

**MARCO INSTITUCIONAL CHILENO,
POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN Y
PARTICIPACIÓN CIUDADANA:
UNA TAREA INCONCLUSA**

*CHILEAN INSTITUTIONAL FRAMEWORK,
DECENTRALIZATION AND CITIZEN PARTICIPATION
POLICIES: AN UNFINISHED TASK.*

autor
Braulio Castañeda Zumaeta. ¹

RESUMEN

Todo proceso descentralizador debe orientarse, en primer término, hacia una mayor autonomía territorial desde el punto de vista político-administrativo, pero también hacia una mayor participación en la toma de decisiones y mayor protagonismo ciudadano en la elaboración de las políticas públicas. La concentración del poder en Chile no solo se evidencia en la toma de decisiones en la capital desde el punto de vista político, social, económico y administrativo, sino también en el déficit de canales de participación adecuados a nivel político e institucional por parte de la ciudadanía. Entonces, los procesos de reforma institucional en nuestro país, en pos de una mayor descentralización, debiesen abarcar dos dimensiones: la descentralización político-administrativa en la organización territorial y la descentralización política en materia de participación, más allá de los procesos electorales formales.

PALABRAS CLAVE: marco institucional, descentralización, participación ciudadana.

ABSTRACT

All decentralization processes should be directed, firstly, towards a greater territorial autonomy from the political-administrative point of view, and, secondly, towards a greater participation and more important role of citizens in decision-making and the elaboration of public policies. The concentration of power on the capital of Chile is not only evident in political, social, economic and administrative decision-making, but also in the lack of adequate political and institutional channels for the participation of citizens. Consequently, institutional reform processes in the country, in the pursuit of decentralization, should encompass two dimensions: political-administrative decentralization of territorial organization and political decentralization in terms of participation beyond formal electoral processes.

KEYWORDS: institutional framework, decentralization, citizen participation

1. INTRODUCCIÓN

El funcionamiento institucional chileno está basado en dos conceptos fundamentales: Estado Unitario y República Democrática. Respecto del primero, como forma de organización político-administrativa, se concibe a partir de un desarrollo equitativo y solidario a lo largo del territorio, en donde los distintos órganos del Estado son los que deben favorecer dicho desarrollo, según lo consigna nuestra carta fundamental actualmente vigente, además de orientar la administración territorial de forma descentralizada o desconcentrada, pero ello solo ha sido enunciado en la ley, sin mayor profundidad en cuanto a cómo se llevaría a cabo. Respecto del concepto de Chile como República Democrática plasmado en nuestra carta fundamental, este está más bien referido a la realización de elecciones periódicas para escoger autoridades que a desarrollar posibles formas de democracia participativa orientadas hacia la ciudadanía. Sin embargo, un proceso descentralizador real debería incluir reformas institucionales estructurales que hicieran posible un real desarrollo equitativo a nivel territorial y posibilitar una mayor deliberación ciudadana en materias institucionales y en el desarrollo de políticas públicas.

El desarrollo político-administrativo en nuestro país, en materia de organización del territorio, ha originado una excesiva concentración en la capital, desde el punto de vista económico, político y social, de manera tal que no se ha propiciado un desarrollo equilibrado e integral de todas las unidades territoriales regionales, pero muy especialmente en lo que se refiere al desarrollo de las unidades territoriales más pequeñas, como las provincias y comunas.

La forma a partir de la cual están concebidas las instituciones en Chile, en cuanto a su funciona-

miento, ha permitido una concentración en la toma de decisiones de manera vertical, donde la ciudadanía pasa a tener un protagonismo *pasivo* en términos de participación, generándose una brecha en la relación entre las instituciones y la ciudadanía. Es muy importante para el funcionamiento democrático actual que los ciudadanos puedan ejercer influencia en el funcionamiento de las instituciones, en especial al interior de las distintas unidades territoriales, incluyendo formas de participación vinculantes como complemento de la democracia representativa propiamente tal.

2. ORÍGENES DE LA DIVISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA CHILENA

Según lo consigna la Carta Magna de nuestro país, en su artículo número 3:

El Estado de Chile es unitario. La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley. Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional. (Biblioteca Del Congreso Nacional, s.f)

El origen de la regionalización actual en Chile data de la década de 1970, posterior a la ruptura institucional ocurrida en nuestro país en septiembre de 1973. Las primeras normas orientadas a crear una nueva regionalización datan del año 1974, a través del denominado *Estatuto de Gobierno y Administración Interior del Estado* (Decreto Ley N° 574), que, entre otros, señalaba lo siguiente en su articulado:

1. Que el hecho de que el Estado de Chile sea unitario, constituido por una sola asociación política, no se contraponen con el que su Gobierno se ejerza sobre la base de una organización interna que obedezca a un criterio de descentralización y desconcentración;

2. Que este proceso de integración nacional debe lograrse a través de:

a) Un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional, de manera que se establezcan las bases para un desarrollo más racional de todas las regiones que integran el territorio nacional;

b) Una participación efectiva de la población en la definición de su propio destino, contribuyendo y comprometiéndose, además, con los objetivos superiores de su región y del país (...). (Biblioteca Del Congreso Nacional, s.f)

Respecto de la participación de la población en asuntos que contribuyan a definir objetivos superiores de cada una de las regiones y del país en su totalidad, señalado anteriormente, se debe entender en el contexto y período en el cual se redactó el Decreto Ley, es decir durante un régimen dictatorial con canales de participación muy restringidos y bajo el supuesto de que un régimen plenamente democrático haría cumplir dicho objetivo a futuro.

Con todo, el *Estatuto de Gobierno y Administración Interior del Estado* es considerado como el primer esbozo que contenía los aspectos fundamentales de la regionalización en nuestro país y su posterior división territorial. Más adelante se incluyó, en la Reforma Constitucional llevada a cabo durante el año 2005, la posibilidad de flexibilizar el número y límites de las regiones, provincias y comunas en nuestro país, lo que trajo consigo la creación de nuevas regiones y provincias.

3. DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE: REALIDAD ACTUAL

No ha existido, en el desarrollo de cada una de las regiones del país, una correlación entre la disponibilidad de recursos económicos y el nivel de desarrollo alcanzado por estas. Se observa que gran parte de las ganancias con base en la explotación de materias primas en las regiones tiende a concentrarse en las regiones céntricas, en especial en la capital.

Por ejemplo, las regiones mineras del Norte Grande de nuestro país poseen altas cifras de Producto Interno Bruto (PIB) y abundancia en recursos naturales, pero la distribución de las ganancias productivas de estas regiones tiende a concentrarse en la Zona Central de Chile, especialmente en Santiago, en donde gran parte de las oficinas de las empresas del rubro minero tienen sus oficinas centrales, además de pagar impuestos en las comunas de más altos recursos en la capital, en vez de hacerlo en las regiones en que se explotan originariamente los recursos naturales.

Una reflexión que refuerza el actual centralismo económico en Chile es el que realiza Frigolett (2013):

El efecto del centralismo no sólo se refleja en la intensidad de la concentración de las industrias de servicios de consumo masivo, sino que sorprendentemente en la de los servicios de soporte logístico financiero y de servicios empresariales. La sociedad del conocimiento está plenamente capturada por el centro metropolitano. El modelo centralista se perpetúa a través de la concentración de los centros de educación superior, con la paradoja de potenciar aún más la oferta en la capital, ya que los planteles regionales compiten instalando centros de formación de post-grado

en la propia ciudad capital como estrategia de supervivencia y de validación del mercado del conocimiento. (pp.4-5)

La problemática antes expuesta adquiere un grado aún más crítico si se piensa en el acceso a los servicios y bienes de consumo, y la forma en que estos son distribuidos a lo largo del territorio nacional, así como la concentración de los mayores salarios y una mayor calificación de los trabajadores en la capital.

La crítica hecha por Frigolett apunta también al desigual acceso a centros de educación y de formación de capital humano de mayor nivel a lo largo del país, ubicados principalmente en la capital, otorgándoles mayores posibilidades de desarrollo profesional a sus habitantes en desmedro de quienes residen en el resto del país, aumentando el flujo migratorio hacia la capital y, por ende, la concentración territorial.

Otro aspecto que no ha sido cumplido respecto de los principios de regionalización señalados en el Decreto Ley aludido al inicio de este artículo, es el que trata sobre una efectiva descentralización complementada con *participación de la población*. Ello, respecto al diseño y elaboración de las políticas públicas a nivel de cada una de las regiones y en las cuales sean sus propios habitantes partícipes de su elaboración.

Respecto de que un efectivo proceso descentralizador se complemente con mayor participación de la población, no solo no ha ocurrido así, sino que las grandes decisiones en cuanto a génesis y desarrollo de políticas públicas emanan verticalmente desde las autoridades hacia el resto de la población, y lo que es más grave aún, desde la autoridad central, generalmente localizada en Santiago, en vez de una autoridad regional, como el intendente.

Cabe hacer notar el rol protagónico de los ministros de Estado en estas decisiones en vez de otorgar mayor protagonismo a los Secretarios Regionales Ministeriales o SEREMIS, los cuales son los representantes de los ministerios en cada una de las regiones y que, al menos, pudiesen tener una mayor *sensibilidad* ante los problemas que afectan a su región.

Sin embargo, y reforzando lo antes expuesto, cabe hacer notar que un ministro de una determinada cartera localizado en Santiago, como podría ser un ministro de Vivienda y Urbanismo o un ministro de Transportes y Telecomunicaciones, estará mayormente interesado en otorgar recursos a aquellas regiones que poseen más habitantes, en especial en la Región Metropolitana, pues el impacto de dicha política pública y su posterior beneficio será aún mayor en estas regiones que en aquellas de población menor.

Complementando lo anteriormente expuesto, es viable mencionar lo expuesto por Von Baer y Torralbo (2012) respecto del centralismo en las políticas públicas llevadas a cabo en nuestro país:

Durante las últimas décadas, más que avanzar de un modo decidido y sistemático en un esfuerzo país de descentralización y de fortalecimiento de las capacidades locales y regionales, diversas decisiones políticas y políticas públicas han generado efectos exactamente en el sentido inverso, como entre otros es el caso de:

- La mayor inversión en viviendas sociales en proporción al tamaño poblacional de la capital
- La concentración programada para Santiago del 66.7% de los megaproyectos de inversión pública del Bicentenario (en vez de haber aprovechado la oportunidad histórica del Bicentenario para legarle a las futuras generaciones de

chilenos un país descentralizado, de desarrollo más equilibrado y significativo en todo su territorio). Aún peor, más que ejecución efectiva de dichos proyectos en el resto de las regiones, en algunos casos debieron conformarse sólo con una placa de reconocimiento como obra del Bicentenario (...).

- La iniciativa forzada y controversial de transformar el aeropuerto Cerrillos en un proyecto inmobiliario de grandes proporciones.
- La ampliación de 145,7% del área urbana del Gran Santiago (2002); con una inversión proyectada de \$ 5 mil millones en proyectos inmobiliarios y 950.000 nuevos habitantes, con los consiguientes nuevos problemas, que se agravarán la propuesta nueva ampliación (2011) en más de 10.000 hás. y su proyección de 1,6 millones más de habitantes en la capital, pudiendo llegar a triplicar su actual superficie en las próximas tres décadas.
- La construcción de nuevas líneas de metro, modernas y con aire acondicionado, en contraste con muchas comunidades locales todavía aislada y abandonada a lo largo del territorio nacional. (pp. 14-15)

Las inversiones en políticas públicas, llevadas a cabo de forma asimétrica en el territorio nacional por el Estado, sin duda trajeron consigo la consolidación de la concentración territorial en el país, especialmente en la capital. A su vez, esto ha generado un excesivo crecimiento vertical y horizontal de la metrópolis.

Asimismo, la planificación de la ciudad como tal está en manos, casi exclusivamente, de las autoridades comunales y regionales, además del poder central que reside en las autoridades de Gobierno, siendo la participación de la comunidad mínima,

por no decir escasa, estando excluida del diseño de políticas públicas que les afectan. Por lo tanto, una efectiva política pública descentralizadora debería ser también reforzada con una efectiva participación de la comunidad.

4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESCENTRALIZACIÓN

Formalmente, Chile posee un régimen democrático representativo en el que periódicamente se celebran elecciones. No obstante, también es posible fortalecer nuestro régimen democrático incluyendo fórmulas democráticas participativas, como por ejemplo consultas vinculantes y plebiscitos, ello a nivel nacional y en las distintas unidades territoriales (regiones, provincias y comunas).

Entonces, la descentralización debe ser entendida no solo como un proceso de desarrollo de mayor autonomía de índole político-administrativa y económica de cada una de las unidades territoriales en el país, sino también de mayor descentralización en materia de toma de decisiones, más allá del ejercicio formal del poder que llevan a cabo las autoridades en un régimen democrático representativo, permitiendo así una mayor participación de la población que trascienda la celebración de elecciones periódicas.

En nuestro país se suele compartir la errada idea de que una efectiva descentralización radicaría solamente en la elección de autoridades de manera directa por la ciudadanía, en cargos antes designados desde el poder ejecutivo, como sucedía antiguamente con los alcaldes comunales, electos directamente desde 1992, o la actual discusión respecto de la elección de intendentes en cada una de las regiones como una *señal* de descentralización.

Efectivamente, esta última pudiese ser una reforma descentralizadora, pero quedaría inconclusa si las atribuciones de los intendentes siguieran teniendo poca autonomía desde el poder central en materia de elaboración de políticas públicas. Así las cosas, el modelo predominante en los últimos años solo ha abarcado una dimensión de la descentralización: la descentralización política.

Respecto a la descentralización política antes mencionada y su profundización a partir del regreso a la democracia en nuestro país, el informe denominado *Auditoría a la democracia* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2014) señala lo siguiente:

Entendiendo que las transferencias de atribuciones para la elaboración de políticas y el nombramiento mismo de las autoridades forman parte de la dimensión política de la descentralización, se puede señalar que la descentralización tuvo su etapa de mayor dinamismo a inicios de la década de 1990, junto con los procesos democratizadores una vez que finalizó el régimen militar. Si bien ha tenido ciertos atisbos de reforzamiento, estos esfuerzos no se han traducido aún en la consolidación de espacios políticos totalmente descentralizados. (p.375)

Con todo, algunos de los mecanismos de participación ciudadana a nivel institucional en nuestro país se han desarrollado al interior de los municipios, los cuales han realizado plebiscitos involucrando a la ciudadanía con el fin de aprobar o rechazar ciertas políticas públicas y solo en ciertos municipios (Las Condes, Zapallar, Vitacura). Ello ha ocurrido respecto de asuntos muy limitados, fundamentalmente en lo referido a infraestructura comunal y a la aprobación de los planos reguladores.

Por último, estas consultas se han llevado a cabo exclusivamente por una decisión edilicia, lo que consolida la toma de decisiones de manera vertical, centralizada y limita los espacios para ejercer una democracia más participativa. Cabe señalar que dicha situación se replica también a mayor escala en otras unidades territoriales (provincias y regiones).

5. OBJETIVOS Y PROPUESTAS EN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES

Uno de los objetivos que han permeado los programas de gobierno en las últimas décadas, ha sido el de la descentralización, tanto en su dimensión política como administrativo-territorial.

Es importante mencionar las tareas y labores que se han propuesto los distintos presidentes de la República electos desde 1990 hasta la actualidad respecto de la descentralización y participación ciudadana en sus programas de gobierno, y mencionar sus principales logros en estos aspectos.

5.1 Políticas de gobierno de Patricio Aylwin Azócar

El programa gubernamental elaborado por el aspirante y posterior primer presidente de la República después de culminada la dictadura militar, Patricio Aylwin, se propuso una serie de reformas en materia política, predominando un afán plenamente democratizador de las instituciones chilenas, proponiéndose eliminar los vestigios autoritarios de la Constitución de 1980, así como avanzar en materia de participación política y descentralización.

Cabe señalar que el primer gobierno de la transición logró sustantivas reformas combinadas en materia de descentralización y participación a partir del programa de gobierno elaborado, cumpliendo gran parte de las metas propuestas en esta materia durante el cuatrienio gubernamental post-dictadura.

El Gobierno asume como tarea fundamental la democratización del país, lo que supone tanto un esfuerzo permanente y sistemático en favor de una descentralización eficiente y de una participación activa y eficaz de la población, con un pleno despliegue de los recursos regionales y locales para el desarrollo, y el establecimiento de instancias gubernamentales modernas para dar respuesta a las necesidades reales de la población. Se persigue el logro de dos objetivos simultáneos:

1) La democratización del aparato estatal, que incluye dentro de otras políticas la elección de las autoridades municipales, y la participación y decisión de la ciudadanía en las distintas instancias del poder regional y local que incluye tanto la participación en las estructuras del Estado como el fortalecimiento de las organizaciones sociales para que, desde una posición de autonomía, interactúen con las primeras y desarrollen sus propias líneas de acción;

2) La descentralización de la administración del Estado, dotando a las autoridades regionales y comunales de la autonomía institucional, financiera y técnica necesaria para decidir sobre los programas y proyectos y para enfrentar los problemas económicos, sociales y culturales en sus respectivos territorios y participar en la gestión local del desarrollo nacional. (Diario La Época, 1989).

Durante el cuatrienio gubernamental de Patricio Aylwin se lograron avances sustantivos en materia

de descentralización y participación, como lo fue la elección directa de los alcaldes en cada una de las comunas del país a partir de los comicios celebrados en junio de 1992, autoridades previamente designadas por el presidente de la República, así como dotar de una mayor autonomía, a nivel de competencias, a los municipios.

5.2 Políticas de gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle

Una vez culminado el período del primer gobierno electo democráticamente, se sucedió un segundo período encabezado por el mismo sector político de su predecesor (Concertación de Partidos por la Democracia), esta vez encabezado por Eduardo Frei Ruiz-Tagle, a quien le correspondió gobernar por un período de 6 años.

El acento gubernamental, a nivel político-programático, apuntó principalmente a la reinserción de Chile en el mundo en diversos ámbitos, así como también a la promoción de la *descentralización económica e institucional* en el país y la modernización del Estado.

Complementando lo anterior, el Gobierno de Eduardo Frei:

[...] impulsó importantes avances en la modernización del Estado, labor que contempló cambios al interior de los servicios públicos y en los estilos de gestión evaluando logros cuantitativos y cualitativos (...) En 1994 se constituyó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública con la misión de impulsar y coordinar los esfuerzos modernizadores de los distintos ministerios y de proponer políticas sobre la materia.

Tres años después se puso en marcha el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública, que vino a redoblar los esfuerzos para encausar todos los recursos intelectuales, materiales y humanos de la administración pública, con la finalidad de convertirla en una institución capaz de atender eficientemente las necesidades de la ciudadanía. (CEME-Centro de Estudios Miguel Enríquez, 2004).

Cabe señalar que durante el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle los criterios de descentralización, además de los criterios vinculados a una mayor eficiencia en el funcionamiento del Estado mencionados anteriormente, estuvieron orientados a lograr una efectiva descentralización económica a nivel de inversiones públicas:

En materia de descentralización e institucionalidad, se logró dar un decidido impulso a la regionalización de la inversión pública. En 1994 apenas el 21 por ciento de la inversión pública era decidida por las propias regiones. Al término del mandato del Presidente Frei sobrepasaba el 45 por ciento. (CEME-Centro de Estudios Miguel Enríquez, 2004)

La principal crítica que se le pudiese realizar al período gubernamental de Eduardo Frei es quizás haber concebido la descentralización desde una visión más bien económica y no concentrar esfuerzos en realizar reformas respecto a una mayor autonomía político-administrativa de las unidades territoriales, así como también el no haber posibilitado reformas institucionales en pos de una mayor participación ciudadana.

5.3 Políticas de gobierno de Ricardo Lagos Escobar

El tercer gobierno democrático consolidó la ruta plasmada, a nivel programático, sobre descentralización y participación ciudadana que habían elaborado sus predecesores en el cargo, aunque a diferencia de lo acaecido en el gobierno de Eduardo Frei, en el que se abordó la descentralización y la participación mayoritariamente desde una óptica económica, Lagos intentó abordar esta temática desde una óptica también política y participativa, tal como lo señaló en su programa de gobierno elaborado en 1999:

Todos los habitantes del país independientemente de la región, comuna o ciudad donde vivan o trabajen, tienen los mismos derechos de acceso a las oportunidades de crecimiento y de mejor calidad de vida. Unas de las desigualdades más desoladoras son las que se expresan entre regiones y entre comunas. La concentración económica, por una parte, y el centralismo político-administrativo, por otra, ahogan nuestro desarrollo e impiden echar raíces más profundas a nuestra democracia [...]. (Fundación Democracia y Desarrollo, 1999)

Algunas de las propuestas concretas en materia de descentralización y participación ciudadana durante el sexenio de Gobierno de Ricardo Lagos Escobar fueron las siguientes, de acuerdo a lo señalado por la Fundación Democracia y Desarrollo (1999):

- Propiciaremos la elección directa del Consejo y del Ejecutivo Regional, precisando las funciones de gobierno interior y de coordinación de servicios públicos que correspondan al Gobierno Central, de las funciones de desarrollo regional, las cuales recaerán en las instancias electas por la ciudadanía [...]

- Crearemos un sistema de consultas ciudadanas y fortaleceremos la participación de las organizaciones sociales en todos los niveles, regionales y comunales, como complemento de las instituciones de representación regional y local.
- Complementaremos, en un plazo de cinco años, el proceso descentralizador y de desconcentración del Estado. Evaluaremos la estructura de las regiones para fortalecer su identidad y el compromiso de la población con ellas. Traspasaremos competencias, atribuciones y recursos del Gobierno Central a regiones [...]
- Dotaremos a las regiones de más recursos propios y de mayor autonomía en la elaboración de sus presupuestos regionales. Incrementaremos el volumen de inversión pública de decisión regional y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, particularmente el componente destinado a fomento productivo para estimular la actividad económica regional y local.
- Impulsaremos programas de desarrollo para regiones extremas y aisladas, pues el país debe asegurarlas solidariamente a todas las chilenas y chilenos condiciones de igualdad en el acceso a los beneficios del desarrollo nacional.
- Fomentaremos una distribución más equitativa del Fondo Común Municipal. Aumentaremos por esa vía, los ingresos de las comunas más pobres.

Sin duda, y como se puede observar, muy ambiciosas fueron las metas trazadas por el tercer gobierno democrático en su sexenio a nivel programático en materia de participación ciudadana y descentralización, pues ya existían las bases institucionales consolidadas con el fin de impulsar reformas más profundas y de largo plazo en ese sentido.

No obstante, analizando el sexenio gubernamental de Ricardo Lagos, casi ninguno de los propósitos señalados se cumplieron a cabalidad, pues se consolidó la concentración urbana en las grandes ciudades, en especial en las capitales regionales y muy especialmente en Santiago, aumentando considerablemente la inversión pública en la capital, unido ello a una expansión urbana desregulada en la Región Metropolitana que se hizo cada vez más visible a inicios del nuevo milenio, intensificándose problemas que ya venían produciéndose desde décadas anteriores, como la congestión vehicular y la contaminación.

Además, durante el Gobierno de Lagos se creó la base para la implementación del sistema de transporte público capitalino llamado *Transantiago*, el cual durante los últimos años ha generado una gran cantidad de inversión estatal en desmedro de las regiones.

No obstante, el análisis crítico anteriormente expuesto, durante el Gobierno de Ricardo Lagos hubo algunos intentos descentralizadores que se plasmaron en la Reforma a la Constitución Política del año 2005, que posibilitó la creación de nuevas regiones, provincias y comunas, aunque, como se ha observado, ello se ha traducido más en un aumento de la burocracia al interior del Estado que en un afán genuinamente descentralizador.

Por último, durante este período se propiciaron ciertas inversiones públicas a nivel de transporte en algunas regiones, como el reimpulso al Bio-Tren (Ferrocarriil Metropolitano de la Región del Biobío) y el Merval (Ferrocarriil Metropolitano de la Región de Valparaíso), aunque, como ya se ha expuesto antes, la mayor parte de la inversión en ese sentido se orientó especialmente hacia la capital.

5.4 Políticas de gobierno de Michelle Bachelet Jeria

Michelle Bachelet ha sido la única mandataria electa que ha ejercido la presidencia en dos ocasiones desde el retorno a la democracia en 1990.

Analizando su programa de gobierno, su primer período gubernamental (2006-2010) estuvo orientado a lograr vínculos más *cercanos* con la ciudadanía. El desarrollo y diseño de las políticas públicas contarían con una importante participación social, al menos en el papel. Respecto del ítem llamado *participación ciudadana*, el programa de gobierno de Michelle Bachelet en su primer período señalaba:

Una sociedad civil fuerte es condición necesaria para una democracia estable y desarrollada [...] Del mismo modo, una democracia sólida requiere una ciudadanía activa y vigilante, en la que el control ciudadano asegure más transparencia y participación en la gestión de gobierno. La pertinencia y la eficacia de las políticas públicas están ineludiblemente vinculadas al protagonismo de los ciudadanos en su diseño, ejecución y evaluación. (Emol- El Mercurio online, 2005)

En ese sentido, cabe destacar el especial énfasis en la generación de espacios de participación efectivos a partir de los municipios, mediante vínculos directos de los ciudadanos con sus autoridades a través de la rendición de cuentas, la receptividad de las propuestas ciudadanas por parte de los alcaldes y la fiscalización de la labor edilicia mediante la formación de *cabildos* ciudadanos en las comunas.

Incentivaremos a los municipios a formar cabildos comunales. Su función será ser receptores de la rendición de cuenta pública semestral,

así como de exposiciones sobre los planes estratégicos municipales. Los cabildos tendrán como atribución manifestarse favorable o desfavorablemente respecto de las cuentas y planes del alcalde. (Emol- El Mercurio online, 2005)

Reforzando lo anteriormente expuesto, y en referencia a los temas que convoca el presente trabajo, el programa de gobierno de Michelle Bachelet esbozaba ideas concretas de participación combinando los conceptos de participación y descentralización como un objetivo imperativo de gobierno:

Institucionalizaremos como práctica regular y obligatoria el desarrollo de procesos formales de consulta ciudadana en las etapas de diseño de política pública sectorial (...) Aseguraremos que se establezcan procesos formales de participación ciudadana como requisito de admisibilidad en el sistema nacional de inversiones respecto de proyectos de inversión pública regional. (Emol-El Mercurio online, 2005)

Una de las reformas llevadas a cabo durante el primer periodo de gobierno de Michelle Bachelet en materia de descentralización y autonomía territorial, fue la reforma constitucional que denominó *territorios especiales* a las Islas de Pascua y de Juan Fernández, reforma llevada a cabo durante el año 2007. Dicha condición les permitirá, en el futuro, contar con presupuesto propio, además de tener sus propios estatutos de gobierno con independencia del poder central. Aunque también es viable señalar que la tramitación de la legislación en materia de descentralización de los territorios insulares aún está pendiente, pues los estatutos que regirán ambos territorios aún no son aprobados.

El segundo período gubernamental de Michelle Bachelet (2014-2018) trajo consigo, quizá de forma

más profunda aunque en lo propuesto en su primer período, un paquete de reformas orientadas a una transformación profunda de la institucionalidad chilena en términos políticos, económicos, sociales y culturales, incluyendo reformas a la Constitución para posibilitar una nueva carta fundamental a futuro, reformas a nivel educacional, reformas en lo socio-cultural, etc.

Asimismo, el segundo mandato de Michelle Bachelet se vio en el imperativo de crear una nueva relación con la ciudadanía, con mayor énfasis aún que en su primer mandato, pues las movilizaciones sociales acaecidas en la última década clamaban por reformas profundas y en ese sentido urge un nuevo trato hacia las regiones, una mayor descentralización y, por supuesto, una mayor participación ciudadana.

Con todo, una de las reformas en materia de descentralización pretendidas por Michelle Bachelet decía relación con un cambio profundo a la institucionalidad regional, basándose en una mayor representatividad y reformas a la gestión de los gobiernos locales, así como también en la elección directa de los intendentes, promesa hecha desde el regreso a la democracia, pero que nunca se ha materializado debido a los intereses contrapuestos de los distintos grupos políticos:

En el plano político, nuestra convicción es que cada región debe elegir a las autoridades que representan mejor los anhelos, sueños y proyectos de la comunidad. Si hoy se eligen alcaldes, parlamentarios y consejeros regionales, ese mecanismo debe extenderse a la máxima autoridad regional, hoy su intendente o intendenta. Nuestro compromiso es dotar al gobierno regional de autonomía política y administrativa especialmente en las materias relacionadas con el desarrollo y competitiv-

dad del territorio. (Página web candidatura de Michelle Bachelet, 2013)

Sin lugar a dudas, la anterior se trata de una medida loable de parte de la segunda administración de Michelle Bachelet en cuanto a descentralización y participación, pero, como se ha señalado, habría una colisión muy profunda entre el *posible nuevo intendente (a) electo* y las atribuciones que pudiera tener con base en la autonomía presupuestaria para poder llevar a cabo de manera concreta su programa de gobierno regional, pues si la dependencia política y presupuestaria sigue estando sujeta al gobierno central, no será más que una figura decorativa dentro del esquema político-administrativo nacional, sobre todo cuando este intendente electo de manera directa sea de un signo político distinto del Gobierno central.

Complementando lo anteriormente expuesto, el programa de Gobierno de Michelle Bachelet en su segundo mandato también propuso la formación de una *Comisión Asesora Presidencial para el Desarrollo Regional* que incluía, entre otras propuestas, el modo de traspasar competencias y atribuciones a los gobiernos locales, con especialistas de diversa índole, en el ámbito académico, social, político y económico.

Quizás el hecho de que las políticas de descentralización pasen primero por una comisión presidencial *de expertos* y no directamente por las bases sociales presentes en las regiones, genera una especie de desencanto y desilusión frente a las propuestas que pudiesen emanar desde aquella comisión. La propuesta más concreta en esta materia es la que propone la elección directa de los intendentes regionales, propuesta que debería ser debatida en el corto plazo en el Congreso Nacional.

Está la duda, a futuro, sobre si estas ideas que

emanen de la comisión se plasmarán en iniciativas legales concretas por los intereses políticos contrapuestos antes mencionados, además de los conflictos tácticos e ideológicos al interior de la coalición de gobierno. Esto se suma a explosivos conflictos regionales a nivel social, en especial en las regiones ligadas a la extracción de recursos naturales, como por ejemplo el conflicto acaecido en la Isla Grande de Chiloé y la polémica con base en la ley de pesca actualmente vigente respecto de las cuotas de extracción que le corresponde a la industria pesquera en detrimento de la pesca artesanal y la profundización de dicho conflicto por el brote de la llamada marea roja acontecido en la zona y que afecta a la extracción del recurso en su totalidad.

Por último, el programa de Gobierno de Michelle Bachelet, en su segundo período, también incluía una profunda modificación en materia de asignación de recursos hacia las regiones, con información de la inversión hacia la ciudadanía a nivel de las distintas carteras ministeriales. Lo anterior, acompañándose además de un aumento de recursos:

Para dar curso al fortalecimiento de la descentralización y el desarrollo de las regiones se incrementará el gasto público regional y se generará información presupuestaria regional que incluya una desagregación regional de los presupuestos ministeriales, en aquellas asignaciones que sean efectivamente de este carácter. De esta forma, las regiones y el país, sabrán exactamente los recursos con que van a contar, y ciudadanos y ciudadanas podrán exigir a sus gobiernos regionales si estos fondos no son utilizados en forma eficiente. Adicionalmente, es necesario traspasar al Gobierno regional aquellos bienes necesarios para su funcionamiento. (Página web candidatura de Michelle Bachelet, 2013)

5.5 Políticas de gobierno de Sebastián Piñera Echeñique

El Gobierno de Sebastián Piñera fue el quinto gobierno de la transición post-dictadura y el primer gobierno de centro-derecha luego de más de medio siglo sin poder llegar al poder democráticamente. Las premisas emanadas desde la candidatura de Piñera estaban basadas en el crecimiento económico del país con el fin de aumentar la cantidad de empleos y los ingresos de la población, así como una mayor eficiencia en el gasto público en general. Sin lugar a dudas, un perfil gubernamental predominantemente economicista.

Más allá de lo mencionado con anterioridad, el gobierno de Sebastián Piñera también hizo alusión en su programa de Gobierno a la modernización de las instituciones, incluyendo participación ciudadana al interior de estas con el fin de *revitalizar* la democracia, como se señala en el capítulo 3 de su programa de gobierno, denominado *Hacia una sociedad de instituciones*:

Nuestro compromiso es con una democracia moderna, vital y participativa. La democracia no puede ser para unos pocos; no puede buscar el beneficio de aquellos que gobiernan, impidiendo que la mayoría de los ciudadanos participe activamente en el proceso de construcción del país[...]. (Oficina de Sebastián Piñera, 2009)

Por otro lado, el programa de gobierno ofrecido por Piñera contemplaba, a su vez, políticas de descentralización en nuestro país siguiendo la tónica de los gobiernos de la Concertación que antecedieron al gobierno derechista, en especial a nivel de gobiernos regionales y comunales, en lo que se refiere a su autonomía económica y política:

Para poder avanzar hacia un país descentralizado se requiere de gobiernos regionales y comunales más autónomos y dotados de recursos suficientes. Desgraciadamente, por la inexistencia de un liderazgo político que lleve adelante el proceso descentralizador, la regionalización del país no ha avanzado como corresponde. Es indispensable una visión sistémica de la reforma del Estado [...] Las atribuciones con que hoy cuentan los gobiernos regionales y comunales son insuficientes para lograr un correcto y eficiente desempeño. (Oficina de Sebastián Piñera, 2009)

El diagnóstico enunciado por Piñera en su programa de gobierno, sin lugar a dudas, es el correcto, aunque profundizando aún más en sus propuestas concretas en pos de una mayor participación ciudadana y en lo referido a descentralización, no difiere en demasía de lo ofrecido por gobiernos anteriores, lo que reafirma lo señalado críticamente por Piñera respecto de la falta de liderazgo político para conducir eficientemente reformas que apunten en ese sentido, respecto de los gobiernos de la Concertación.

Con todo, algunas de las propuestas concretas elaboradas por Sebastián Piñera, en este ámbito, fueron divididas en seis grandes ejes programáticos:

El primer eje es la descentralización fiscal. Esto se traduce en mayores recursos para las regiones y comunas exentos de un manejo discrecional desde el Gobierno central. Un porcentaje mayoritario de la inversión pública será de decisión regional [...] Los gobiernos regionales y comunales contarán con mayores recursos económicos, pero también tendrán más autonomía para decidir qué hacer con los recursos;

El segundo eje tiene como objetivo el reordenamiento y traspaso de competencias, funciones y atribuciones, además de la creación de áreas metropolitanas [...]

El tercer eje se relaciona con el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y comunales [...] Además, se generarán incentivos para atraer, retener y desarrollar el capital humano calificado en las regiones, sean profesionales o técnicos;

El cuarto eje consiste en fortalecer la probidad, transparencia y la rendición de cuentas [...] Transparentaremos la gestión del Consejo Regional, mediante la obligación de rendir una cuenta pública a la comunidad, en sus aspectos relevantes;

El quinto eje promoverá la Descentralización política. En tal sentido se presentará una reforma legal en orden a implementar la elección directa de los Consejeros Regionales [...]

Finalmente, el sexto eje busca aliviar la burocracia en las regiones, para lo cual se modificará el rol del gobernador en las provincias. Para ello, sus funciones específicas, que muchas veces duplican las del Intendente, serán asumidas por éste en aquellos casos en que la provincia sea asiento de la capital regional. (Oficina de Sebastián Piñera, 2009)

Por otro lado, y respecto de lo que compete a la participación política, Sebastián Piñera incluyó en su programa de Gobierno modificaciones con el objetivo de establecer una nueva relación entre la ciudadanía y las instituciones, al menos a nivel del poder central, como también a nivel de gobiernos comunales y regionales, en donde uno de los ejes programáticos buscaba:

[...] hacer más participativa nuestra democracia, para que los chilenos tengan un rol activo en la toma de decisiones públicas, tanto en el Gobierno Central como a nivel de gobiernos regionales, y con especial énfasis en los gobiernos comunales. (Oficina de Sebastián Piñera, 2009)

Algunos de los avances del Gobierno de Sebastián Piñera en materia de descentralización política y participación, fue la reforma constitucional que permitió la elección directa de los Consejeros Regionales, antes electos indirectamente por los concejales municipales, situación que perduró hasta las elecciones generales de noviembre de 2013. Por otro lado, durante el mandato de Piñera también se promulgó la ley 20.500 sobre *Asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*, promulgada en 2011 y cuyo objetivo es facilitar la asociación entre las personas y fortalecer organizaciones locales, como por ejemplo las juntas de vecinos, además de señalar que el Estado reconoce como *derecho* de las personas y organizaciones su participación en la elaboración de sus políticas.

No obstante, todo lo anterior se vio minimizado por movimientos sociales surgidos de forma espontánea a lo largo del período gubernamental de Sebastián Piñera que clamaban por una nueva relación entre la ciudadanía y las instituciones, al igual que en ambos mandatos de Michelle Bachelet.

Precisamente, una de las demandas más en boga durante el cuatrienio gubernamental de Piñera se desarrolló en pos de avanzar hacia una regionalización más efectiva. Movimientos surgidos en diversas localidades del país clamaban por distintos motivos, desde demandas por temas energéticos (caso Magallanes) hasta las alusivas a la ubicación de las industrias en las ciudades (caso Freirina), pero todas ellas surgidas, en el fondo, para que las

comunidades regionales tuviesen más consideración dentro de la institucionalidad político-administrativa del país, además de anhelar un mayor poder de decisión y planificación del espacio territorial con más autonomía, unido a la posibilidad de poder tener más recursos desde el poder central.

Lo anterior se vio profundizado por la poca disposición de la entonces coalición gobernante para posibilitar reformas institucionales de fondo, por lo tanto, las políticas en materia de descentralización y participación llevadas a cabo por el gobierno de Sebastián Piñera no fueron percibidas como suficientes respecto de los cambios sociales que clamaba la sociedad chilena.

Por último, señalar que durante el gobierno de Sebastián Piñera, y debido al crecimiento económico surgido con base en el alto precio de las materias primas en el mercado internacional, se produjo un auge en el empleo en ciertas regiones extractivas, especialmente en las regiones mineras, no obstante esos puestos de trabajo fueron cubiertos mayoritariamente por personal proveniente de otras regiones en desmedro de las comunidades locales, además de darse un crecimiento inmobiliario explosivo de las grandes urbes, en especial Santiago, consolidándose la concentración territorial fruto de la desregulación del uso de suelo y aumentando el centralismo, unido además a la mayor inversión en infraestructura y servicios básicos en la Región Metropolitana.

6. EXPERIENCIAS COMPARADAS SOBRE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN

Es interesante realizar una comparación entre las reformas que se proponen y que se han llevado a cabo en nuestro país, y aquellas llevadas a cabo en distintos países del subcontinente latinoamericano,

en especial en lo que se refiere a descentralización y participación política.

Cabe señalar que dichas reformas en Latinoamérica no podrían haberse llevado a cabo sin antes haber realizado transformaciones políticas e institucionales profundas, a través de reformas o cambios constitucionales.

En tal sentido, se citará como ejemplo lo acaecido en Bolivia y Colombia en las últimas décadas.

6.1 Bolivia

Se ha vuelto un imperativo, en la trayectoria política y constitucional de este país, potenciar en primer término su condición de nación plurinacional y a partir de esa premisa generar políticas públicas participativas y descentralizadas a lo largo del territorio.

Con todo, a contar de la década de 1990 ocurrieron profundas transformaciones en ese sentido, las que se vieron reflejadas en la Ley 1551 sobre Participación Popular, de fecha 20 de abril de 1994, que entre otras cosas:

[...] dio luz verde para que el Estado llegue a todo el territorio nacional a través de los municipios [...] Se conforman primero 311 municipios, luego 314, el 2004 crecen a 327 y ahora suman 337, todos con la misma jerarquía constitucional, con un gobierno local, con autoridades elegidas por voto, con recursos propios, con responsabilidades y autonomía. (Pressacco, 2012a, p. 37)

También se debe considerar como relevante en el proceso participativo boliviano, a nivel de funcionamiento de gobiernos locales, la inclusión de distintos sectores de la sociedad en dichas instituciones. Así, mediante la ley antes mencionada:

Las organizaciones sociales se legalizan como interlocutores de la gestión edil, con personería jurídica. Se convierten en OTBS (Organizaciones Territoriales de Base) que demandan obras, servicios y tienen potestad para supervisar a sus autoridades. Con ellas avanza el control social en el municipio, a través del Comité de Vigilancia. (Pressacco, 2012b, p. 37)

Siguiendo con la participación político-social, en los gobiernos locales en Bolivia ha sido fundamental la inclusión de las comunidades indígenas al interior de sus instituciones, adquiriendo con el correr de los años un gran protagonismo político en las deliberaciones institucionales:

En el caso de las organizaciones indígenas, se da una convivencia entre los usos y costumbres y la gestión pública formal. Con lo cual, al Alcalde y a los concejales les toca negociar con *mallkus* y capitanes guaraníes. Los pueblos indígenas encontraron en el municipio uno de sus mejores espacios de participación política. (Pressacco, 2012c, p. 37)

La profundización de las reformas antes mencionadas se llevó a cabo en el año 2000, en los que Bolivia se dotó de una nueva carta magna mediante un intenso proceso constitucional que daría un nuevo protagonismo al municipio como institución política:

Mientras se establecía el proceso constituyente, los municipios demandaban ser reconocidos como un nivel de gobierno, ya que figuraban en la Constitución como régimen especial junto a las Fuerzas Armadas, la familia y la cultura. En febrero de 2009 se promulga la nueva CPE (Constitución Política del Estado), dándole potestad legislativa al nivel municipal (las leyes que aprueben los concejos municipales

tienen el mismo rango que una ley nacional o departamental). (p.40)

Por último, una reforma profunda a los gobiernos locales en Bolivia no se concibe sin un aumento de las potestades de estos, como se explicó anteriormente, sumado a un aumento de recursos municipales, con el fin de llevar a cabo distintas políticas públicas de forma autónoma en materia de vivienda, educación, seguridad social, alfabetización, etc., en un proceso que caracterizó a la política local boliviana desde los años 90.

Es así como gran parte de los ingresos provenientes de las materias primas, a través de la carga impositiva que se les aplicó, fue destinada por ley a los municipios, en especial a partir del Impuesto a los Hidrocarburos, incluido en la ley 3058 promulgada en 2005.

6.2 Colombia

En el caso de este país, la institucionalidad sufrió una serie de reformas a partir de la Constitución de 1991, en especial en materia de descentralización, organización territorial y participación ciudadana, reemplazando a la ya agotada Constitución de 1886.

Cabe señalar que la institucionalidad vigente desde fines del siglo XIX y hasta 1991 fue superada por los conflictos con la guerrilla, el narcotráfico y la corrupción en general, además de la urgencia de otorgar una nueva institucionalidad a Colombia e insertarla en el entonces naciente fenómeno de la globalización

En cuanto a las innovaciones propuestas por la Asamblea Nacional Constituyente a inicios de la década de los 90, respecto de la organización del Estado colombiano se puede decir lo siguiente:

[...] conservando la forma de Estado Unitario, la Asamblea Nacional Constituyente elegida por el pueblo para elaborar la Nueva Constitución Nacional, introduce el modelo descentralista [...] De acuerdo con los documentos históricos que plasman el espíritu del Constituyente, las ideas que inspiraron la adopción de este modelo fueron: a) La autonomía de las entidades territoriales; b) La profundización de la descentralización; c) El fortalecimiento de los entes territoriales; d) La consagración del municipio como eje fundamental del Estado; e) La “democracia participativa” [...].(p.120)

Posteriormente, y tras la entrada en vigencia del nuevo texto constitucional, se creó un nuevo modelo de administración interior del Estado, ampliándose funciones territoriales, permitiéndose la elección directa de las autoridades y creándose nuevos niveles de gobierno, organizados jerárquicamente.

Así, entre los cambios implementados a partir de la nueva Carta Magna, se encuentran:

a) La ampliación de las funciones de los departamentos sobre la base de seguir siendo considerados como la instancia intermedia entre el nivel nacional y el local, pero con la clara intención de hacerlos responsables de la planificación del desarrollo de su propio territorio [...]; b) La elección popular de gobernadores con el fin de “evitar la burocratización, la corrupción y el clientelismo”; c) La transformación de los antiguos territorios nacionales (intendencias y comisarías) en departamentos; d) La introducción de tres niveles más de gobierno: regiones, provincias y territorios indígenas [...]. (pp.120-121)

Es necesario destacar que, al igual que en la organización territorial boliviana, la inclusión de los pueblos indígenas fue fundamental en la institucionalidad colombiana, en este caso como una unidad autónoma de gobierno dentro del territorio nacional, según fue consignado anteriormente.

Asimismo, el municipio y los departamentos colombianos adquirieron gran relevancia como espacios plenamente descentralizados, realmente participativos y democratizadores en la institucionalidad para la formulación de políticas públicas que afecten a la comunidad local a futuro:

[...] desde el punto de vista político, uno de los propósitos primordiales de descentralizar consistió en extender, profundizar y consolidar la democracia llevándola al ámbito local [...] Adicionalmente a ello, la Constitución de 1991 consagró el voto programático para gobernadores y alcaldes, así como otros mecanismos de participación ciudadana tales como el plebiscito, el referendo, el cabildo abierto, la consulta popular y la revocatoria del mandato. (pp.123-124)

El rol gravitante que le cabe al Municipio en la institucionalidad se basa en la siguiente premisa:

Al Municipio se lo señaló como la entidad nuclear de la división político-administrativa del Estado, otorgándole la tarea de “prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la constitución y la ley. (pp.126-127)

Por último, destacar los recursos de que disponen los municipios colombianos con el fin de llevar a cabo políticas sociales, las cuales son principalmente financiadas a través de impuestos locales y transferencias desde el Gobierno Nacional, yendo en claro incremento en las últimas décadas.

Si se tuviesen que sacar lecciones de los procesos acaecidos en los países antes mencionados en materia de reformas en pos de una mayor participación ciudadana y una mayor descentralización de las unidades territoriales en nuestro país, primeramente debería subrayarse la necesidad de voluntad de las élites para realizar reformas en la estructura institucional chilena que contemplen formas de democracia directa y fortalezcan el funcionamiento de la democracia representativa, fundamentalmente a través de reformas profundas a nivel constitucional que involucren mecanismos como el plebiscito.

Asimismo, es importante que dichos mecanismos participativos se realicen desde las unidades territoriales más pequeñas, como las provincias y comunas, a fin de poder incluir en la elaboración y control de las políticas públicas a sus habitantes, lo que podría disminuir la brecha entre la ciudadanía y las instituciones.

Por último, es importante que exista una mayor autonomía, desde el punto de vista político-administrativo, de las distintas regiones, provincias y comunas, con el fin de poder reducir el centralismo imperante en nuestra organización territorial, conservando el modelo de Estado Unitario, pero permitiendo, por ejemplo, que exista una mayor correlación entre los recursos regionales disponibles y el grado de desarrollo socio-económico de cada una de las regiones.

7. CONCLUSIONES

Una efectiva política descentralizadora en nuestro país debe tratarse desde el ángulo de una mayor autonomía política, administrativa y económica a nivel territorial y desde la dimensión de una mayor participación ciudadana a nivel político-institucional, confluyendo ambas complementariamente. Para lograr dichos propósitos, necesariamente se deben realizar reformas profundas a nivel institucional, minimizando las rigideces actualmente vigentes y con una mayor conciencia de las élites por posibilitar cambios de fondo.

El fortalecimiento de los gobiernos locales (municipios, gobiernos regionales y provinciales) como ejes fundamentales en la organización del Estado chileno, con una participación real de la ciudadanía al interior en la elaboración de las distintas políticas públicas, constituye una oportunidad real de descentralización a partir de las dimensiones señaladas anteriormente.

El fortalecimiento de las unidades territoriales locales es un objetivo inconcluso en la realidad político-administrativa en nuestro país, al igual que una relación de mayor horizontalidad entre la ciudadanía y sus instituciones en pos de una mayor y mejor participación. Quizá el debate constitucional que está en proceso sea una oportunidad y, a futuro, una instancia decisiva para abordar el problema planteado en el presente artículo en todas sus dimensiones.

BIBLIOGRAFÍA

Biblioteca Del Congreso Nacional (Sin fecha). *Página web de la Biblioteca del Congreso Nacional*. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/>

CEME-Centro de Estudios Miguel Enríquez (2004). *El Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle*. Recuperado de: http://www.archivochile.com/Gobiernos/gob_edo_freirt/de/GOBdefreirtooo9.pdf

Diario La Época (1989). *Programa de Gobierno Concertación de Partidos por la Democracia*. Recuperado de: [http://www.bcn.cl/catalogo/busqueda_resultado?busqueda=Programa+de+gobierno+Patri-cio+Aylwin++\(1990-1994\)%252F&opcionesbusqueda=TITULO&frase_exacta=&alguna_palabras=&-sin_palabras=&pagina=1&mindate=+&maxdate=+&sort=+&b=1](http://www.bcn.cl/catalogo/busqueda_resultado?busqueda=Programa+de+gobierno+Patri-cio+Aylwin++(1990-1994)%252F&opcionesbusqueda=TITULO&frase_exacta=&alguna_palabras=&-sin_palabras=&pagina=1&mindate=+&maxdate=+&sort=+&b=1)

Emol. El Mercurio online (2005). *Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2006-2010*. Recuperado de: http://www.emol.com/especiales/_elecciones_2005/descargas/programa_Bachelet.pdf

Frigolett, H. (2013). *Economías regionales en Chile: desigualdad y heterogeneidad*. Santiago de Chile: RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Documento de trabajo N°12 sobre Estudios Territoriales, p. 24.

Fundación Democracia y Desarrollo (1999). *Primer Gobierno del Siglo XXI: Programa de Gobierno: Para Crecer Con Igualdad*. Recuperado de: <http://www.fdd.cl/>.

Oficina de Sebastián Piñera (2009). *Programa de Gobierno Para el cambio el futuro y la esperanza Chile 2010-2014, Sebastián Piñera, Coalición por el Cambio*. Recuperado de: <http://www.sebastianpinera.cl/>

Página web candidatura de Michelle Bachelet (2013). *Programa de Gobierno 2014-2018 Michelle Bachelet*. Recuperado de: <http://michellebachelet.cl/programa/>

Pressacco, F. (2012). *Gobiernos locales en América Latina*. Santiago De Chile: RIL Editores.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). *Informe: auditoría a la democracia: más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. Santiago de Chile.

Von Baer, H. y Torralbo, F. (2012). *Chile descentralizado y desarrollado: fundamentos y propuestas para construir una política de Estado en descentralización y desarrollo territorial de Chile*. Grupo Res Pública Chile; Programa de Institucionalidad y Políticas Públicas Regionales del Instituto de Desarrollo Local (IDER) de la Universidad de La Frontera, Temuco.