

**ENTRE LA REGIÓN Y LA COMUNA:  
DESCENTRALIZACIÓN Y MUNICIPIOS  
BAJO LA MIRADA DE LOS CONSEJEROS  
REGIONALES DE CHILE**

*BETWEEN REGION AND BUREAU: DECENTRALIZATION  
AND MUNICIPALITIES UNDER THE VIEW OF CHILEAN  
REGIONAL COUNSELORS*

---

autor  
**Pablo Iriarte Bustos<sup>1</sup>**

## RESUMEN

A continuación se presentan los principales resultados de un estudio exploratorio realizado a través de una encuesta de nivel nacional aplicada a los consejeros y consejeras regionales (CORE) entre julio y septiembre del 2015. Ochenta consejeros contestaron preguntas relativas al desarrollo de sus funciones, el proceso de descentralización y su relación con los municipios. La mayor parte de los encuestados ejerce por primera vez el cargo y considera que su reelección debería estar limitada. Sostienen además que los ciudadanos están a favor de la descentralización. A su vez, realizan una dura evaluación de la situación municipal actual, situación en que los CORE, si bien tienen un manifiesto interés, no perciben tener gran influencia a través de su labor.

**PALABRAS CLAVE:** Consejeros regionales, descentralización, municipios.

## ABSTRACT

The paper is to show the main results of an exploratory study based on a nationwide survey to regional counselors (CORE) between July and September 2015. Eighty counselors answered questions concerning the development of their functions, the decentralization process and their relationship with municipalities. Most respondents are regional counselors for the first time and believe that their re-election should be restricted. They argue that citizens are in favour of decentralization and make a hard assessment of the current municipal situation, where counselors, despite their clear interest, do not observe an important impact of their work.

**KEYWORDS:** Regional counselor, decentralization, municipality.

---

1.- Sociólogo y licenciado en Filosofía de la Universidad Católica de Chile, Magíster© en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Chile. Correo electrónico: pabloiriartebustos@gmail.com

El presente artículo es producto del estudio Descentralización y municipios del cual el autor fue director, realizado durante el año 2015 en la Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM) con el apoyo de la Vicerrectoría de Transferencia Tecnológica y el Programa de Estudio de Políticas Públicas. El autor agradece el trabajo de Catalina Pantoja a lo largo del proyecto, de las ayudantes de investigación Andrea Zapata, Elizabeth Hernández y María Cecilia Peralta, así como las contribuciones de Roberto Lagos.

Artículo recibido el 30 de abril y aceptado el 15 de mayo del 2016.

## 1. INTRODUCCIÓN

En el año 2012 fueron electos por primera vez en veinte años los consejeros y consejeras regionales en Chile. Desde el año 1993, cuando fue creada la figura de los CORE a través de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno Administración Regional N° 19175, su elección era realizada por los concejales de las diversas comunas de cada región que, constituyendo un colegio electoral provincial, elegían a quienes constituirían el Consejo Regional cada cuatro años. Dicha elección por vía indirecta tendía a reproducir la distribución de poder alcanzada por los partidos políticos a nivel comunal, proyectándola ahora a nivel de la región. Así, la fuente de legitimidad de los CORE estaba anclada, en gran medida, en los concejales efectivamente y popularmente electos en cada comuna. Por otra parte, sus funciones estuvieron asociadas históricamente a los vaivenes de la principal fuente de financiamiento de los Gobiernos Regionales: el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Los CORE tuvieron, y aún tienen, como principal actividad la decisión sobre la utilización que se hará en la región de parte importante de los recursos proveídos por el FNDR. La capacidad de decisión sobre los recursos regionales tomó tempranamente la forma de decisión sobre proyectos de inversión, gran parte de ellos de nivel comunal. Este aspecto de sus funciones ha tendido a opacar y dejar en segundo plano otra serie de funciones y atribuciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras propias de los CORE y que tienen como principal objetivo hacer efectiva la participación de la comunidad regional (Ley N° 19175, 2015)<sup>2</sup>.

La importante modificación al estatus político de los CORE, que significó su elección popular en el año 2013, buscaba tener un impacto respecto a su fuente de legitimidad. Sin embargo, no vino acompañada de una transformación en sus funciones: la lógica de selección de proyectos sigue siendo dominante en el quehacer de los consejeros. Si bien se avizoran cambios significativos al respecto, y no exentos de polémica, los CORE siguen siendo “los *redbank* de las municipalidades”<sup>3</sup>.

En el marco de esta situación de transformación e incertidumbre que atraviesan los CORE respecto a su posición en el cuadro político nacional, marcado primero por el paso hacia su elección directa, que fue motivo de discusión y análisis (Morales y Navia, 2008; Piergentili y Jofré, 2013; González-Bustamante, 2014), y dado que aún se esperan nuevos cambios como la elección directa del intendente regional y otros que modifiquen las funciones y atribuciones propias de los CORE, resulta de gran interés realizar un estudio exploratorio para recoger las percepciones de los propios consejeros sobre temas como la descentralización y el desarrollo municipal.

En el convencimiento de que conocer y relevar la opinión de los actores políticos involucrados —en este caso los consejeros como segmento político, a la vez bastante desconocido públicamente, pero de importancia considerable a la hora de definir el destino de las regiones del país— contribuiría a profundizar el conocimiento de la realidad nacional en estos ámbitos, se realizó una encuesta de proyección nacional cuyos resultados pueden contribuir a profundizar el conocimiento sobre la realidad regional actual del país.

---

2.- Sobre la génesis de los Gobiernos Regionales, ver Lira y Marinovic (1999).

3.- Tal como lo expresara en una conversación, de forma sucinta y muy didácticamente, una consejera regional.

A menudo los análisis de la realidad política nacional soslayan el componente subjetivo o, sencillamente, dan por supuesto cierto bagaje de opiniones y percepciones sin hacer efectivamente las preguntas pertinentes a los actores políticos.

Actualmente electos por la ciudadanía, los consejeros regionales juegan un importante rol vinculando diferentes escalas territoriales. Sin embargo, no es claro de qué forma conciben ellos su posición en el proceso de descentralización actual, qué impacto consideran que tienen sus funciones y decisiones en los municipios dentro de la región y cómo proyectan a futuro la realidad municipal. Precisamente en estos puntos radica el interés e importancia del estudio que se presenta a continuación, estudio que busca recoger información relevante a través de la aplicación de una encuesta nacional a consejeros regionales.

Así, los objetivos de este estudio exploratorio son: conocer la opinión que los CORE tienen del actual proceso de descentralización, las transformaciones que se han producido en sus funciones y el impacto en su relación con los municipios; conocer la evaluación que hacen acerca de la influencia que tiene su trabajo sobre el ámbito municipal en dimensiones como ordenamiento territorial, desarrollo social, infraestructura y desarrollo cultural; y también conocer su opinión respecto a la situación actual de los municipios en Chile, sus fortalezas, debilidades y posibilidades de mejora.

Creemos que relevar las opiniones y percepciones de los CORE puede ser el inicio de una comprensión más cabal de la autopercepción que tienen de sus tareas y de la forma en que comprenden la realidad regional y local. Esto nos ayudará a tener más elementos para interpretar la configuración territorial, política y social de las regiones en el país.

## 2. METODOLOGÍA

Se aplicó una encuesta nacional, cuyo instrumento (cuestionario) estuvo compuesto de 25 preguntas y se enfocó en tres dimensiones:

- 1) Caracterización básica del encuestado
- 2) Percepciones sobre el proceso de descentralización.
- 3) Percepciones sobre la relación de los consejeros con los municipios.

En primer lugar, se realizó una prueba (testeo) de la encuesta en un grupo focal de consejeros regionales. El grupo focal permitió mejorar el instrumento y discutir sobre la situación actual de los CORE, de modo de ahondar en la problemática y construir mejor las preguntas de investigación.

En segundo lugar, la encuesta fue aplicada entre julio y septiembre del año 2015 a través de un formato electrónico dispuesto en la plataforma virtual de la UTEM. Se envió a los 276 consejeros regionales del país por medio de correos electrónicos. La suma total de encuestas contestadas fue de 80.

Se realizaron 10 envíos de la encuesta a los correos electrónicos de los consejeros previamente reunidos en una base de datos con una explicación del estudio e invitación a participar en él. Los envíos de correos fueron acompañados por contactos telefónicos con todos los CORE, lo que permitió en algunos casos explicar con mayor detalle el estudio que se realizaba y en otros corregir los datos de contacto para hacer llegar la encuesta. De modo que se instaló una mesa de ayuda para todo el proceso de levantamiento de información.

También fue de gran importancia el contacto con los secretarios ejecutivos de los consejeros

regionales, quienes al ser contactados por correo y telefónicamente comprometieron su apoyo reenviando la encuesta a los CORE, ayudando así a corregir direcciones de correo electrónico con errores e incluso dando aviso en sesiones del Consejo respecto al estudio que se llevaba a cabo y la importancia de participar.

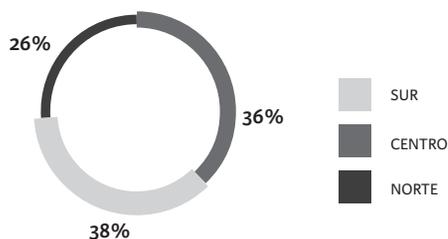
### 3. RESULTADOS

#### 3.1. Caracterización de participantes

Un total de 80 consejeros regionales participaron en la encuesta expresando sus opiniones acerca del proceso de descentralización y de la situación actual de las municipalidades. Esto equivale a una tasa de respuesta del 29%, lo cual nos permite observar tendencias de opinión representativas.

Del total de encuestados, un 74% son hombres, lo que corresponde a 59 consejeros. Mientras que un 26% son mujeres, porcentaje que corresponde a 21 consejeras. La edad promedio de los 80 consejeros que participaron fue de 49 años. Se observa un alto nivel de estudios entre los consejeros encuestados: el 77,5% ha cursado educación superior universitaria completa o postgrado.

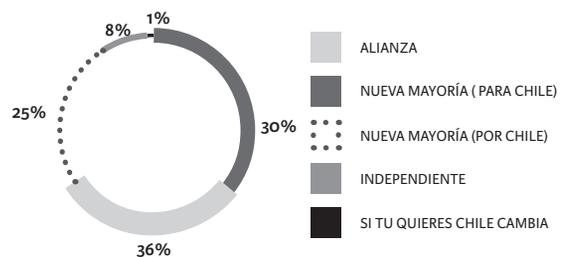
Gráfico N° 1:  
Distribución encuestados según macro región



Fuente: elaboración propia

Al realizar una agrupación de las regiones del país en macroregiones (norte, centro y sur), se observa que la distribución de los encuestados es bastante equitativa. El 26% de los CORE que participaron en la encuesta forman parte de la macroregión norte (desde Arica hasta Coquimbo), el 36% a la macroregión centro (desde Valparaíso hasta Maule) y el 38% representa a la macroregión sur (desde Biobío hasta Magallanes).

Gráfico N° 2:  
Distribución de encuestados según pacto electoral



Fuente: elaboración propia

El 55% de los CORE que participaron de la encuesta pertenecen al pacto Nueva Mayoría y el 36% pertenece al pacto de la Alianza.

El 79% de los encuestados ha ejercido como consejero regional solo una vez y el 21% de ellos lo ha hecho 2 o más veces.

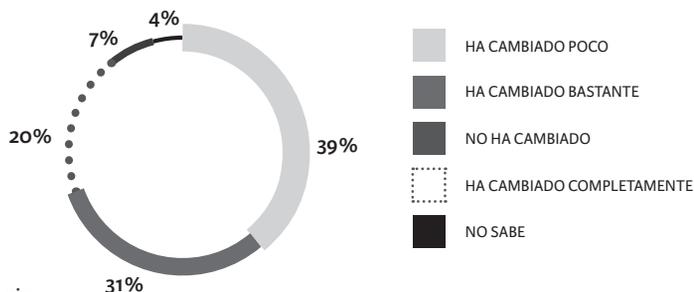
Resulta interesante notar también que la mayoría de los encuestados, un 79%, tiene actualmente una ocupación remunerada distinta a la de consejero.

### 3.2 Descentralización

Se preguntó a los consejeros cuánto creen que ha cambiado su función a partir de la elección popular iniciada en el año 2013. Teniendo como hipótesis lo señalado al momento de la aprobación del cambio legal: una presencia mayor en el escenario público y mayor un acercamiento ciudadano para estos actores políticos.

Gráfico N° 3:

Cambios en la función por democratización de la elección de los CORE



Fuente: elaboración propia

Resulta interesante observar que un gran porcentaje de CORE, el 59%, piensa que la democratización en su elección no ha cambiado nada o solo un poco la función que realizan.

(ahora adecuada al principio *una persona, un voto*) no avanza simultáneamente con la transformación de las funciones que estos cumplen.

Recordemos que en el año 2013 se sustituyó el antiguo sistema indirecto de elección de CORE (en que los concejales los elegían) por un sistema directo de elección popular. Morales y Navia (2008) criticaron en su momento la forma indirecta de elección de CORE por ser un obstáculo para la representación democrática. El problema de *malapportionment* en la elección indirecta de CORE, producido por la subrepresentación de las comunas de mayor población, violaba en opinión de los autores el principio democrático de *una persona, un voto*. Ahora bien, atendiendo a la opinión mayoritaria de los CORE encuestados, el cambio hacia la representatividad democrática

Las principales ideas que expresan los mismos CORE en la encuesta respecto de las cosas que no han cambiado con la elección popular dicen relación con:

- La elección popular en nada ha afectado las escasas atribuciones que los consejeros tienen para la toma de decisiones.
- La ley sigue señalando las mismas competencias, funciones y atribuciones.
- El poder de decisión sigue estando en el intendente y ellos no poseen facultades fiscalizadoras y resolutivas.
- El centralismo de las políticas públicas impide a los CORE poder tener mayor influencia en el desarrollo de las regiones.
- No existe autonomía fiscal.

No ha habido traspaso de competencias. Existe poca voluntad del ejecutivo y legislativo de aumentar las atribuciones de los CORE.

Por otra parte, los principales aspectos que se señala sí han cambiado con la elección popular de los CORE son:

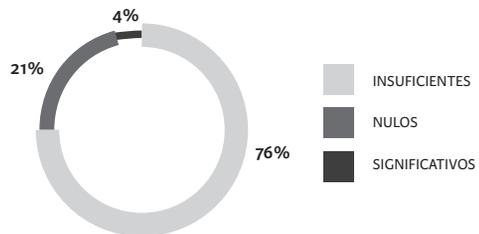
- Ha aumentado el trabajo en terreno y el compromiso con la comunidad. Ha aumentado también la responsabilidad con la ciudadanía.
- Mayor vinculación con las organizaciones sociales y los municipios, crece la necesidad de trabajar con ellos.
- Existe un mayor conocimiento de la ciudadanía respecto de lo que son y hacen los CORE.
- La toma de decisiones se hace con mayor conciencia y compromiso con la comunidad, se priorizan las expectativas de las personas y se deja de lado la politización de las discusiones.
- Ha aumentado la legitimidad frente a las otras autoridades y frente a la ciudadanía.

• Aumenta el interés de los CORE por visibilizar el trabajo que hacen.

• Se ha visibilizado a los consejeros, pero las funciones son las mismas, por lo que las expectativas de la gente aumentan, pero no existen las competencias adecuadas para satisfacerlas.

Respecto a los avances en el proceso de descentralización, el 97% de los consejeros encuestados cree que han sido insuficientes o nulos. Solo un 4% piensa que estos avances han sido significativos.

Gráfico N° 4:  
Avances en la descentralización



Fuente: elaboración propia

Al analizar la percepción de avance en el proceso de descentralización según pacto se observa que los CORE que pertenecen a la Alianza tienen una visión levemente más pesimista, esto ya que el 45% de ellos piensa que los avances han sido nulos en comparación con un 5% de la Nueva Mayoría que tiene esa opinión.

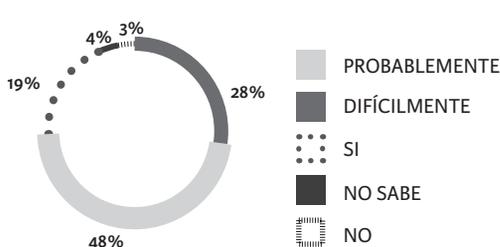
Por otra parte, al analizar los datos según macroregión se puede ver que los CORE de las zonas centro y sur tienen una visión levemente más negativa respecto a los avances en el proceso de descentralización, ya que los porcentajes de consejeros que aprecian como nulos los avances son bastante mayores en relación a los consejeros del norte.

Ahora bien, a pesar de que la percepción de que los avances no han sido significativos, resulta interesante observar que la mayoría de los encuestados (67%) cree que, en una perspectiva al 2030, Chile sí será o probablemente será un país descentralizado. Esto nos muestra que existe una cierta expectativa de que Chile avanzará al respecto en los próximos 15 años.

difícilmente Chile pueda ser un país desarrollado en el 2030 y un 55% cree que esto definitivamente no pasará.

Al ser consultados si acaso ellos creen que los ciudadanos quieren la descentralización, el 95% de los CORE encuestados cree que sí la quieren. Apenas un 4% cree que no.

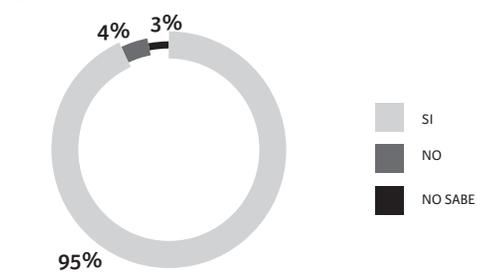
Gráfico N° 5:  
Descentralización al 2030



Fuente: elaboración propia

En esta misma línea, el 56% de los CORE cree que Chile será (o probablemente será) un país desarrollado al año 2030.

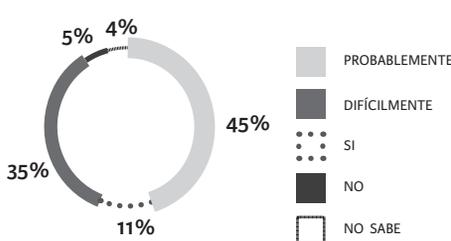
Gráfico N° 7:  
¿Los ciudadanos quieren la descentralización?



Fuente: elaboración propia

Consultados sobre la relación entre descentralización y democracia, el 73% de los consejeros encuestados cree que el proceso de descentralización fortalece la democracia absolutamente.

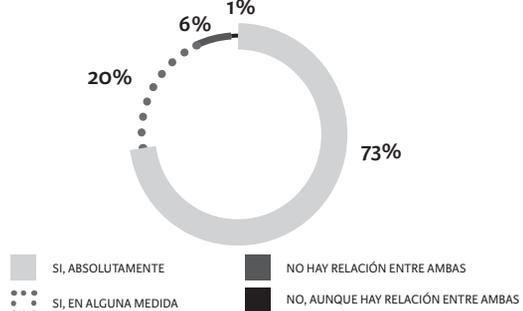
Gráfico N° 6:  
Desarrollo al 2030



Fuente: elaboración propia

Si bien la mayoría de los encuestados tiene una visión optimista respecto del desarrollo futuro del país (11% cree que sí será desarrollado y 45% que probablemente lo será), el 35% de ellos piensa que

Gráfico N° 8:  
¿El proceso de descentralización favorece la democracia?



Fuente: elaboración propia

Los principales argumentos de quienes piensan que la descentralización sí fortalece la democracia (en alguna medida o absolutamente) son los siguientes:

- La descentralización es uno de los elementos de la democracia.
- La descentralización otorga más poder a los ciudadanos de las regiones que conocen mejor la realidad del territorio y pueden actuar en concordancia con ello.
- Las regiones podrán expresar mejor sus opiniones y necesidades. Se pueden tomar decisiones regionales y locales de acuerdo a la opinión de los habitantes, focalizando los recursos pertinentemente.
- Acerca a las personas a la toma de decisiones en temas fundamentales para sus vidas. Aumenta la participación de la comunidad en el debate público. Comunidad más participativa e informada. La democracia se construye con participación. Una mayor participación de los ciudadanos en las materias de su territorio, le imprimen un mayor control y vinculación con la acción pública y las materias de su interés.
- Autoridades regionales reconocidas por los ciudadanos. Elección directa de las autoridades regionales acerca a las personas a la toma de decisiones. Autoridades empoderadas que dan cuenta a sus propias comunidades y a sus contrapartes regionales (CORE – Municipios – Comunidades).
- La descentralización del poder conlleva una mayor participación territorial en la toma de decisiones. Las regiones con capacidad de decisión es la esencia de la democracia. Se reconocen las oportunidades y capacidades de participación de las regiones, más regionalización y más descentralización es igual a mayor democracia responsable y pertinente.

• Sin descentralización no hay desarrollo, por lo tanto tampoco democracia.

• Aumenta confianza en las instituciones y por lo tanto su validez.

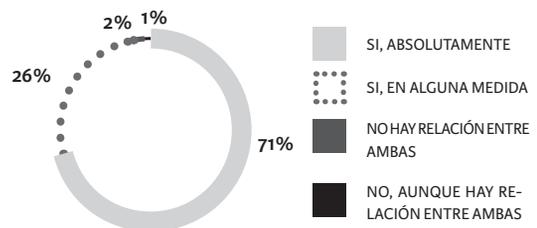
• La descentralización que involucra mayores recursos para las regiones le otorga autonomía en su distribución, realizando inversiones adecuadas a las realidades locales.

• La descentralización legitima a la democracia, acercando la representación política. Porque la esencia de la democracia es la dispersión del poder y del ejercicio del mismo, y con la descentralización se concreta dicho objetivo.

• La descentralización permite agilizar los procesos y con ello llegar con soluciones más rápidas a la gente y así mejorar su calidad de vida.

El 71% de los consejeros encuestados cree que el proceso de descentralización del país contribuye a disminuir las desigualdades territoriales absolutamente.

Gráfico N° 9:  
¿La descentralización disminuye las desigualdades territoriales?



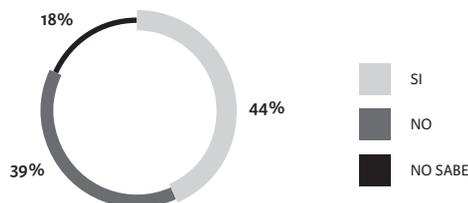
Fuente: elaboración propia

Los argumentos de los que creen que la descentralización sí disminuye dichas desigualdades son:

- La descentralización ayuda al desarrollo particular de cada región. Existe una mayor visión territorial y al conocer mejor las necesidades locales se puede trabajar mejor en ellas.
- Se le entrega más poder a las regiones. La toma de decisiones se realiza con información más pertinente de la realidad local, lo que asegura una mejor utilización de los recursos. La toma de decisiones es más rápida, por lo tanto se podría avanzar mejor.
- La descentralización permite priorizar y atender materias de interés territorial, sin que la evaluación esencial sea el tamaño poblacional o la densidad de la misma.
- Al contar con autonomía política y financiera cada región tenderá a fortalecer las materias propias de su realidad, terminando en parte con las desigualdades.
- La descentralización implica la existencia de órganos con autonomía constitucional, facultades y recursos económicos autónomos para planificar el desarrollo equitativo entre las regiones y al interior de las mismas.
- Una descentralización verdadera (regionalización) permitiría a cada región decidir en forma independiente y soberana el futuro de cada una de estas.

El año 2014, la Presidenta de la República Michelle Bachelet creó la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional, para la cual nombró como presidente a Esteban Valenzuela, quien junto a un grupo de expertos viajó por todo el país con el encargo de crear una Agenda de Descentralización. Con respecto a este proceso político se preguntó a los CORE: ¿la Agenda de Descentralización fue elaborada con la participación de todos los actores involucrados a nivel local?

Gráfico N° 10:  
¿La Agenda de Descentralización fue elaborada con la participación de todos los actores involucrados a nivel local?



Fuente: elaboración propia

No existe una mayoría clara frente a la pregunta si acaso la Agenda de Descentralización fue elaborada con la participación de todos los actores involucrados a nivel local. El 39% de los encuestados cree que faltaron actores relevantes a nivel local, mientras el 44% cree que contó con la participación de todos los involucrados.

Los actores que, según la opinión de los consejeros (39%), no fueron involucrados en la elaboración de la Agenda son los siguientes: CORE, alcaldes, concejales, gobernadores, municipios, instituciones y organizaciones locales, funcionarios regionales, dirigentes locales, comunidad rural y zonas aisladas.

Consultados respecto a una posible limitación en la reelección de los CORE, un 81% piensa que sí se deben limitar sus reelecciones y solo un 19% piensa que no se debieran limitar. Ahora bien, no existe claridad respecto a cuántos periodos se debiera limitar: un 46% piensa que debieran ser dos reelecciones y un 35% cree que debiera ser solo una.

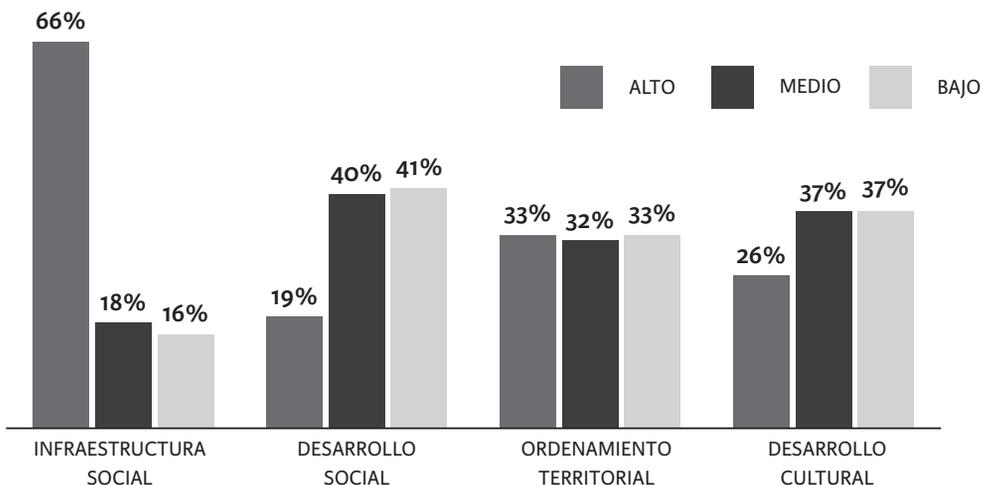
### 3.3 Relación CORE y municipios

El número promedio de comunas que cada consejero encuestado representa es de 7. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la desviación es bastante alta, el número mínimo de comunas es 1 y el máximo es 52. Esto se explica porque algunos CORE contestaron esta pregunta haciendo referencia a la cantidad de comunas que componen la circunscripción electoral provincial por la cual fueron electos, mientras otros contestan con el número total de comunas que componen la región de la cual son consejeros. Planteamos que esto tiene relación, hasta cierto punto, con las distintas escalas de identificación que manejan los CORE con el territorio: mientras algunos consideran su espacio de preocupación e identificación la región como totalidad, otros asocian su representatividad a un cierto número de comunas respecto a las cuales tienen un compromiso. Esto presenta dificultades evidentes para un cargo político, como es el de CORE, que está, por así decirlo, *tensionado* entre las escalas de lo regional y lo comunal.

Así, mientras parte importante de su función es hacer efectiva la participación de la comunidad regional en su totalidad y, por lo mismo, son encargados de hacer realidad una perspectiva regional de los problemas y sus soluciones, muchos de ellos no dejan de identificarse con una fracción de la región, algunas comunas. Piergentili y Jofré (2013), en esta misma línea, planteaban respecto a la inminente elección directa de los CORE que “la fragmentación territorial que puede traer como consecuencia las pugnas entre provincias, a partir de la obligación de representación de los CORES, no promueve en lo absoluto el fortalecimiento de la identidad política de las regiones” (p. 14).

Los CORE fueron consultados respecto a cuánto impacto creen que tiene su trabajo en diferentes dimensiones de desarrollo de los municipios de la región en la que ejercen.

Gráfico 11:  
impacto de los CORE en las funciones municipales



Fuente: elaboración propia

El 66% de los CORE encuestados cree que el impacto de su trabajo en el desarrollo de infraestructura social que realizan los municipios es alto. Generalmente esto se considera como el apoyo y patrocinio a la realización de proyectos educativos, de salud, vivienda y turismo. Por otra parte, el 41% de los CORE encuestados cree que el impacto de su trabajo en la función de desarrollo social que realizan los municipios es bajo. La opinión respecto al impacto del trabajo de los CORE en la función de ordenamiento territorial que realizan los municipios está muy dividida: un tercio cree que el impacto es alto, otro tercio que el impacto es medio y un último tercio piensa que el impacto es bajo. En tanto, el 37% de los CORE encuestados cree que el impacto de su trabajo en la función de desarrollo cultural que realizan los municipios es bajo.

En síntesis, se observa que no existe una tendencia clara entre los CORE respecto al impacto de su trabajo en las funciones municipales. Sin embargo, destaca que en el ámbito de infraestructura social la mayoría de los encuestados cree que el impacto es alto. Por otra parte, en el ámbito de desarrollo social un bajo porcentaje cree que el aporte es alto.

Ahora bien, consultados respecto a una de las propuestas de la Comisión Engel en la Agenda para la Transparencia y Probidad en los Negocios y en la Política en que se propone que los CORE no podrán ser contratados por municipios pertenecientes a la región donde fueron electos, la mayoría de los CORE, el 67%, sí está de acuerdo con la medida propuesta por la Agenda.

Los principales argumentos señalados por el 67% que está de acuerdo con la medida de la Agenda son:

- Cargos no compatibles porque se producen influencias y conflictos de intereses.
- Le quitaría independencia al CORE ya que trabajaría bajo la contradicción de responder a la comuna por un lado y responder a la región por otro.
- Los CORE deben asignar recursos a los municipios y se perdería objetividad.
- Debe existir libertad para poder fiscalizar bien.
- El trabajo de los CORE es netamente regional y deben velar por todas las comunas de la región.
- Los CORE debieran dedicarse de manera exclusiva a su trabajo o por lo menos preferencial, con remuneración acorde al cargo.
- Fortalece la confianza de la ciudadanía hacia los consejeros.
- Mayor transparencia en el trabajo.

Por otra parte, los argumentos del 32% de los consejeros que no están de acuerdo con la medida señalada en la Agenda para la Transparencia y Probidad en los Negocios y en la Política son los siguientes:

- No se le puede exigir dedicación exclusiva a los consejeros ya que no tienen la remuneración acorde a ello.
- Se coarta la libertad de trabajo.
- Se puede trabajar de manera profesional independiente de la militancia y el cargo.
- Se debieran regular los posibles tráfcos de influencias.
- El trabajo técnico y específico realizado en un municipio no influye en el trabajo realizado en el CORE.
- Los municipios tienen múltiples tareas que no implican recursos por lo que el CORE podría trabajar sin conflicto de intereses.

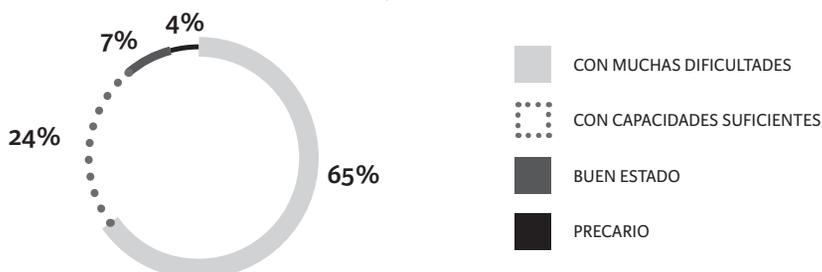
- Los CORE no pueden trabajar en cargos directivos en los municipios, pero en cualquier otra área no existe incompatibilidad.
- Los CORE pueden inhabilitarse para las decisiones específicas en que su municipio esté involucrado o cuando corresponda.
- Son labores afines y complementarias.
- Es difícil para los CORE encontrar trabajos complementarios y los municipios son una fuente de empleo complementaria.
- Limita la participación ciudadana.

### 3.4 Situación municipal

El 69% de los encuestados cree que la situación actual de las municipalidades de las comunas que ellos representan es precaria y con muchas dificultades. Solo un 7% considera que las municipalidades están en un buen estado de desarrollo. Lo que acentúa la visión crítica que poseen estos actores políticos.

Gráfico N° 12:

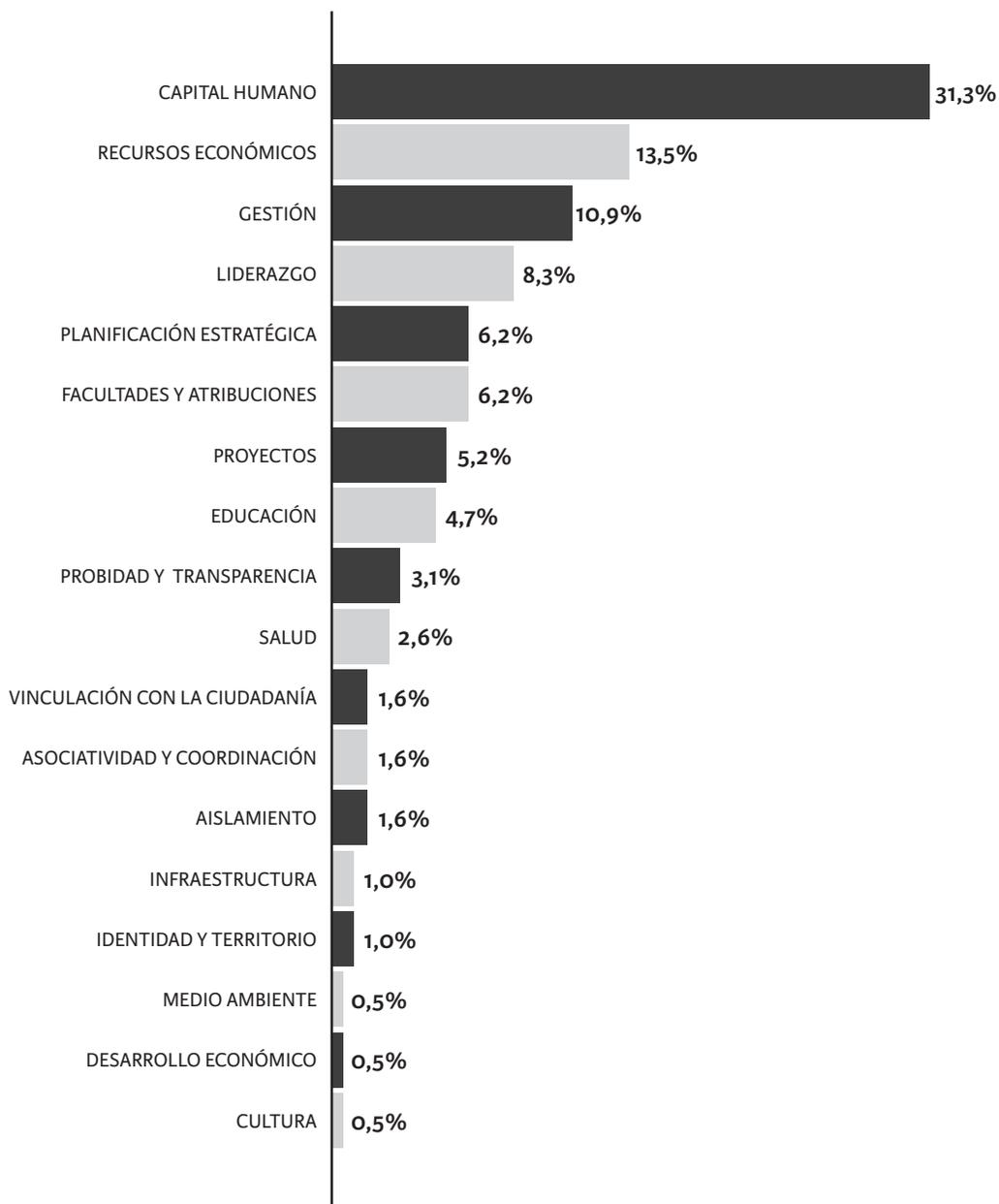
Evaluación estado actual de las municipalidades



Fuente: elaboración propia

Se les preguntó a los CORE acerca de cuáles creen ellos que son las principales dificultades que enfrentan las municipalidades de su región, teniendo la posibilidad de nombrar tres opciones

Gráfico N° 13:  
Principales debilidades de los municipios



Fuente: elaboración propia

de forma abierta. Las respuestas se categorizaron en 18 dimensiones y se pudo observar que los temas relacionados con capital humano son la principal debilidad de los municipios, en opinión de los consejeros.

El 31% de las ideas mencionadas por los CORE en relación con las debilidades de los municipios tienen que ver con aspectos de *capital humano*. Esta categoría está en relación con la idea de que en las municipalidades existe un déficit de recursos humanos; se considera una debilidad el tener pocos profesionales, con escasa capacitación y calificación. Se percibe también una debilidad en los equipos técnicos de los municipios y una falta de profesionales en todas las áreas. Por otra parte, se considera que la planta municipal es antigua, insuficiente y muy rígida.

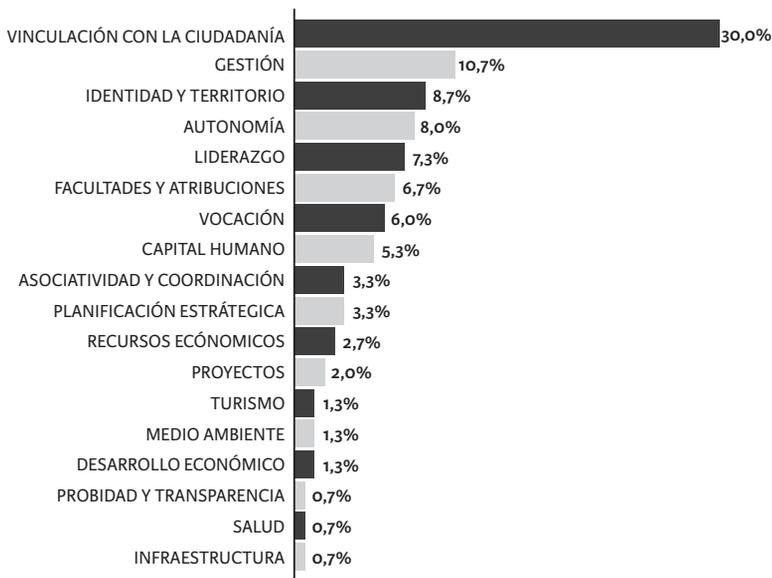
Por otra parte, el 13,5% de las menciones tienen que ver con una debilidad en cuanto a los *recursos*

*económicos*. Esto se relaciona con el déficit presupuestario que enfrentan las municipalidades en su accionar, muchas exigencias y responsabilidades, pero escasos recursos económicos para atenderlas. En tercer lugar, el 10,9% de las menciones habla de temas de *gestión*. Esta dimensión se refiere a la debilidad de los municipios en su gestión y administración: poca eficiencia, escaso control interno, falta de coordinación interna, falta de orden administrativo, mucha burocracia, falta de comunicación, entre otros.

En cuarto lugar, el 8,3% de las menciones estuvieron relacionadas con temas de *liderazgo*, lo que dice relación con la idea de que faltan capacidades técnicas, de gestión y estratégicas en los alcaldes y concejales. Por otra parte, se observa como debilidad el hecho de que exista una falta de acuerdo y trabajo conjunto entre los alcaldes y sus concejos. También se menciona como debilidad la poca sintonía entre el alcalde y sus equipos técnicos.

Gráfico N° 14:

#### Principales fortalezas de los municipios



Fuente: elaboración propia

Del mismo modo, los CORE entrevistados indicaron cuáles creen ellos que son las principales fortalezas de las municipalidades de su región, teniendo la posibilidad de nombrar tres opciones de forma abierta y generando 18 categorías.

Como se observa, predominan la *vinculación con la ciudadanía* (30%), luego la *gestión* (10,7%), la *identidad y el territorio* (8,7%) y la *autonomía* (8%). Estas son las principales cuatro categorías mencionadas.

Se puede desprender de aquello que un elemento indiscutible de la función municipal es la relación con las personas, la relación directa con el ciudadano en sus problemas y dificultades, como también en temas de apoyo a su bienestar y desarrollo. Eso es coherente también con las menciones por identidad y territorio, pues apunta al tejido social y a la labor comunitaria que realizan los municipios chilenos, algo bien valorado por los CORE.

Así, la categoría de *vinculación con la ciudadanía* (30%) hace referencia principalmente a la idea de que la fortaleza de los municipios tiene que ver con la cercanía que estos tienen con la gente, con los vecinos, y la consecuente posibilidad de vincularse directamente con las necesidades más concretas del territorio. Esta cercanía sería uno de los principales aportes al trabajo que realizan las municipalidades en pos de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

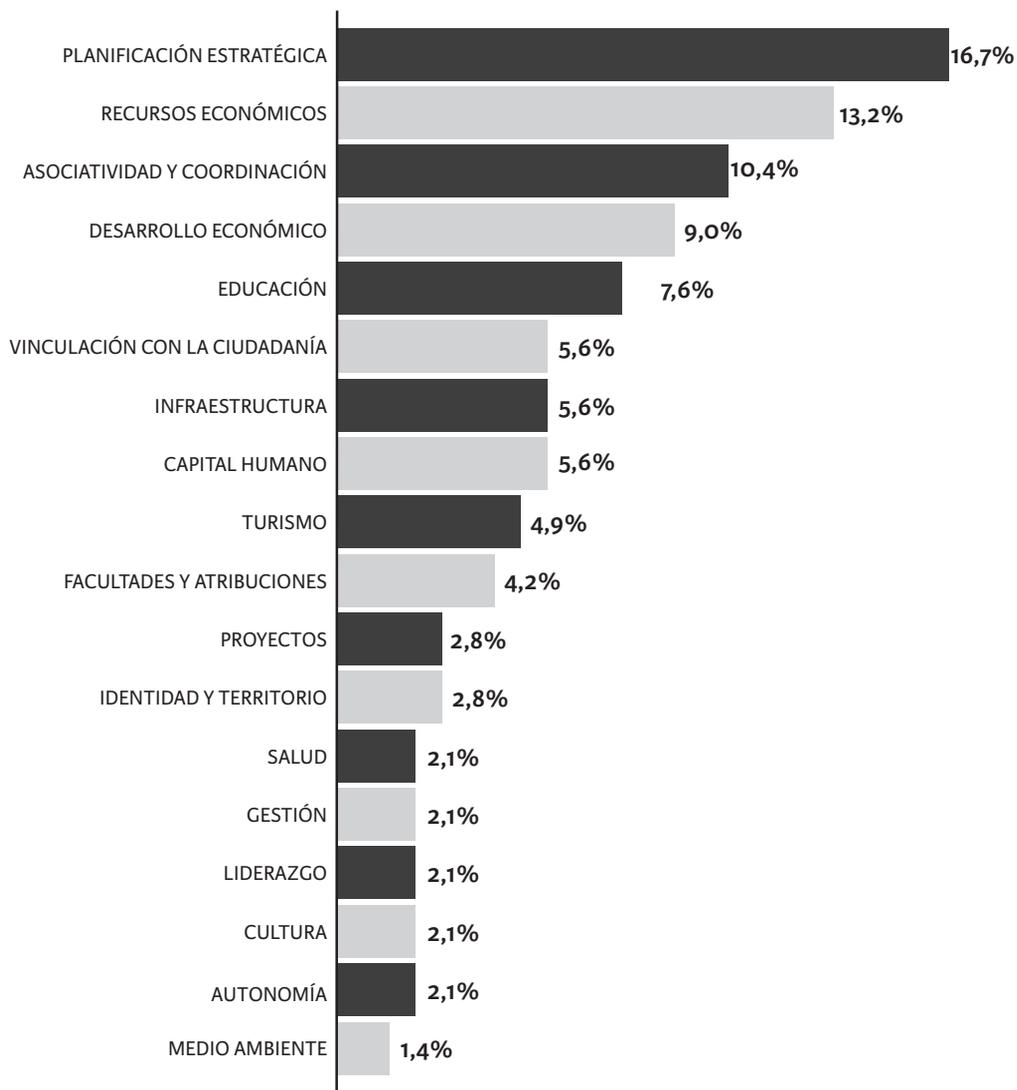
La dimensión de *gestión* (10,7%) dice relación con la fortaleza que presentan los municipios en su capacidad de coordinación, intervención, priorización y articulación tanto interna como en su trabajo en la comuna. Curiosamente, la gestión es un aspecto señalado como una de las principales debilidades y, al mismo tiempo, como una fortaleza de los municipios.

La categoría de *identidad y territorio* (8,7%) tiene que ver con la fortaleza de los municipios en cuanto al conocimiento del territorio y sus particularidades. También con la idea de que aportan al fortalecimiento de la identidad local.

La dimensión de *autonomía* (8%), por su parte, se refiere a la capacidad de los municipios para actuar con autonomía en la priorización de proyectos, en la decisión de su presupuesto y en la definición de su plan de desarrollo.

Igualmente se manifestaron los CORE respecto de las oportunidades de mejora que tienen las municipalidades de su región. Sus respuestas también fueron categorizadas en 18 clases.

Gráfico N° 15:  
Principales oportunidades de los municipios



Fuente: elaboración propia

Como se observa en el gráfico anterior, son coincidentes las debilidades sugeridas por estos actores, con las oportunidades de mejora institucional. La *planificación estratégica* (16,7%) es un elemento central para mejorar y también lo es el hecho de atraer más *recursos económicos* (13,2%).

Así, la categoría de *planificación estratégica* (16,7%) se considera como una oportunidad para los municipios ya que tienen la posibilidad de diseñar los planes de desarrollo y los planes reguladores y actualizarlos según la realidad local. Tener un ordenamiento territorial efectivo y eficiente es considerado una gran oportunidad para ellos.

La dimensión de *recursos económicos* (13,2%) dice relación con la idea de que una oportunidad para el mejoramiento de los municipios es que deben existir mayores y mejores presupuestos para ellos.

También indican que es una oportunidad la *asociatividad y coordinación* (10,4%), algo muy valorado por los CORE y que se concretiza con las políticas actuales que justamente promueven la relación horizontal de estas entidades. Las municipalidades pueden y debieran vincularse con el sector privado,

con los gobiernos regionales, con otros organismos públicos y con la sociedad civil para mejorar y ampliar su trabajo en las comunas.

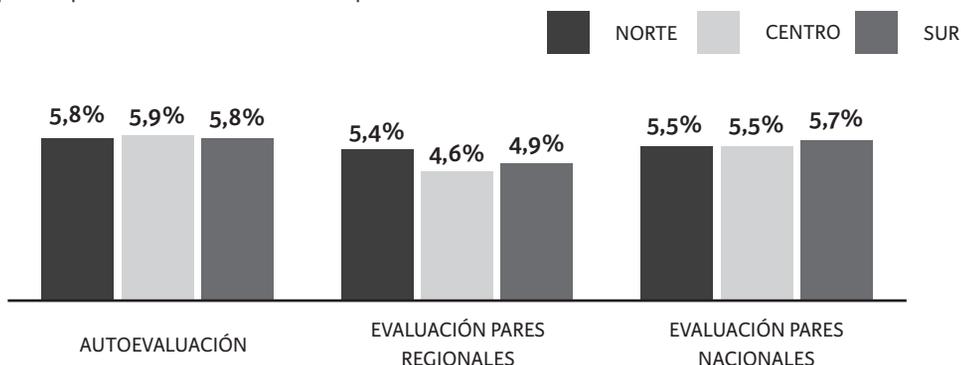
En cuarto lugar de importancia está el *desarrollo económico* (9%) como una vía para mejorar la actual situación de las municipalidades.

### 3.5 Desempeño consejeros regionales

Finalmente, en este último punto de la consulta nacional se les pidió una autoevaluación a los propios consejeros. En general, los CORE son generosos con sí mismos y con los pares a nivel nacional, pero son muy críticos respecto de sus pares regionales. Cabría suponer en esta diferencia aspectos de competencia política, naturales a su función pública.

En una escala de 1 a 7, los CORE encuestados se autoevalúan con una nota de 5,8. Por otra parte, evalúan a sus pares regionales con una nota de 4,9 y a sus pares nacionales con una nota de 5,6.

Gráfico N° 16:  
Principales oportunidades de los municipios



Fuente: elaboración propia

Se observa que los consejeros de la zona norte evalúan de mejor manera a sus pares regionales en comparación con los de la zona centro y sur que los evalúan con una nota más baja.

## 4. CONCLUSIONES

A modo de conclusión resulta interesante notar que la mayoría de los CORE encuestados (59%) piensa que la elección popular no ha cambiado nada o solo un poco la función que realizan. Si bien se ha avanzado en la legitimidad de estos frente a la ciudadanía, las funciones y atribuciones siguen siendo las mismas.

Por otra parte, casi la totalidad de los CORE (97%) cree que los avances en temas de descentralización en el país han sido nulos o insuficientes. Sin embargo, se observa con optimismo el futuro, esto ya que el 66% cree que Chile al 2030 será, o probablemente será, un país descentralizado. A su vez, existe un claro consenso respecto de que la descentralización sí favorece la democratización y sí ayuda a disminuir las desigualdades territoriales. Además, la gran mayoría piensa que los ciudadanos quieren y desean mayor descentralización en el país.

Los CORE han señalado que el mayor impacto de su labor en los municipios tiene que ver con el desarrollo de infraestructura social. Respecto a la situación actual de las municipalidades, el 69% cree que estas enfrentan una precaria situación o, al menos, enfrentan muchas dificultades. La principal debilidad de los municipios, a juicio de los consejeros regionales, tiene que ver con el capital humano, la principal fortaleza dice relación con la vinculación con la ciudadanía y la principal oportunidad está vinculada a la planificación estratégica.

Resulta interesante notar que la gestión de los municipios y su liderazgo son considerados, al mismo tiempo, tanto una debilidad como una fortaleza. Por otra parte, los recursos económicos son vistos como una debilidad a la vez que como una oportunidad. Los CORE tienden a evaluar de peor manera a sus pares regionales en comparación con la evaluación que realizan de sus pares a nivel nacional y de ellos mismos.

A partir de los resultados obtenidos en la encuesta, la revisión de la literatura existente y la observación de ciertos acontecimientos políticos actuales, aventuramos una línea de interpretación respecto a la actual situación de los CORE: son representantes y actores políticos de nivel regional, pero no han abandonado la perspectiva comunal como orientadora de su labor, es decir, se encuentran atrapados en una tensión entre la escala regional y comunal.

Esto resulta especialmente complejo si atendemos a las observaciones que hacen Espinoza y Rabi-Blondel respecto a la visión que tiene el gobierno central de los espacios regionales y locales. En su trabajo estos autores insisten en que la tesis dominante en el gobierno central se formula de la siguiente manera:

Las regiones generan carteras de inversiones sub óptimas, las cuales responden más a los intentos de los líderes políticos locales por reproducir su posición de poder, que a las necesidades del desarrollo regional. Ellos se muestran en proyectos pequeños, desconectados entre sí y muchas veces irrelevantes desde el punto de vista del desarrollo (2013, p. 5).

La carencia de carteras de inversión amplias y variadas que posibiliten la ejecución total del presupuesto constituye uno de los problemas claves según esta visión dominante. Los autores

plantean también que de acuerdo a esta perspectiva de nivel central,

[t]odas las regiones carecen de un mecanismo adecuado para la detección de las necesidades de inversión. Si bien la mayor parte de las demandas proviene de las comunas, sus proyectos carecen de una visión de desarrollo y responden a necesidades puntuales. Por otra parte, los proyectos locales carecen de una articulación con una política de desarrollo regional. En las regiones predomina un concepto de desarrollo anclado en la materialidad de las obras públicas (2013, p. 5).

Esta visión central, que siembra un manto de suspicacia respecto a las capacidades y decisiones de nivel subnacional, se conjuga negativamente con la focalización de los CORE en la ya mencionada actividad de aprobar o rechazar proyectos referentes a la escala comunal. Se potencia así una visión, bastante difundida, que delimita el accionar de los CORE a una especie de coyuntura del *proyecto a proyecto* y que invisibiliza parte importante de su trabajo como actores políticos por excelencia de la escala regional.

Subsiste la interrogante: ¿han logrado los CORE, en sus más de 20 años de existencia, crear un espacio político regional propiamente tal—lo que implica un nivel de reflexión y de planeación a una escala distinta— o su accionar aún refleja una política de escala comunal cubierta bajo el manto de una región que solo existe como nombre? Mientras planteamos esta pregunta la Asociación Nacional de Consejeros Regionales (Ancore) ha acordado realizar un paro a nivel nacional con el fin de protestar y dar a conocer su inconformidad respecto a las propuestas del Ejecutivo sobre la futura situación de los CORE y sus atribuciones. Esta insólita y polémica situación, dado que los actuales consejeros

han sido popularmente electos, muestra una vez más la compleja situación que atraviesa hoy en día este estamento político y sus actuales debates por redefinir su posición territorial y de poder en el marco de la política nacional.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

**BABBIE, E.** (1996). *Manual para la práctica de la investigación Social*. Bilbao: Desclée De Brouwer.

**ESPINOZA, V. Y RABI-BLONDEL, V.** (2013). La gobernanza del desarrollo regional: analizando la toma de decisiones para la inversión pública regional en Chile. Ponencia presentada en el *XXIX Congreso ALAS*, Santiago de Chile. Recuperado de: [http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT13/GT13\\_Espinoza\\_RabiBlondel.pdf](http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT13/GT13_Espinoza_RabiBlondel.pdf)

**GONZÁLEZ-BUSTAMANTE, B.** (2014). Elección directa de consejeros regionales 2013. Rendimiento del capital político, familiar y económico en una nueva arena electoral en Chile. *Política. Revista de Ciencia Política*, 52(2), pp. 49-91. doi:10.5354/0719-5338.2014.36137

**LEY N° 19175** (2005). Fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 19175, Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional. Publicada en el *Diario Oficial* el 8 de noviembre de 2005. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior. Recuperado de: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=243771>

**LIRA, L. Y MARINOVIC, F.** (1999). *Estructuras participativas y descentralización: el caso de los consejeros regionales en Chile*. Dirección de Políticas y Planificación Regionales. Ilpes, Cepal. Recuperado de: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3222/S9900024\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3222/S9900024_es.pdf?sequence=1)

**MORALES, M. Y NAVIA, P.** (2008). La falacia del principio “una persona, un voto” en la elección de los consejeros regionales en Chile. *Revista UNIVERSUM*, 1(23), pp. 164-197. Talca, Chile: Universidad de Talca.

**PIERGENTILI, N. Y JOFRÉ, R.** (2013). La elección directa de los consejeros regionales: un avance a medias. *Colección IDEAS*, año 14, n° 147. Recuperado de: [http://www.chile21.cl/wp-content/uploads/2014/02/COLECCION\\_IDEAS\\_147\\_OCTUBRE\\_2013.pdf](http://www.chile21.cl/wp-content/uploads/2014/02/COLECCION_IDEAS_147_OCTUBRE_2013.pdf)