile. | Aqua-LAC](#)
- Biblioteca del Congreso Nacional - BCN (1997) "Historia de la Ley N° 19.526: Reforma constitucional sobre administración comunal". Disponible en: [Historia de la Ley N° 19.526](#)
- Brühlhart, M., & Sbergami, F. (2009). "Agglomeration and growth: Cross-country evidence. *Journal of Urban Economics*", 65(1), 48–63. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jue.2008.08.003>
- Centro de Estudios Públicos (2020). "Más allá de Santiago: descentralización fiscal en Chile". Disponible en: [Más allá de Santiago: Descentralización fiscal en Chile](#)
- Centro de Estudios Públicos (2024). "Umbrales electorales y fragmentación parlamentaria: mito y realidad". Disponible en: [Umbrales electorales y fragmentación parlamentaria: mito y realidad](#)
- Centro de Políticas Públicas UC (2011). "Estudio Descentralización Fiscal Regional y Local. Informe preparado para la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)". Disponible en: https://proactiva.subdere.gov.cl/bitstream/handle/123456789/350/Informe_Regional_Final.pdf?sequence=1&isAllowed=y

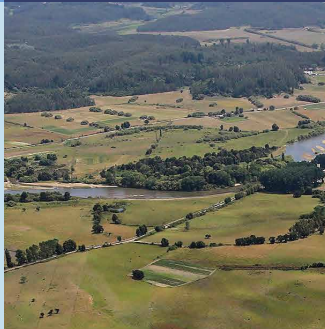
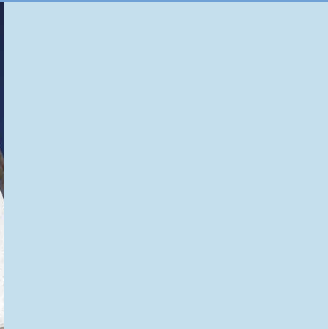
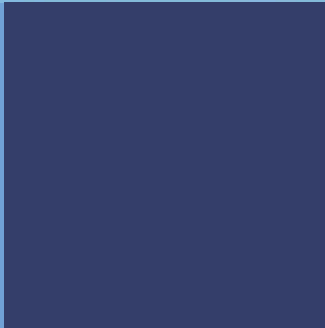
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014). "Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile". Disponible en: <https://proactiva.subdere.gov.cl/bitstream/handle/123456789/512/Informe-Final-Comisi%c3%b3n-Descentralizaci%c3%b3n-1%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado (2019). "Propuestas para una ley corta o aclaratoria en temas de descentralización". Disponible en: [CONSEJO ASESOR PERMANENTE PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO](#)
- Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017). "Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública". Disponible en: [Informe-Final-de-la-Comisión-Nacional-de-Participación-Ciudadana-y-Fortalecimiento-de-la-Sociedad-Civil.pdf](#)
- Consistorial Consultores (2004), Estudio Diagnóstico y Propuesta de Rediseño de las Áreas Competenciales en los Niveles Territoriales de la Administración del Estado en los Ámbitos de Fomento Productivo, Desarrollo Social y Provisión de Infraestructura. SUBDERE.
- Constitución Política de Chile (1980). Disponible en: [Decreto 100 FIJA EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DE LA CONSTITUCION POLÍTICA DE LA REPUBLICA DE CHILE](#)
- Constitución de Francia (1958). Disponible en: [Constitución de Francia 1958 | Comparador de Constituciones del Mundo. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile](#)
- Constitución Política de Colombia (1991). Disponible en: [Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad \[CONSTITUCION POLITICA_1991\]](#)
- Davis, J. C., & Henderson, V. J. (2003). "Evidence on the political economy of the urbanization process". Journal of Urban Economics, 53(1), 98–125. Disponible en: [Evidence on the political economy of the urbanization process - ScienceDirect](#)
- Delamaza, Gonzalo (2010). "Mapa de Actores Regionales Estratégicos y su Articulación con el Sector Público para la Descentralización, en Tres Regiones de Chile". Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Disponible en: [Mapa de Actores Regionales Estratégicos y su Articulación con el Sector Público para la Descentralización, en Tres Regiones de Chile. Gonzalo Delamaza Enero 2010](#)
- Delamaza, G., Maillet, A., & Neira, C. M. (2017). "Socio-territorial conflicts in Chile: Configuration and politicization (2005-2014)". European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe, (104), 23-46. Disponible en: [Socio-Territorial Conflicts in Chile: Configuration and Politicization \(2005-2014\) | European Review of Latin American and Caribbean Studies](#)
- Dosek, T. 2020. "La presencia y el éxito de los independientes en las elecciones municipales en Chile (1992-2012)". La columna vertebral fracturada: revisitando intermediarios políticos en Chile, editado por Juan P. Luna y Rodrigo Mardones. Santiago: RIL Editores.
- Dosek, Tomas. (2024) The Persistence of Local Caudillos in Latin America. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Encuesta CEP (2024) Encuesta 91. Junio – Julio. Disponible en [Encuesta CEP](#)
- Cuestiones institucionales: demarcaciones y cuencas hidrográficas, planificación hidrológica y su relación con el principio de recuperación de costes
- Embid, Antonio (2012). "Cuestiones institucionales: demarcaciones y cuencas hidrográficas, planificación hidrológica y su relación con el principio de recuperación de costes". Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo, ISSN 1139-4951, N°. Extra 1, 2012 (Ejemplar dedicado a: La Directiva Marco de Aguas y su recepción en España (El modelo europeo de gestión de agua)), págs. 15-38

- European Commission for Democracy Through Law (2010). "Opinion on the Draft Constitutional Law on Changes and Amendments to the Constitution of Georgia". Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)008-e)
- Finot, I. (2001). "Descentralización en América Latina: Teoría y práctica". Serie Gestión Pública, ILPES, 12. Disponible en: [Descentralización en América Latina: teoría y práctica](#)
- Fleming, D. A., Measham, T. G., & Paredes, D. (2015). "Understanding the resource curse (or blessing) across national and regional scales: Theory, empirical challenges and an application". Australian Journal of Agricultural and Resource Economics, 59(4), 624–639. Disponible en: [Understanding the resource curse \(or blessing\) across national and regional scales: Theory, empirical challenges and an application - Fleming - 2015](#)
- Galilea, Sergio (2024). "La Descentralización en Chile: Una Asignatura Pendiente". Facultad de Gobierno. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- Garrido, Francisco, & Montecinos, Egon. (2018). "El Presupuesto Participativo en Chile y República Dominicana: ¿Es determinante una Ley para el fortalecimiento de la democracia participativa?". Revista Uruguaya de Ciencia Política, 27(2), 99- 120. Disponible en: <https://doi.org/10.26851/rucp.28.3>
- Haggard, Stephan & Matthew McCubbins. (2001). Presidents, Parliaments, and Policy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Henderson, J. V. (2003). "Urbanization and Economic Development". Annals of Economics and Finance (Vol. 4). Disponible en: [Urbanization and Economic Development](#)
- Irrázaval, Ignacio; Pérez, Eduardo (2009). "Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias". Consorcio para la Reforma del Estado (ed), Un Mejor Estado para Chile, Propuestas de Modernización y Reforma. Santiago: BID, Gobierno de Chile.
- Jamett, I., & Paredes, D. (2013). "Conmutación de larga distancia en Chile". Estudios de Economía, 40(2), 179–209. Disponible en: [Conmutación de larga distancia en Chile: Estimando el premio por trabajar muy lejos de casa](#)
- Oyarzo, M., & Paredes, D. (2019). "Revisiting the link between resource windfalls and subnational crowding out for local mining economies in Chile". Resources Policy, 64. Disponible en: [Revisiting the link between resource windfalls and subnational crowding out for local mining economies in Chile - ScienceDirect](#)
- Ley 18.575 que Establece las Bases Generales de la Administración del Estado. Disponible en: [Ley 18460 ESTABLECE LA LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL CALIFICADOR DE ELECCIONES](#)
- Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. Disponible en: [dfl 1 fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley n° 18.695, orgánica constitucional de municipalidades](#)
- Ley 19.880 que Establece bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado. Disponible en: [Ley 19880 ESTABLECE BASES DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE RIGEN LOS ACTOS DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO.](#)
- Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Disponible en: [Ley Chile - Ley 19799 - Biblioteca del Congreso Nacional](#)
- Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Disponible en: [Ley Chile - Ley 20500 - Biblioteca del Congreso Nacional](#)
- Ley 20.678 que establece la elección directa de los Consejeros Regionales. Disponible en: [Ley Chile - Ley 20678 - Biblioteca del Congreso Nacional](#)

- Ley 20.911 que crea el Plan de Formación Ciudadana para los Establecimientos Educativos reconocidos por el Estado. Disponible en: [Ley Chile - Ley 20911 - Biblioteca del Congreso Nacional](#)
- Ley 21.064 que introduce modificaciones al marco normativo que rige las Aguas en materia de Fiscalización y Sanciones. Disponible en: [Ley 21064 - Biblioteca del Congreso Nacional](#)
- Ley 21.073 que regula la elección de Gobernadores Regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales. Disponible en: [Ley Chile - Ley 21073 - Biblioteca del Congreso Nacional](#)
- Ley 21.074 sobre Fortalecimiento de la Regionalización. Disponible en: [Ley Chile - Ley 21074 - Biblioteca del Congreso Nacional](#)
- Ley 21.396 que modifica Leyes que Indica con la Finalidad de Implementar Adecuadamente el Proceso de Descentralización del País. Disponible en: [Ley Chile - Ley 21396 - Biblioteca del Congreso Nacional](#)
- Ley 21.435 que reforma el Código de Aguas. Disponible en: [Ley Chile - Ley 21435 - Biblioteca del Congreso Nacional](#)
- Ley 21.455 Marco de Cambio Climático. Disponible en: [Ley Chile - Ley 21455 - Biblioteca del Congreso Nacional](#) Reglamento Ley 21.455. Disponible en: [Decreto 16 que aprueba el Reglamento que establece Procedimientos Asociados a los instrumentos de Gestión del Cambio Climático](#)
- Ley 21.591 sobre el Royalty a la Minería. Disponible en: [Ley Chile - Ley 21591 - Biblioteca del Congreso Nacional](#)
- Lopez, E., & Paredes, D. (2018). "Towards housing policies that consider household's preferences: Estimating the demand for housing attributes in Chile". International Journal of Strategic Property Management, 22(1), 24–36. Disponible en: [Towards housing policies that consider household's preferences: estimating the demand for housing attributes in Chile | International Journal of Strategic Property Management](#)
- Marcel, M. (2008). "Modelos Alternativos de Descentralización y la Experiencia Chilena", documento de trabajo, Cieplan
- Max-Neef, M., Elizalde, A., y Hopenhayn, M. (1986). "Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro". Centro de Alternativas de Desarrollo CEP/AUR (1986). Disponible en: [Desarrollo a Escala Humana](#)
- MIDEPLAN (1994). "La Inversión Sectorial de Asignación Regional y el Programa Nacional de Superación de la Pobreza", Agosto, pág. 6 - 8. Disponible en: <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/btca/txtcompleto/DIGITALIZADOS/Folletos%20Mide/mr-10-1994.pdf>
- MIDESO (2025). "Informe de Desarrollo Social". Disponible en: [Informe de Desarrollo Social 2024](#)
- Montecinos, Egon, & Contreras, Patricio. (2021). "Municipios y Democracia en Chile: ¿Se está cumpliendo la ley 20.500 de participación ciudadana?". Revista iberoamericana de estudios municipales, (23), 63-80. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.32457/riem.v23i1.519>
- Montecinos, E., (2018). "Democratización de la inversión pública en Chile. El caso del presupuesto participativo en la región de Los Ríos". Revista del CLAD Reforma y Democracia, (72), 137-162. ISSN: 1315-2378. Disponible en: [Democratización de la inversión pública en Chile. El caso del presupuesto participativo en la región de Los Ríos](#)
- Moya Díaz, E., & Paillama Raimán, D. (2022). "Sentido, redes y prácticas. Percepciones de la corrupción en gobiernos locales de la Macrozona Sur (Chile)". Revista Iberoamericana de Estudios Municipales. Disponible en: [Sentido, redes y prácticas. Percepciones de la corrupción en gobiernos locales de la Macrozona Sur \(Chile\)](#)

- Nada Sin Nosotras. 2024. "¿Municipales con equidad de género?: solo 1 de cada 4 aspirantes a liderar las alcaldías son mujeres". Disponible en: [¿Municipales con equidad de género?: solo 1 de cada 4 aspirantes a liderar las alcaldías son mujeres](#)
- OCDE (2017). "Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal. Conclusiones y Principales Recomendaciones". Disponible en: [Estudio de la OCDE sobre la Política Regulatoria en Chile | OECD](#)
- Ochoa, F., Álvez, A. et Al., (2021) "Transparentando las aguas: Rol de los Registros Públicos sobre Recursos Hídricos en Chile" Desafíos para el estándar de seguridad hídrica, Actas II Jornadas de derecho de aguas. Disponible en: [La regulación de las aguas: nuevos desafíos del siglo XXI. Actas de las II Jornadas del régimen jurídico de las aguas](#)
- Oyarzo, M., & Paredes, D. (2021a). "The impact of mining taxes on public education: Evidence for mining municipalities in Chile". Resources Policy, 70. Disponible en: [The impact of mining taxes on public education: Evidence for mining municipalities in Chile - ScienceDirect](#)
- Oyarzo, M., & Paredes, D. (2021b). "The subnational crowding out effect of mining windfalls on local tax effort: Does the level of local provision of public goods matter?" Extractive Industries and Society, 8(4). Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.exis.2021.100993>
- Oyarzo, M., & Paredes, D. (2023). "Shocks derived from mining windfalls and horizontal transfers: Exploring the permanent income hypothesis in Chilean municipalities from a spatial competition approach". Socio-Economic Planning Sciences, 86. Disponible en: [Shocks derived from mining windfalls and horizontal transfers: Exploring the permanent income hypothesis in Chilean municipalities from a spatial competition approach - ScienceDirect](#)
- Paredes, D., & Aroca, P. (2008). "Metodología para Estimar un Índice Regional de Costo de Vivienda en Chile". Cuadernos de Economía (Vol. 45). Disponible en: [Metodología para Estimar un Índice Regional de Costo de Vivienda en Chile](#)
- Paredes, D. J. C. (2011). "A methodology to compute regional housing price index using matching estimator methods." Annals of Regional Science, 46(1), 139–157. Disponible en: [A methodology to compute regional housing price index using matching estimator methods | SpringerLink](#)
- Paredes Araya, D., & Iturra Rivera, V. (2013). "Substitution bias and the construction of a spatial cost of living index." Papers in Regional Science, 92(1), 103–117. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1435-5957.2011.00408>.
- Paredes, D., Iturra, V., & Lufin, M. (2016). "A Spatial Decomposition of Income Inequality in Chile". Regional Studies, 50(5), 771–789. Disponible en: [Full article: A Spatial Decomposition of Income Inequality in Chile](#)
- Paredes, D., & Rivera, N. M. (2017). "Mineral taxes and the local public goods provision in mining communities". Resources Policy, 53, 328–339. Disponible en: [Mineral taxes and the local public goods provision in mining communities - ScienceDirect](#)
- Paredes, D., Soto, J., & Fleming, D. A. (2018). "Wage compensation for fly-in/fly-out and drive-in/drive-out commuters". Papers in Regional Science, 97(4), 1337–1353. Disponible en: [Wage compensation for fly-in/fly-out and drive-in/drive-out commuters - Paredes](#)
- Piña, M., J. Sajuria & J. Suarez-Cao. 2024. "Los engranajes del sistema político chileno: quiénes se eligen, cómo y por qué importan". Disponible en: [LOS ENGRANAJES DEL SISTEMA POLÍTICO CHILENO](#)
- Sánchez, L. A. Boso. R. Montalba & A Vallejo-Romero (2018). "Gobernanza del agua y desafíos emergentes para estructuras normativas e institucionales rígidas: un análisis desde el caso chileno". Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 70, Feb. 2018, pp. 199-234, ISSN 1315-237. Disponible en: [Gobernanza del agua y desafíos emergentes para estructuras normativas e institucionales rígidas: un análisis desde el caso chileno](#)

- Secretaría Ejecutiva de Participación Ciudadana (2023). "Participación Ciudadana en el proceso constitucional 2023: Audiencias Públicas". Disponible en: <https://www.secretariadeparticipacion.cl/wp-content/uploads/2023/12/AudienciasPublicas.pdf>
- Sitio web del Consejo Nacional de Competencias: [Consejo Nacional de Competencias](#)
- SUBDERE (2005). "Proyecto Subdere / Universidad De Chile: Servicios Públicos Regionales. Informe Final". Disponible en: [Proyecto Subdere / Universidad de Chile: SERVICIOS PÚBLICOS REGIONALES - Informe Final](#)
- Suarez-Cao, J. & B. Muñoz. 2017. "La localización de la política en la competencia electoral municipal en Chile", *La columna vertebral fracturada: revisitando intermediarios políticos en Chile*, editado por Juan P. Luna y Rodrigo Mardones. Santiago: RIL Editores.
- Szmulewicz, Esteban (2024), "Estado unitario y descentralizado: comentarios a la propuesta de nueva constitución de 2023", en Felipe Lagos (coordinador), *La revolución silente: primer congreso patagónico de descentralización en Chile*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- Tobar, Manuel (2023). "Análisis de la propuesta constitucional sobre descentralización de la Comisión de Expertos". Documento inédito.
- United Nations Development Programme (UNDP). (2019). Informe sobre Desarrollo Humano 2019: Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente. Nueva York: PNUD. Disponible en: [Informe sobre Desarrollo Humano 2019](#)
- United Nations Development Programme (UNDP). (2021). Strategic Plan 2022–2025. Disponible en: <https://popp.undp.org/document/4086/download>
- Valdivia Ortiz de Zárate, Verónica. (2018). "La "alcaldización de la política" en la post dictadura pinochetista. Las comunas de Santiago, Las Condes y Pudahuel". *Izquierdas*, (38), 113-140. Disponible en: [La "alcaldización de la política" en la post dictadura pinochetista. Las comunas de Santiago, Las Condes y Pudahuel](#)
- Valenzuela. Esteban; Henríquez, Osvaldo; Cienfuegos, Ignacio (2019). "Los tres tipos de distribución competencial que estructuran la descentralización en América del Sur". *Revista de Administração Pública*, Rio De Janeiro. Disponible en: [Los tres tipos de distribución competencial que estructuran la descentralización en América del Sur](#)
- Vial Cossani, Camilo (2021): "Consultoría para analizar la organización de bienes y servicios públicos a nivel nacional, regional y comunal, en el marco de las disposiciones establecidas en la Ley N°19.175 (Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional) en el funcionamiento de los Gobiernos Regionales". SUBDERE-BID.
- Von Baer, H. (Editor) (2009). "Pensando Chile desde sus regiones". Agrupación de Universidades Regionales. Disponible en: [Pensando Chile desde sus Regiones](#)
- Von Baer, H.; Bravo, N. (Editores) (2023) "Descentralización con Participación en la Nueva Constitución". Disponible en: [Participación en Nueva constitución: descentralización con participación – COES](#)
- Von Baer, Heinrich; Toloza, Ismael; Szmulewicz, Esteban; Castillo, Eduardo (2023). "Análisis de normas constitucionales aprobadas por la Comisión Experta y pendientes en materia de descentralización". Disponible en: <https://papel.ladiscusion.cl/papeldigital/2023/junio/24062023/files/basic-html/page8.html>
- World Bank. (2009). Reshaping Economic Geography. Disponible en: [Publication: World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography](#)



Una Política de Descentralización para Chile: el fortalecimiento de las Municipalidades y los Gobiernos Regionales

Consejo Asesor para la Política
de Descentralización de Chile