



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**IMPROVISANDO LA ELECCIÓN DEL PRESIDENTE
DEL CONSEJO REGIONAL ENTRE SUS PARES: EL
CASO DEL CONSEJO REGIONAL METROPOLITANO
DE SANTIAGO EN 2014**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

JENNIFER ANDREA LUEIZA FLORES

PROFESOR GUÍA:

ÁLVARO VÁSQUEZ VALDIVIA

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:

MARÍA PÍA MARTÍN MUNCHMEYER

JOSÉ INOSTROZA LARA

**SANTIAGO DE CHILE
2015**

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS.

Por: Jennifer Andrea Lueiza Flores

Fecha: Septiembre 2015

Profesor Guía: Álvaro Vásquez Valdivia

IMPROVISANDO LA ELECCIÓN DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO REGIONAL ENTRE SUS PARES: EL CASO DEL CONSEJO REGIONAL METROPOLITANO DE SANTIAGO EN 2014

En noviembre de 2013, en conjunto a la elección presidencial y parlamentaria, por primera vez en la historia de Chile, se incorporó el cargo de consejero regional al proceso de sufragio directo, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 20.678, lo que responde a la implementación parcial de la Ley N° 20.390, reforma constitucional en materia de Gobierno y Administración Regional.

Como consecuencia de lo anterior, en marzo de 2014, se produjo la instalación del Primer Consejo Regional (CORE) electo de la Región Metropolitana de Santiago (RMS), sin embargo, al momento de esta instalación, se originaron una serie de interrogantes ya que el establecimiento de la elección directa no fue acompañado en el mismo acto de la definición de otros aspectos institucionales claves como son la forma de instalación, funciones, atribuciones, ni el rol que tomaría el Presidente de este nuevo Consejo Regional.

El presente estudio tiene como objetivos detallar el proceso mediante el cual se realizó la elección del Presidente del CORE RMS, identificando los factores que incidieron en la generación del problema; aplicar un método de indagación a los actores relevantes del proceso, que permita identificar los eventos que explican el proceso en el caso particular de la RMS; realizar un análisis conceptual aplicado a los resultados obtenidos, y generar recomendaciones al proceso.

El presente estudio de caso se desarrolló a partir del enfoque de investigación cualitativa en donde en una primera etapa se utilizaron técnicas de recolección de información, a través de un análisis documental, para posteriormente utilizar como método de análisis el método narrativo propuesto por Barzelay y Cortázar (2004), que consiste en estructurar un relato y una explicación narrativa a partir del flujo de ocurrencias de los hechos.

A partir de la investigación realizada, es posible concluir que la forma de elección de las autoridades regionales no implica una efectiva democratización del nivel regional si no es acompañada por la transferencia de mayores competencias a estas autoridades, por lo que se formulan una serie de recomendaciones para las futuras etapas de las reformas al Gobierno Regional.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS..... i

I. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE CASO 1

1.1 PRESENTACIÓN..... 1

1.2 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN 2

1.3 OBJETIVOS..... 2

1.4 DISEÑO METODOLÓGICO 3

II. MARCO CONCEPTUAL 12

2.1 DEMOCRACIA 12

2.2 REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y CONDICIONES PARA SU FUNCIONAMIENTO 13

2.3 PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y SUS CARACTERÍSTICAS..... 15

2.4 GOBERNANZA..... 17

III. RELATO DEL CASO 18

3.1 ANTECEDENTES 18

3.2 INSTALACIÓN DEL CORE RMS..... 25

3.3 DEFINICIÓN DE OPORTUNIDAD PARA REALIZAR LA ELECCIÓN DEL PRESIDENTE DEL CORE RMS 27

3.4 CONVOCATORIA PARA LA ELECCIÓN DEL PRESIDENTE DEL CORE RMS..... 34

3.5 CRITERIOS PARA ELEGIR AL CANDIDATO A PRESIDENTE DEL CORE RMS..... 36

3.6	ELECCIÓN DEL PRESIDENTE DEL CORE RMS.....	39
3.7	INSTALACIÓN DEL PRESIDENTE DEL CORE RMS	40
IV.	ANÁLISIS DEL CASO	45
4.1	ELECCIÓN DE LOS CONSEJOS REGIONALES Y PRESIDENTE DEL CONSEJO REGIONAL, LA PROMESA DE MÁS DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN	45
4.2	LO TÉCNICO Y LO POLÍTICO EN EL PROCESO LEGISLATIVO.....	46
4.3	SURGIMIENTO DE ACTORES CARENTES DE AUTONOMÍA.....	47
4.4	FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA DEUDA CON EL FORTALECIMIENTO DE LOS NIVELES REGIONALES	48
4.5	GOBERNANZA Y LA ARTICULACIÓN IMPROVISADA	48
V.	CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS.....	50
5.1	¿CÓMO SE REALIZÓ LA ELECCIÓN E INSTALACIÓN DEL PRESIDENTE DEL CORE RMS?	50
5.1.1	¿LA INCORPORACIÓN DE CARGOS POLÍTICOS A UN PROCESO DE ELECCIÓN DIRECTA, FORTALECE LA GENERACIÓN DE LIDERAZGOS REGIONALES Y MAYOR REPRESENTACIÓN POLÍTICA?.....	50
5.1.2	¿LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA, ES FAVORECIDA POR LA GOBERNANZA?.....	51
5.1.3	¿LA ELECCIÓN DEL PRESIDENTE DEL CORE, ENTRE SUS PARES, GENERA DECISIONES MÁS DEMOCRÁTICAS A NIVEL REGIONAL?	52
5.2	LECCIONES APRENDIDAS.....	52
5.2.1	DESDE LA PERSPECTIVA DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	52
5.2.2	DESDE DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES.....	53
VI.	BIBLIOGRAFÍA.....	54

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1. Estructura Narrativa y encadenamiento de eventos.....	6
CUADRO 2. Preguntas de investigación	7
CUADRO 3. Pauta de entrevistas	8
CUADRO 4. Entrevistados	9
CUADRO 5. Metodologías y técnicas de captura de datos	10
CUADRO 6. Principales funciones asociadas a los órganos que componen el Gobierno Regional (Intendente y CORE)	24
CUADRO 7. Consejeros Regionales electos en 2013. Región Metropolitana de Santiago.....	26

ÍNDICE DE DIAGRAMAS

DIAGRAMA 1. Hitos relevantes asociados al contexto	23
DIAGRAMA 2. Hitos relevantes asociados a los eventos descritos.....	29

I. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE CASO

1.1 PRESENTACIÓN

El presente estudio de caso, se centra en la implementación de la elección del Presidente del Consejo Regional Metropolitano de Santiago. En el mes de noviembre de 2013, en conjunto a la elección presidencial y parlamentaria, por primera vez en la historia de Chile, se incorporó el cargo de consejero regional al proceso de sufragio directo, lo que responde a la implementación parcial de la reforma constitucional en materia de Gobierno y Administración Regional, reforma promulgada luego de años de trámites legislativos, mediante la Ley N°20.390, de 2009.

En este contexto, en el mes de marzo de 2014, se produjo la instalación del Consejo Regional recién electo, que se encuentra integrado por consejeros elegidos por sufragio universal en votación directa y que se constituye como el órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del Gobierno Regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley le encomienda. Sin embargo, en vista de que la implementación de la reforma se encontraba incompleta debido al vacío legal generado por el retardo en la aprobación de las normas que definían aspectos institucionales básicos, se originaron una serie de interrogantes que configuran un episodio no previsto en este largo y transversal esfuerzo de avanzar en la profundización de la política pública de descentralización, que dice relación con que la legitimidad democrática otorgada a los consejeros regionales, a través de su elección directa, no fue acompañada en el mismo acto de la definición de la forma de instalación, funciones, atribuciones, ni el rol que tomaría el Presidente del Consejo Regional, ni el Intendente en esta nueva configuración.

Los eventos identificados en la implementación de esta reforma, la constituyen como un caso relevante de ser estudiado, tanto por su contingencia, como por los aprendizajes que puede generar para la política pública el hacer frente a las dificultades de implementar una reforma constitucional que no cuente con la suficiente legislación complementaria que facilite su aplicación.

1.2 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

El estudio de caso se desarrolla buscando entender la forma en que se resolvió el complejo proceso de instalación de la figura del Presidente del Consejo Regional Metropolitano de Santiago, estableciendo como pregunta de investigación general ¿Cómo se realizó la elección e instalación del Presidente del Consejo Regional Metropolitano de Santiago?.

Para responder a esta interrogante, el estudio se desarrolló a partir de un enfoque de investigación cualitativo de tipo instrumental, basado en la metodología desarrollada por Barzelay y Cortázar (2004), cuyo fin es “explicar la trayectoria y funcionamiento de las prácticas, con la finalidad de extraer lecciones relativas a la mejor manera de lograr que constituyan una respuesta efectiva a los problemas prácticos”. El método de análisis de caso de estos autores se sostiene en la investigación cualitativa y pone énfasis en el relato de los hechos. De tal manera que se utiliza el método narrativo que se centra en elaborar un relato que describa y explique un caso en particular y permita extraer lecciones para las políticas públicas.

De esta manera, se busca explicar, a través de la aplicación de una metodología cualitativa, la forma en que se implementó la reforma orientada a profundizar el proceso de descentralización, contribuyendo a entender el episodio, a fin de generar aprendizajes extrapolables a la implementación de políticas públicas que buscan la democratización de las instituciones a nivel subnacional.

1.3 OBJETIVOS

La investigación se plantea los siguientes objetivos:

Objetivo general:

- Conocer y analizar el proceso de implementación de la elección del Presidente del Consejo Regional Metropolitano de Santiago, a fin de establecer recomendaciones a la política pública asociada.

Objetivos Específicos:

- Detallar el proceso mediante el cual se realizó la elección del Presidente del Consejo Regional Metropolitano de Santiago, identificando los factores que incidieron en la generación del problema.
- Aplicar un método de indagación a los actores relevantes del proceso, que permita identificar los eventos que explican el proceso en el caso particular de la Región Metropolitana de Santiago.

- Realizar un análisis conceptual aplicado a los resultados obtenidos.
- Generar recomendaciones al proceso.

1.4 DISEÑO METODOLÓGICO

El estudio de caso se realizó mediante una metodología cualitativa de investigación en donde en una primera etapa se utilizaron técnicas de recolección de información, a través de un análisis documental, que permitió construir los antecedentes que explican el contexto en el cual se desarrolla el estudio de caso.

Asimismo, se desarrolló a partir del enfoque de investigación cualitativa con un alcance de tipo explicativo-descriptivo y de modalidad instrumental, utilizando los métodos propuestos en “Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social” desarrollado por Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar que establece una secuencia de pasos para llegar a las conclusiones. En éstas se pone énfasis en las lecciones aprendidas y en responder a los objetivos de investigación y a las preguntas que guiaron el estudio.

Siguiendo a Sampieri, Collado y Baptista (2006) este estudio es de tipo explicativo- descriptivo, ya que va más allá de la mera descripción de conceptos o fenómenos, sino que busca responder por las causas de los eventos y fenómenos físicos o sociales. Este tipo de investigación se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se manifiesta, por lo cual transita necesariamente por la descripción del fenómeno para luego explicarlo.

En el proceso de investigación se utilizó como método de análisis el método narrativo propuesto por Barzelay y Cortázar (2004) que consistió en estructurar un relato y una explicación narrativa a partir del flujo de ocurrencias de los hechos. El relato constituye una forma de representar la experiencia, conectando los acontecimientos que le dieron forma en función del efecto que tuvieron sobre la experiencia global.

Para construir el relato y como parte del método narrativo, se recurrió a información primaria recopilada en las entrevistas y para estructurar la información de éstas se utilizó una herramienta propia del método narrativo, denominada “trama”. La trama se define como “el argumento organizador del relato que identifica el significado y papel que cada uno de los eventos tienen al interior del mismo” Barzelay y Cortázar (2004).

Para estructurar la trama fue necesario construir una estructura narrativa. El relato, organiza en una secuencia coherente los acontecimientos que forman

parte de un proceso, en función de su contribución al desarrollo global del mismo" (Polkingghorne, 1998, pág. 18 citado por Cortázar & Barzelay, 2004, pág. 22). Los eventos identificados como parte del episodio central fueron todos aquellos relacionados con la elección del Presidente del Consejo Regional Metropolitano de Santiago, entre sus pares.

De esta manera, se consideran como **eventos anteriores** el ingreso por parte del Ejecutivo, con fecha 12 de Septiembre de 2011, al Senado del Proyecto de Ley que introduce modificaciones a la "Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, profundizando la Regionalización del país", la denominada Ley Larga; el ingreso a la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley que establece la elección directa de los consejeros regionales, en la misma fecha; la promulgación de la Ley N° 20.678, que establece la elección directa de los consejeros regionales; la incorporación del cargo de consejero regional al proceso de sufragio directo, realizado en el mes de noviembre de 2013; la presentación realizada por el Secretario Ejecutivo del Consejo Regional de los Ríos a la Contraloría Regional respectiva, el 17 de diciembre de 2013, que consulta "en la instalación del próximo Consejo Regional el 11 de marzo del 2014 se debe elegir Presidente del CORE, (entre sus integrantes) aunque aún no haya promulgado la Ley Orgánica Constitucional que determine sus funciones y atribuciones"; y la respuesta entregada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, el 27 de febrero de 2014, quien "estima que son los Intendentes quienes deben presidir los Consejos Regionales respectivos mientras no entren en vigencia normas legales que precisen la forma a través de la cual los consejeros elegirán a sus Presidentes, así como las competencias de éste".

Por su parte, se considera como **evento contemporáneo**, el dictamen N° 21.666 emanado con fecha 26 de marzo de 2014 de la Contraloría General de la República (CGR), quien se pronunció al respecto, señalando que "procede que los miembros del Consejo Regional de Los Ríos, luego de su instalación, elijan a su Presidente, tal como lo ordena el artículo 13 de la Constitución Política de la Republica" agregando además que "No obsta a lo anterior la circunstancia de no haberse dictado la preceptiva¹ que establezca las atribuciones y funciones de la referida autoridad por cuanto, como se señaló, el cuerpo legal que fijó el nuevo texto de dicha disposición no supeditó su entrada en vigencia a esta condición ni prescribió otras reglas particulares para su ejecución".

¹ Norma vigente

Para el **episodio central** *Improvisando la elección del Presidente del Consejo Regional Metropolitano de Santiago entre sus pares, en 2014*, se identifican los eventos asociados a la constitución del primer Consejo Regional Metropolitano de Santiago (CORE RMS) elegido por sufragio universal; la definición de oportunidad para la elección del Presidente del CORE RMS, en atención a determinar cuándo se debía realizar el acto eleccionario; la convocatoria para la elección del Presidente del CORE RMS; los criterios para elegir al candidato a Presidente del CORE RMS; la elección del Presidente del CORE RMS; y la instalación del Presidente del CORE RMS.

Respecto de los **eventos relacionados**, se destaca que con fecha 07 de abril de 2014, se envía a la Cámara de Diputados, por parte del Ejecutivo el Mensaje N°37-362 de S.E. la Presidenta de la Republica, un Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, disponiendo funciones y atribuciones para el Presidente del Consejo Regional, la denominada Ley Corta.

Finalmente, como **evento posterior** se identifica, con fecha 10 de junio de 2014, la promulgación de la Ley N° 20.757, que modifica la Ley N°19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, disponiendo funciones y atribuciones, para Presidente del Consejo.

CUADRO 1. Estructura Narrativa y encadenamiento de eventos

Episodio Central: Improvisando la elección del Presidente del Consejo Regional Metropolitano de Santiago entre sus pares, en 2014		
<p>Eventos Anteriores</p> <ul style="list-style-type: none"> • EA1: Envío a discusión Proyecto de Ley sobre elección de consejeros regionales y Proyecto de Ley que modifica y profundiza la Ley de Gobiernos Regionales en post de la Regionalización del país. Septiembre 2011. • EA2: Envío a discusión de Proyecto de Ley que establece la elección directa de los consejeros regionales. Septiembre 2011. • EA3: Aprobación de la elección de consejeros regionales. Junio 2013. • EA4: Elección por parte de la ciudadanía de los consejeros regionales. Noviembre 2013. • EA5: Consulta del Secretario Ejecutivo del Consejo Regional de los Ríos a la Contraloría Regional en relación a la elección del Presidente del Consejo Regional entre sus pares. Diciembre 2013. • EA6: Respuesta de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo señala que se encuentra pendiente el mecanismo para elegir al Presidente del Consejo Regional, por lo que estima que son los Intendentes quienes deben presidir los Consejos Regionales respectivo. Febrero 2014. 	<p>Eventos Contemporáneos</p> <ul style="list-style-type: none"> • EC1: Dictamen N° 21.666/2014, de CGR que obliga la elección del Presidente del CORE entre sus pares aduciendo lo señalado en el artículo 13 de la Constitución Política de la República. Marzo 2014. <p>Eventos del Episodio Central</p> <ul style="list-style-type: none"> • E1: Instalación del CORE RMS • E2: Definición de oportunidad para la elección del Presidente del CORE RMS. • E3: Convocatoria para la elección del Presidente del CORE RMS. • E4: Criterios para elegir al candidato a Presidente del CORE RMS. • E5: Elección del Presidente del CORE RMS • E6: Instalación del Presidente del CORE RMS 	<p>Eventos Posteriores</p> <p>EP1: Promulgación de la Ley N° 20.757 Modifica Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, disponiendo funciones y atribuciones, para Presidente del Consejo Regional. Junio 2014.</p>
	<p>Eventos Relacionados</p> <ul style="list-style-type: none"> • ER1: Envío a discusión Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, disponiendo funciones y atribuciones para el Presidente del CORE. Abril 2014. 	

Fuente: Elaboración propia, en base a clasificación propuesta por Barzelay y Cortázar (2004).

La estructura narrativa, permitió generar de manera sistemática interrogantes que guiaron la investigación. En este sentido se desarrollaron preguntas de tipo A y B. La pregunta tipo A es la pregunta relacionada con el tema teórico, es decir, democracia, representación política, política pública y gobernanza. Por su lado las preguntas de tipo B son explicativas y tratan de dar cuenta de la experiencia en sí.

CUADRO 2. Preguntas de investigación

Episodio Central: Improvisando la elección del Presidente del CORE RMS entre sus pares, en 2014		
Tipo de Preguntas de investigación		Preguntas
Preguntas relativas a las inquietudes teóricas	A. Preguntas Temáticas	A.1 ¿La incorporación de cargos políticos a un proceso de elección directa, fortalece la generación de liderazgos regionales y mayor representación política?
		A.2 ¿La implementación de la política pública, es favorecida por la gobernanza?
		A.3. ¿La elección del Presidente del CORE, entre sus pares, genera decisiones más democráticas, a nivel Regional?
Preguntas relativas a la experiencia	B2. Preguntas Explicativas	B.2.1 ¿Por qué la Ley de elección directa de los CORE no contempló las funciones y atribuciones del Presidente del Consejo?
		B.2.2 ¿Por qué existían distintos criterios de interpretación para la implementación de la elección del Presidente del CORE?
		B.2.3 ¿Por qué se generaron problemas al contar con un Intendente designado por la Presidenta de la República y un CORE electo por la ciudadanía?
	B1. Preguntas Descriptivas	B.1.1 ¿Cuál fue el sistema utilizado para la elección del Presidente del CORE RMS?
		B.1.2 ¿Cuáles fueron los criterios utilizados para la elección del Presidente del CORE RMS?
		B.1.3 ¿Cuál fue el rol que asumió el Presidente del Consejo, al no tener funciones formalmente definidas?
		B.1.4 ¿Cómo se enfrentaron los problemas que se generaron en el Consejo al tener un Presidente, electo entre sus miembros, sin tener claridad de sus funciones/atribuciones?

Fuente: Elaboración propia, en base a clasificación propuesta por Barzelay y Cortázar (2004).

Las preguntas de investigación se formularon sobre la base de la interrelación de los eventos anteriores, contemporáneos, relacionados y posteriores, asociados al episodio central de la Estructura Narrativa. La pauta de entrevista se formuló de acuerdo al tipo de preguntas: descriptiva (buscando dar respuesta, principalmente a cómo se desarrollaron los eventos del episodio), explicativa (orientadas a indagar por qué ocurrieron los eventos identificados de la manera como lo hicieron), o temática (apuntando al tema que se desea abordar, en términos conceptuales amplios).

CUADRO 3. Pauta de entrevistas

Episodio Central: Improvisando la elección del Presidente del CORE RMS entre sus pares, en 2014	
Tipo de Preguntas	Preguntas
B.1. Preguntas Descriptivas	B.1.1 ¿Cuál fue el sistema utilizado para la elección del Presidente del CORE RMS?
	B.1.2 ¿Cuáles fueron los criterios utilizados para la elección del Presidente del CORE RMS?
	B.1.3 ¿Cuál fue el rol que asumió el Presidente del Consejo, al no tener funciones formalmente definidas?
	B.1.4 ¿Cómo se enfrentaron los problemas que se generaron en el Consejo al tener un Presidente, electo entre sus miembros, sin tener claridad de sus funciones/atribuciones?
B.2. Preguntas Explicativas	B.2.1 ¿Por qué la Ley de elección directa de los CORE no contempló las funciones y atribuciones del Presidente del Consejo?
	B.2.2 ¿Por qué existían distintos criterios de interpretación para la implementación de la elección del Presidente del CORE?
	B.2.3 ¿Por qué se generaron problemas al contar con un Intendente designado por la Presidenta de la República y un CORE electo por la ciudadanía?

Fuente: Elaboración propia, en base a clasificación propuesta por Barzelay y Cortázar (2004).

Una vez establecido el cuestionario, se evaluó la pertinencia de aplicar cada pregunta a los distintos actores claves identificados, seleccionando las atingentes para cada uno de ellos, generando una guía de entrevista personalizada. De esta forma, se realizaron entrevistas semi-estructuradas, las que posteriormente fueron transcritas, procesadas y sistematizadas, permitiendo desarrollar el relato de acuerdo con la estructura narrativa, detallando evidencia que da cuenta de los eventos e interrelaciones generadas en torno al episodio central, considerando sus múltiples dimensiones y características.

Cabe destacar, que debido a la relevancia y vigencia política de los actores claves entrevistados, en su mayoría solicitaron mantener reserva de sus nombres, por lo que las citas transcritas en el Capítulo "Relato del Caso", no necesariamente identifican al respectivo autor. No obstante lo anterior, la información utilizada en el relato, cumple metodológicamente con los objetivos del estudio de caso, ya que permite entender la situación problemática identificada, incrementando la validez interna mediante la triangulación de la información recopilada a través de las distintas fuentes empleadas, detallando un conjunto de variables que posteriormente serán desarrolladas desde una mirada analítica.

La revisión de los documentos consideró la lectura sistémica, tanto de fuentes de información oficiales como documentos de trabajo, que posibilitaran relatar una trama en la que se detalla la forma en que los eventos se fueron desarrollando y el resultado de estos. Lo anterior, permitió construir la Estructura Narrativa y el encadenamiento de eventos, de manera de descomponer la complejidad del episodio en estudio y de poder conocer el contexto dinámico en el cual este tuvo lugar, mediante el examen de la información disponible respecto del proceso analizado.

La segunda etapa se centró en la realización del trabajo de campo, en la que se identificó a los actores claves del proceso, quienes fueron seleccionados en atención a su rol en el episodio en estudio, a su representación política y a su participación activa en el contexto identificado.

CUADRO 4. Entrevistados

ACTORES CLAVES

Presidente Consejo Regional Metropolitano de Santiago

Consejero Regional Presidente Bancada Partido Socialista

Consejero Regional Partido Demócrata Cristiano

Consejero Regional Presidente Bancada Partido Comunista y Directivo Asociación Nacional de Consejeros Regionales (Ancore)

Consejero Regional Presidente Bancada Partido por la Democracia

Consejera Regional Presidente Bancada Renovación Nacional y Directivo Ancore

Consejero Regional Presidente Bancada Unión Demócrata Independiente

Consejero Regional Unión Demócrata Independiente

Jefe Departamento de Políticas y Descentralización, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Asesor Legislativo, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Asesor en Descentralización, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo; y ex Directivo Asociación Nacional de Consejeros Regionales (Ancore)

Funcionario Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y Secretario Técnico Grupo Temático Fortalecimiento de Capacidades locales y regionales de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y Desarrollo Regional

Funcionaria Gobierno Regional Metropolitano de Santiago

Fuente: Elaboración propia

Resulta importante precisar que esta metodología tiene como objetivo conocer y entender el proceso, sobre la base de lo declarado por los actores relevantes, sustentado en la fiabilidad del discurso de los entrevistados y en la validez de los hallazgos detectados en el trabajo de campo desarrollado en la investigación.

CUADRO 5. Metodologías y técnicas de captura de datos

MÉTODO	METODOLOGÍA	
	CUANTITATIVA	CUALITATIVA
Observación	Etapa exploratoria	Esencial para entender una cultura
Análisis de texto y documentos	Análisis de contenidos	Entender las categorías de los participantes
Entrevistas	“Preguntas cerradas” a una muestra aleatoria	“Preguntas abiertas” en muestras reducidas
Grabaciones y transcripciones	Muy poco utilizadas, dada su dificultad de cuantificar	Se utilizan para entender como organizan su discurso los participantes

Fuente: Silverman (1993): *Interpreting Qualitative Data*, SAGE publications, en Bonache, Jaime (1998). El estudio de caso como estrategia de construcción teórica: características, críticas y defensas.

En atención al relato del caso desarrollado y a los resultados del trabajo de campo, se construyó un marco conceptual que identifica y describe los principales conceptos teóricos asociados al estudio, a fin de interpretar y enriquecer el análisis de los hallazgos detectados.

Como tercera etapa se realizó el análisis del caso, para lo cual se tuvo a la vista el marco conceptual que permitió, a través de la experiencia singular, lograr explicaciones generales orientadas a generar aportes a la política pública.

Finalmente y en base a los análisis realizados se elaboraron conclusiones orientadas a generar respuestas a la pregunta central del estudio de caso, para concluir con la presentación de lecciones aprendidas, las que son posibles de extrapolar hacia el proceso de formulación de la política pública.

II. MARCO CONCEPTUAL

El presente capítulo da cuenta del marco conceptual, que detalla las principales temáticas que se relacionan e inciden en el desarrollo del caso en estudio. De esta manera, se busca a través de la aplicación de la metodología, avanzar hacia la explicación del desarrollo del Episodio e interpretarlo desde la perspectiva conceptual, la cual debe estar presente en el diseño e implementación de la política pública.

2.1 DEMOCRACIA

El primer concepto relevante es el desarrollo de la democracia, el que ha sido discutido por cerca de dos mil quinientos años y además está en constante evolución, siendo continuamente perfectible.

Etimológicamente la palabra viene del griego Kratos = poder y demos = pueblo, pero conocer su significado literal, no ayuda a entender la realidad a la cual corresponde.

Por lo anterior, se abordaran dos visiones de democracia entregadas por la ciencia política, una de carácter general y otra más particular entregada por el jurista, filósofo, y politólogo italiano Norberto Bobbio. Para la Ciencia Política la democracia es la forma de gobierno en la que el pueblo es titular del poder y se gobierna a sí mismo. El concepto de la democracia recibió su formulación clásica con Abraham Lincoln en su célebre frase: "Gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo".

Democracia no significa que el pueblo realmente ejerza el poder, pues el Gobierno es asumido por representantes elegidos, sino se quiere expresar que la comunidad ejerce una decisiva influencia en el ejercicio del poder político a través de sus representantes.

La democracia se fundamenta en el consentimiento de los gobernados, reflejado en la opinión pública y en la voluntad popular, este consentimiento es el fundamento de la legitimidad de los poderes clásicos constituidos.

Según Norberto Bobbio (1986) la democracia se caracteriza por ser un conjunto de reglas (escritas o consuetudinarias) que establecen quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.

En democracia el número de individuos que están llamados a tomar las decisiones colectivas, es muy "elevado" con respecto del número de integrantes del grupo, es decir, el derecho a participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas se entrega a un alto número de ciudadanos.

La modalidad de la decisión se fundamenta en la regla de la mayoría, es decir, se consideran decisiones colectivas y por tanto obligatorias para el grupo las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben tomar la decisión.

Es necesario que los que estén llamados a elegir a quienes deban decidir y representarlos, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra. Es por esta razón que para que exista el correcto ejercicio del poder democrático es necesario garantizar ciertos derechos como: la libertad de opinión, de expresión, de reunión, de asociación, entre otros.

La democracia ideal en los Estados modernos, para Norberto Bobbio (1989), sólo es concebida en su sentido de representación. La democracia, expuesta como democracia representativa, consiste en un esquema teórico ideal, donde el pueblo participa indirectamente, eligiendo a los representantes mediante el sufragio, los que tomarán las decisiones colectivas a las cuales quedarán sujetos. De este modo, los representantes asumen en nombre de los electores el ejercicio efectivo de la soberanía nacional.

Este concepto y sus principales características serán relevantes para analizar la instalación del Presidente del Consejo Regional y los hallazgos identificados en el relato del caso en estudio, ya que permitirá indagar sobre el efectivo reforzamiento de la democracia representativa, a través de la implementación de la mencionada reforma.

2.2 REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y CONDICIONES PARA SU FUNCIONAMIENTO

Ya en el siglo XIX, John Stuart Mill (1994) en su libro "Del gobierno representativo", publicado el año 1861, señalaba que el único gobierno que satisface por completo todas las exigencias del Estado social, el tipo ideal de un gobierno perfecto, es el gobierno representativo. Puesto que según su mirada, es esta forma de gobierno la que permite la participación del pueblo entero, reconociendo que en las sociedades contemporáneas nadie puede participar personalmente, sino de una porción muy pequeña de los asuntos públicos, es decir, aunque no participan directamente los miembros de la comunidad, todos están representados y no sólo la mayoría.

Este tipo de representación es un mecanismo político a través del cual se asigna a los representantes la función de ser expresión de los intereses de la opinión pública, reflejando la voluntad política ideal de la nación.

La representación política contiene dos elementos. Por una parte, establece una relación entre representantes y representados. Y por otra, permite la realización de un control regular por parte de los representados a los representantes, que no puede ser otra que la de no efectuar la delegación definitiva de la soberanía.

Es de esta manera como la representación política se constituye en el elemento que distingue a la democracia representativa de otras formas de gobierno. Por ejemplo, la distingue de las autoritarias, ya que en ellas se desvincula a los ciudadanos de realizar cualquier tipo de control político. Y la distingue de la democracia directa, pues en esta última teóricamente desaparece la relación gobernados - gobernantes.

La representación política como elemento clave de una democracia representativa, tiene diversas implicaciones referentes a su funcionamiento, por lo tanto, es necesario explicar ciertos aspectos que contribuyan a determinar qué es lo que conlleva la representación.

Uno de los aspectos a considerar, es que sin una determinación clara de las bases institucionales de la representación, ella no existe realmente. El elemento fundamental del mecanismo estructural, de garantía de la representación, está dado por las elecciones de los organismos parlamentarios y en ciertos casos también de otros organismos políticos, por lo tanto, la representación política puede definirse como representación electiva.

El sistema electoral comprende la determinación del principio para integrar la representación política, como lo manifiesta Lijphart (1994) "El sistema electoral es el elemento más fundamental de la democracia representativa".

Existen una serie de condiciones necesarias para el funcionamiento del elemento representativo. La representación política efectiva, por una parte, presupone de un complejo de derechos políticos que permitan la formación y la manifestación de la voluntad política de los representantes, condiciones que deben ser suministradas por el sistema político. Y por otra parte, deben darse ciertos factores culturales, como por ejemplo, la presencia en la sociedad de una cultura política "participante" que tienda a la acción colectiva, en lugar de pasiva e individual, y en las clases políticas de una cultura democrática y flexible en lugar de autoritaria.

El régimen político democrático debiera considerar 3 condiciones: competencia pluralista, conciencia ciudadana y reglas de procedimiento. La condición denominada conciencia ciudadana es la que desarrolla el concepto de "invertir en ciudadanía", que se refiere a la disposición de las personas y las comunidades a movilizarse, utilizando tiempo, recursos y capacidades para fortalecer el ejercicio de los derechos ciudadanos, luchando por ellos (Campero y Albuquerque, 2012).

Este concepto aportará a entender la instalación del Presidente del Consejo Regional, en el marco de la elección directa de los consejeros regionales, ya que permitirá analizar los alcances de la representación política de estos actores regionales y las condiciones existentes para el funcionamiento de la representatividad.

2.3 PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y SUS CARACTERÍSTICAS

El proceso de formulación de políticas engloba todo el proceso de discusión, aprobación e implementación de las políticas públicas. La formulación de políticas públicas es una tarea sumamente compleja, concretar una determinada "reforma de política" es un proceso que involucra a muchos actores y diversos escenarios, a través de las varias fases del proceso de formulación de políticas. No existe una lista única de políticas universales "correctas", las políticas son respuestas contingentes al estado de situación de un país. Lo que puede funcionar en algún momento de la historia en un determinado país puede no hacerlo en otro lugar o en el mismo lugar en otro momento. En algunos casos, algunas características particulares de las políticas o los detalles de su implementación pueden importar tanto como la orientación general de esa política. (BID, 2006).

Respecto a la toma de decisiones en política pública, Lindblom (1959) señala que uno de los enfoques utilizados para resolver problemas públicos complejos es el método de las comparaciones limitadas sucesivas, el cual al examinar las opciones de políticas simplifica el análisis al limitar las comparaciones entre políticas a aquellas que difieren relativamente poco de las políticas en curso, y se construye sobre la base de la experiencia, no depende de teorías. Para éste método la elaboración de políticas es un proceso de aproximaciones sucesivas a algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones. Asimismo, destaca que las democracias cambian sus políticas casi siempre a través de ajustes incrementales y que la adopción de decisiones políticas es en el mejor de los casos un proceso difícil.

Por su parte, el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), ha promovido una comprensión de la formación de políticas como un proceso iterativo cuyas distintas fases interactúan, lo que permite el ajuste permanente de las políticas a lo largo de su proceso de desarrollo. Así, promueve la superación de la dicotomía tradicional entre conceptualización (diseño) y ejecución (implementación) de las políticas, pues le asigna igual importancia al tiempo que las articula estrechamente, buscando terminar con la extendida idea de que la implementación consiste en la "aplicación" de un diseño de política previamente elaborado, negociado y acordado, y que por ende, los problemas que usualmente se manifiestan en su puesta en marcha responden a dos tipos de situaciones: los ejecutores no "ajustan" su labor a lo establecido en el diseño; o en el diseño no se han previsto situaciones, factores o procesos que entonces deberán tenerse en cuenta en un esfuerzo de rediseño. (BID, 2007)

En cuanto al impacto de las políticas públicas, éste no solo depende de su contenido específico ni de su orientación concreta, sino también de algunas de sus características genéricas. Una política "ideal" que carezca de credibilidad y esté implementada y aplicada de manera deficiente puede crear más distorsiones que una política "subóptima" estable y debidamente implementada. Las políticas públicas presentan seis características claves (BID, 2006), que se señalan a continuación:

- **Estabilidad.** Es la medida en la cual las políticas son estables en el curso del tiempo. El hecho de contar con políticas estables no significa que estas no puedan variar, sino que los cambios tenderán a responder a shocks económicos, o al fracaso de políticas previas, y no a cambios de índole política.
- **Adaptabilidad.** Es la medida en la cual pueden ajustarse cuando fallan o cuando cambian las circunstancias. Es conveniente que los países puedan adaptar sus políticas en respuesta a cambios en las condiciones económicas, y que puedan modificarlas cuando es evidente que no están dando resultados. No obstante, a veces los gobiernos abusan de su discrecionalidad para adaptar las políticas y ponen en práctica políticas oportunistas y unilaterales más próximas a sus propias preferencias o a las de sus electores.
- **Coordinación y coherencia.** Es el grado en que las políticas son el resultado de acciones bien coordinadas entre los actores que participan en su diseño e implementación, y son coherentes con políticas conexas. Pero no siempre ocurre así, la falta de coordinación suele reflejar la naturaleza poco cooperativa de las interacciones políticas.

- **Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación.** Esta característica dependerá en gran medida del grado en que los encargados de formular políticas cuenten con los incentivos y los recursos para invertir en sus capacidades.

- **Orientación al interés público:** se refiere al grado en que las políticas producidas por un sistema dado promueven el bienestar general y se asemejan a bienes públicos o tienden a canalizar beneficios privados hacia determinadas personas, facciones o regiones en forma de proyectos con beneficios concentrados, subsidios específicos o resquicios que permiten eludir impuestos.

- **Eficiencia:** el grado en que reflejan una asignación de los recursos escasos que garantice altos rendimientos.

Señalar que las características descritas, miradas desde el punto de vista del desarrollo, son aspectos tan importantes como el propio contenido de las políticas. Asimismo destacar que en muchos casos el vínculo entre el contenido de las políticas y la naturaleza del proceso de formulación de política es bastante tenue, en comparación con el vínculo de estos procesos con las características identificadas.

Finalmente, destacar que los conceptos asociados al proceso de formulación de políticas públicas y a sus características, serán aplicados al análisis de la implementación de la reforma constitucional que incorpora la elección del Presidente del Consejo Regional, entre sus pares.

2.4 GOBERNANZA

El concepto de gobernanza es una herramienta analítica fundamental para entender la forma en que se desarrolla el caso en estudio, en la medida que se refiere a los procesos de interacción entre actores estratégicos, forjados por las reglas del juego (arquitectura institucional). De esta forma, la gobernanza es la que determina la capacidad del gobierno de transformar necesidades en políticas (governabilidad) y de establecer patrones de interacción entre actores estratégicos que permiten la implementación de las políticas con el menor tiempo y esfuerzo posible. (Prats, 2003)

III. RELATO DEL CASO

3.1 ANTECEDENTES

El retorno a la democracia se encuentra íntimamente relacionado con el proceso de modernización de la gestión pública de nuestro país, la que se vincula con mayor democracia, entendida como ampliación de la participación ciudadana, incremento de la transparencia en la gestión pública y profundización del proceso de descentralización.

En el año 1991, durante el Gobierno del Presidente Patricio Aylwin se realizó la reforma constitucional al Sistema de Administración Regional, mediante la cual fueron creados en el país los Gobiernos Regionales (GORE), entidades hasta entonces desconocidas en la institucionalidad chilena. Los GORE, se constituyeron como organismos con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, orientados a propiciar el protagonismo que deberían alcanzar las regiones en el desarrollo de Chile, transformándose en el primer paso para el inicio de un lento y complejo proceso de descentralización.

Posteriormente, a fines del año 1992 se promulgó la Ley Orgánica Constitucional N°19.175, sobre Gobierno y Administración Regional, lo que resultó un significativo avance para el proceso de descentralización, ya que sentó las bases de la regulación legal para el nuevo Sistema de Gobierno y Administración Regional previsto en las modificaciones constitucionales.

La mencionada Ley establece que el Gobierno Regional es el organismo encargado de la administración superior de la región, preocupándose por el desarrollo armónico y equitativo del territorio, impulsando su progreso económico, social y cultural, tomando en cuenta la preservación y mejoramiento del medio ambiente y la participación de la comunidad. Para cumplir con aquello, el GORE cuenta con funciones en materias de ordenamiento territorial, fomento de actividades productivas y desarrollo social y cultural; y con un presupuesto de inversión regional para financiar iniciativas de inversión, además de un presupuesto de gastos de funcionamiento.

Este organismo está constituido por el Intendente, quien ejerce el rol de Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional, por lo que en su calidad de Jefe Superior del Servicio tiene bajo su responsabilidad la ejecución del presupuesto de gastos de funcionamiento y del presupuesto de inversión regional, entre otros; y por el Consejo Regional, que es el órgano colegiado

que tiene por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y cuenta con facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras.

Es relevante señalar que el Intendente, además del cargo de Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional, es el representante del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción, ejerciendo el gobierno interior de cada región. Asimismo, destacar que antes de la elección por votación popular de los consejeros regionales, también ejercía el rol de Presidente del Consejo Regional.

En el artículo 29 de la Ley Orgánica Constitucional N°19.175, sobre Gobierno y Administración Regional, hasta el año 2013 se establecía que los consejeros regionales debían ser elegidos por los concejales de la respectiva región (elegidos éstos democráticamente por los ciudadanos), constituidos para estos efectos en colegio electoral para cada una de sus provincias, es decir, el sistema de elección de consejeros regionales obedecía a criterios de elección del tipo indirecta, lo que disminuía su legitimidad democrática y distanciaba el control ciudadano sobre la gestión regional.

Cabe destacar que las atribuciones de los consejeros regionales están principalmente asociadas a la planificación del desarrollo de la región (sin ninguna función ejecutiva), y en la decisión sobre la asignación de recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), con estrechos márgenes de maniobra sobre una pequeña proporción de la inversión pública regional. Las limitadas atribuciones de los Consejos Regionales subrayan el dilema de cuánto poder, recursos y funciones se requieren para calificar un proceso como descentralizador (Mardones, 2008). Atendiendo a la necesidad de reforzar los principios básicos de una democracia representativa y de fomentar las elecciones competitivas, modificar el mecanismo de elección de los consejeros regionales, fue durante las últimas décadas un compromiso asumido por diversos actores políticos, favoreciendo otorgar a la ciudadanía el derecho de elegir a quienes se ocuparán de orientar y conducir el desarrollo regional. Así, por ejemplo, en la campaña de 1999, los 6 candidatos presidenciales se comprometieron a ello. A mayor abundamiento, el Presidente electo, Ricardo Lagos, estableció en su programa de gobierno 2000-2006 denominado "Crecer con Igualdad", entre sus medidas de descentralización y participación, propiciar la elección directa del Consejo y del Ejecutivo Regional.

En este contexto, el Presidente Lagos, durante el año 2003 envía a trámite legislativo una reforma constitucional en materia de Gobierno y Administración Regional, en el marco de la política de descentralización denominada "El Chile Descentralizado que queremos" donde se establecían un conjunto de acciones en términos de suprimir la referencia constitucional

al número de regiones del país, reconocer la particularidad de algunos territorios insulares, consagrar una potestad reglamentaria del Intendente y su calidad de órgano ejecutivo del Gobierno Regional y Presidente del Consejo Regional, elección popular mediante sufragio universal de los consejeros regionales, mecanismo concreto para la transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales, ampliar la cobertura de los convenios de programación, administración especial para las áreas metropolitanas, entre otras.

Por su parte, durante el año 2005, los cuatro candidatos a la Primera Magistratura suscribieron compromisos en el ámbito de la descentralización y de otorgar mayores poderes a las regiones. De esta manera, el Plan de Gobierno 2006-2010 de la Presidenta electa Michelle Bachelet, consideraba entre sus lineamientos, el impulsar la elección directa de los consejeros regionales y promover el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales, definiendo de mejor forma las facultades de Intendentes, Gobernadores y Consejos Regionales.

El año 2007, durante el mandato de la Presidenta Michelle Bachelet, con el fin de activar la tramitación del proyecto de Ley en lo relativo principalmente a transferencia de competencias y elección directa de consejeros regionales, se presentó una indicación sustitutiva al proyecto original, en atención a que la proposición inicial se encontraba desactualizada y a la necesidad de incorporar precisiones recogidas de las discusiones parlamentarias generadas en distintas comisiones del Congreso. En este contexto, se incorpora al proyecto de la Ley de la elección directa de los consejeros regionales, la figura del Presidente del Consejo Regional, elegido por sus pares.

Luego de años de trámite legislativo, la Reforma Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Regional fue aprobada el año 2009 y consideró entre sus modificaciones un cambio en la forma de elección de los consejeros regionales, estableciendo que éstos serán elegidos por sufragio universal en votación directa, de conformidad con la Ley Orgánica Constitucional respectiva (...). La misma Ley establecerá la organización del Consejo Regional, determinará el número de consejeros que lo integrarán y su forma de reemplazo, cuidando siempre que tanto la población como el territorio de la región estén equitativamente representados (SUBDERE, 2009). Es relevante mencionar que la reforma aprobada no consideró la elección del Ejecutivo Regional, como había sido propuesto originalmente por el Presidente Lagos.

Adicionalmente, la reforma establece que "El Consejo Regional, por mayoría absoluta de sus integrantes en ejercicio, elegirá un Presidente de entre sus miembros. El Presidente del Consejo durará cuatro años en su cargo (...)".

Asimismo, señala que "La Ley Orgánica Constitucional determinará las funciones y atribuciones del Presidente del Consejo Regional".

Por su parte, el Programa de Gobierno de Sebastián Piñera 2010-2014, en el ámbito de Administración Regional, planteaba como objetivo eliminar las barreras que impiden una verdadera descentralización, para lo cual establece como uno de sus ejes de trabajo el promover la Descentralización Política, a través de la presentación de una reforma legal orientada a implementar la elección directa de los consejeros regionales, en consistencia a lo aprobado por el Congreso Nacional el año 2009. Lo anterior en concordancia con un sistema electoral que otorgue garantías de democracia y gobernabilidad para el adecuado funcionamiento del rol que el Consejo debe tener en cada región.

Con fecha 12 de Septiembre de 2011 el Ejecutivo ingresó al Senado el Proyecto de Ley que introduce modificaciones a la "Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, profundizando la Regionalización del país", la denominada Ley Larga, orientada al fortalecimiento de las competencias de los Gobiernos Regionales, entre las diversas materias contempladas, hace referencia a entregarles mayores funciones en materias de ordenamiento territorial, desarrollo productivo, desarrollo social y cultural, planificación regional, así como nuevas obligaciones del Intendente como Ejecutivo del Gobierno Regional, definición de facultades del Presidente del Consejo Regional y a la nueva forma de relación del Intendente con el Consejo. Destacar que este proyecto, se encuentra en discusión en el Congreso.

Asimismo, con fecha 12 de Septiembre de 2011 el Ejecutivo ingresó a la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley que establece la elección directa de los consejeros regionales, el cual apuntaba principalmente a realizar las modificaciones a la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional materializando el sufragio universal para la elección de éstos.

En este estudio de caso se pudo identificar que el Proyecto de Ley que introduce modificaciones a la "Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, profundizando la Regionalización del país", fue ingresado por separado en el Senado, debido a que fue ahí en donde se discutió por última vez la reforma constitucional, mientras que el Proyecto de Ley que establece la elección directa de los consejeros regionales sería ingresado a la Cámara de Diputados. Tal decisión incidió en la implementación de las medidas.

De acuerdo a lo señalado por el Jefe del Departamento de Políticas y Descentralización de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) *"lo que se intentó fue separar la discusión política de la técnica, en el entendido de que si se hubiesen enviado los dos proyectos de Ley al Senado se habrían tenido que refundir en uno. El proyecto de Ley de elección directa de los consejeros regionales tenía un aspecto de descentralización política, por la elección de las autoridades, y el otro proyecto de Ley era más complejo, por tanto se iba mezclar la discusión política en la Cámara de Diputados con la discusión técnica de la transferencia de competencias que se iba a dar en el Senado, por eso se toma la decisión de enviarlas en forma separadas"* (Entrevistado N° 7).

En resumen y de acuerdo a lo detectado en las entrevistas, la intencionalidad declarada era reformar la temática de descentralización y desarrollo regional y para ello se elaboraron dos Proyectos de Ley, uno de gestión y el otro de política. En ese contexto, se decidió ingresar los Proyectos de Ley por Cámaras distintas, como una estrategia política del Ejecutivo para no entrapar una versus la otra, porque en algún momento el proyecto de gestión tenía más viabilidad de avance. Finalmente, el estudio de caso analiza el avance del proyecto político, teniendo presente que el de gestión tenía demasiadas aristas y tocaba temas de gestión que terminaron transformándose en políticos, como por ejemplo, regular el procedimiento de transferencia de competencias desde ministerios y servicios públicos a gobiernos regionales. En el proyecto político, no se consideraron las funciones y atribuciones del Presidente del Consejo, debido a que hubo una omisión por parte de todos los actores, que interpretaron que la elección del Presidente del Consejo se generaría posteriormente con la promulgación de la Ley de gestión, de hecho en ese Proyecto de Ley se incorporaba la función de Presidente de CORE.

En este escenario, en el mes de junio de 2013 es promulgada la Ley N° 20.678, que establece la elección directa de los consejeros regionales, por lo que en el mes de noviembre de 2013, en conjunto a la elección presidencial y parlamentaria, por primera vez en la historia de Chile, se incorporó el cargo de consejero regional al proceso de sufragio directo, lo que responde a la implementación parcial de la reforma constitucional en materia de Gobierno y Administración Regional.

A continuación se presentan en forma secuencial, los hitos más relevantes asociados al contexto en el cual se desarrolla el caso.

DIAGRAMA 1. Hitos relevantes asociados al contexto



Fuente: Elaboración propia

Asimismo y con el objeto de dar cuenta de las principales funciones asociadas los órganos que componen el Gobierno Regional, a continuación se presenta un cuadro resumen con lo establecido en cuerpo legal de administración regional y sus respectivas modificaciones, algunas de las cuales fueron promulgadas mientras el episodio en estudio se encontraba en desarrollo y en gran medida como respuesta a aquello.

CUADRO 6. Principales funciones asociadas a los órganos que componen el Gobierno Regional (Intendente y CORE)

Órgano Ejecutivo Gobierno Regional (Intendente)

- **Formular** políticas de desarrollo de la región.
- **Someter** al CORE los proyectos de planes y las estrategias regionales de desarrollo y sus modificaciones, así como proveer a su ejecución.
- **Someter** al CORE el proyecto de presupuesto del gobierno regional y sus modificaciones.
- **Proponer** al CORE la distribución de los recursos del FNDR, de las inversiones sectoriales de asignación regional, y de los recursos propios que el gobierno regional obtenga.
- **Proponer** al CORE la celebración de convenios de programación.
- **Proponer** al CORE los proyectos de reglamentos regionales que regulen materias propias de la competencia del gobierno
- **Ejercer** la administración de los bienes y recursos propios del gobierno regional.
- **Administrar**, en los casos que determine la ley, los bienes nacionales de uso público.
- **Coordinar, supervigilar o fiscalizar**, según corresponda, a los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región.
- **Resolver** los recursos administrativos que se entablen en contra de las resoluciones de los secretarios regionales ministeriales y de los jefes de los servicios públicos que operen en la región, en materias propias del gobierno regional.
- **Promulgar**, previo acuerdo del consejo regional, los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos, intercomunales, comunales y seccionales y los planos de detalle de planes reguladores intercomunales.
- **Responder**, los actos de fiscalización que realice el consejo en su conjunto y las informaciones solicitadas por los consejeros en forma individual.
- **Asistir** a cualquier sesión del CORE cuando lo estimare conveniente, pudiendo tomar parte en sus debates con preferencia para hacer uso de la palabra, pero sin derecho a voto.
- **Proponer** al presidente del consejo, antes del inicio de la sesión respectiva, la inclusión de una o más materias en tabla.

Consejo Regional

- **Aprobar** el reglamento que regule su funcionamiento, en el que se podrá contemplar la existencia de diversas comisiones de trabajo cuyas presidencias no podrán ser ejercidas por el presidente del consejo; Aprobar los reglamentos regionales.
- **Aprobar** los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos y los planes reguladores intercomunales, así como los planos de detalle de estos últimos, propuestos por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.
- **Aprobar** los planes reguladores comunales y los planes seccionales de comunas que no formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal, previamente acordados por las municipalidades.
- **Aprobar, modificar o sustituir** el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional, así como sus respectivas modificaciones, sobre la base de la proposición del intendente.
- **Resolver**, sobre la base de la proposición del intendente, la distribución de los recursos del FNDR que correspondan a la región, de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional y de los recursos propios que el gobierno regional obtenga
- **Aprobar**, sobre la base de la proposición del intendente, los convenios de programación que el gobierno regional celebre.
- **Fiscalizar** el desempeño del intendente regional en su calidad de órgano ejecutivo del mismo, como también el de las unidades que de él dependan, pudiendo requerir del intendente la información necesaria al efecto.
- **Dar su acuerdo** al intendente para enajenar o gravar bienes raíces que formen parte del patrimonio del gobierno regional y respecto de los demás actos de administración en que lo exijan las disposiciones legales, incluido el otorgamiento de concesiones.
- **Emitir opinión** respecto de las proposiciones de modificación a la división política y administrativa de la región que formule el gobierno nacional, y otras que le sean solicitadas por los Poderes del Estado.

Presidente Consejo Regional

- Disponer la **citación del consejo a sesiones**, cuando proceda, y elaborar la tabla de la sesión.
- **Abrir, suspender y levantar las sesiones** en conformidad con el reglamento.
- **Presidir las sesiones** y dirigir los debates.
- **Ordenar que se reciba la votación**, fijar su orden y proclamar las decisiones del consejo, requiriéndose informe de la División de Análisis y Control de Gestión cuando así lo disponga el reglamento .
- **Ejercer el derecho de voto dirimente** en los casos en se produzca un empate en el resultado de las votaciones.
- **Mantener el orden en el recinto**, pudiendo solicitar, si lo estima necesario, el auxilio de la fuerza pública.
- **Mantener la correspondencia** del consejo con el intendente, con las Cortes de Apelaciones con asiento en la región, con el Tribunal Electoral Regional y con la contraloría regional respectiva.
- **Suscribir las actas de las sesiones**, las comunicaciones oficiales que se dirijan a nombre del consejo o de algún consejero y los otros documentos que requieran su firma.
- **Oficializar la comunicación de la adopción de acuerdos** del consejo sobre los siguientes instrumentos y sus respectivas modificaciones: (1) Plan de Desarrollo de la Región; 2) Plan Regional de Ordenamiento Territorial; 3) Planes Reguladores Comunales; 4) Planes Reguladores Intercomunales/ Planos de Detalle; 5) Convenios de Programación; 6) Convenios Territoriales; 7) Reglamentos Regionales; 8) Anteproyecto Regional de Inversiones.
- **Suscribir**, sólo para efectos de ratificar el acuerdo correspondiente del CORE, los actos administrativos que formalicen la aprobación de todos los instrumentos contemplados en la letra precedente, con excepción de los Convenios de Programación.
- **Actuar en representación del consejo en los actos de protocolo que correspondan.**

Fuente: Elaboración propia, en base a la revisión del DFL 1-19175. DFL 1-19175; Ley N°20.390.; Ley N°20.678.; y Ley N° 20.757.

En este contexto, el día 11 de marzo de 2014, se constituyó el primer Consejo Regional Metropolitano de Santiago elegido por votación directa en sufragio universal, siendo una de las primeras dificultades a la que se tuvo que enfrentar, la forma y oportunidad para realizar la elección de su Presidente. Lo anterior, en vista de que en la reforma constitucional se establecía que correspondía la elección del Presidente del Consejo entre sus pares, pero lamentablemente, a la hora de regular la materia de la reforma mediante la Ley Orgánica Constitucional respectiva, se presentaron vacíos que entorpecieron su implementación, ya que no se establecían los mecanismos, las formas, funciones, ni facultades para ello.

3.2 INSTALACIÓN DEL CORE RMS

En el marco del proceso de descentralización, la elección directa de los consejeros regionales viene con la promesa de fortalecer el proceso de legitimización de los cargos públicos, ya que éstos eran los únicos de carácter popular que no tenían elección directa.

En el mes de junio de 2013 fue promulgada la Ley N° 20.678, que establece la elección directa de los consejeros regionales, por lo que en el mes de noviembre de 2013 se incorporó el cargo de consejero regional al proceso de sufragio directo. De esta manera, el 11 de marzo de 2014, se constituyó el primer Consejo Regional Metropolitano de Santiago (CORE RMS) elegido por sufragio universal, compuesto de 34 consejeros regionales definidos por circunscripción, los que hasta el periodo anterior eran sólo 25 y elegidos mediante un sistema indirecto, en donde los concejales de la región se constituían, para estos efectos en colegio electoral, por cada una de las provincias respectivas.

Respecto de la composición del CORE RMS, señalar que éste mantuvo 9 de los integrantes del periodo anterior. En cuanto a su representación política cabe mencionar que fueron electos 18 consejeros pertenecientes a la coalición de gobierno "Nueva Mayoría", en donde 8 correspondían a la Democracia Cristiana (DC), 6 al Partido por la Democracia (PPD), 3 al Partido Socialista (PS) y 1 al Partido Comunista (PC). Por su parte, de la coalición de oposición "Alianza" fueron electos 14 consejeros, 8 de la Unión Demócrata Independiente (UDI) y 6 de Renovación Nacional (RN). Asimismo, fueron electos 2 consejeros independientes (uno pro DC y otro pro UDI).

CUADRO 7. Consejeros Regionales electos en 2013. Región Metropolitana de Santiago.

REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO	VOTOS TOTALES
INDEPENDIENTE	74.052
BARRIGA GUERRA CATHERINE	54.844
SAEZ REY JUAN PABLO	19.208
PARTIDO COMUNISTA DE CHILE	33.365
HERNANDEZ VIDAL MANUEL	33.365
PARTIDO DEMOCRATA CRISTIANO	172.859
AYLWIN OYARZUN MARIANA	47.164
SEGUEL MOLINA RODOLFO	25.263
JIMENEZ URIZAR EVA	24.994
ROMO SEPULVEDA CARMEN	22.772
CAMPUSANO CERDA FREDDY	22.467
ZUÑIGA CALDERON PAULA	10.748
SOTO SANDOVAL JOSE	9.818
ESCOBAR PAREDES CARLOS	9.633
PARTIDO POR LA DEMOCRACIA	173.440
SAA DIAZ MARIA ANTONIETA	60.241
DIAZ JORQUERA RENE	31.108
ROCHA PEREZ HECTOR ARTURO	27.572
PAVEZ SANHUEZA LUCIANO ANTONIO	21.394
ESCUDERO RAMOS JAIME	16.681
ARANGUIZ CARTER MARCOS HUMBERTO	16.444
PARTIDO SOCIALISTA DE CHILE	82.727
FUENTEALBA MALDONADO JAIME	31.017
TOHA GONZALEZ JAIME	28.032
BERRIOS UBILLA FELIPE	23.678
RENOVACION NACIONAL	232.158
SABAT FERNANDEZ FRANCO	85.217
LUCK URBAN KARIN	41.411
ARMSTRONG GONZALEZ ELIZABETH	31.316
MORENO CRUZ CELIN	27.258
FAUNDEZ FUENTES CLAUDIA	25.647
GARRIDO AGUERO MIGUEL ANGEL	21.309
UNION DEMOCRATA INDEPENDIENTE	213.461
RUIZ-TAGLE BARROS IGNACIO	63.405
LAVIN ALIAGA ALVARO	39.200
IZQUIERDO GARCIA-HUIDOBRO RAFAEL	32.768
NORAMBUENA CASTRO CARLOS	24.037
POBLETE GRBIC TOMAS	15.518
GARATE ROJAS PAULA	14.426
BUSTAMANTE GAETE CLAUDIO	12.497

OLAVARRIA RODRIGUEZ JOSE AGUSTIN 11.610

TOTAL GENERAL 982.062

Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en sitio Web de Servicio Electoral de Chile.
http://www.servel.cl/ss/site/eleccion_core_2013.html

3.3 DEFINICIÓN DE OPORTUNIDAD PARA REALIZAR LA ELECCIÓN DEL PRESIDENTE DEL CORE RMS

Luego de instalado el Consejo, una de las primeras dificultades a la que se tuvieron que enfrentar los consejeros dice relación con determinar la oportunidad para realizar la elección del Presidente del CORE RMS. Lo anterior, en vista de que en la reforma constitucional se establecía que correspondía la elección del Presidente del Consejo entre sus pares, pero lamentablemente, a la hora de regular la materia de la reforma mediante la Ley Orgánica Constitucional respectiva, se presentaron vacíos que entorpecieron su implementación, ya que no se establecían los mecanismos, las formas, funciones, ni facultades para ello. Asimismo, aún se encontraba vigente el inciso primero del artículo 23 de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, la cual disponía que le correspondía al Intendente el rol de Presidente del Consejo Regional.

En atención a que la nueva normativa no estableció ningún mecanismo para la elección del Presidente del Consejo Regional, se generó un gran vacío que obligó a cada Gobierno Regional a discutir sobre los alcances de su implementación.

Una de las interrogantes era respecto de si, efectivamente, se debía realizar la elección del Presidente del Consejo Regional entre sus pares, inquietud que era compartida, desde antes de la instalación de los nuevos Consejos, por la mayoría de los Gobiernos Regionales del país, como queda en evidencia con la presentación realizada por el Secretario Ejecutivo del Consejo Regional de los Ríos a la Contraloría Regional respectiva, el 17 de diciembre de 2013, en donde se consulta "en la instalación del próximo Consejo Regional el 11 de marzo del 2014 se debe elegir Presidente del CORE, (entre sus integrantes) aunque aún no haya promulgado la Ley Orgánica Constitucional que determine sus funciones y atribuciones". La Contraloría Regional de Los Ríos remite la consulta a la Contraloría General de la República (CGR) por tratarse de materias que afectan no sólo a una región sino que a todas las del país, quien a su vez solicita al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el día 15 de enero de 2014, que se pronuncie sobre la presentación, debido a que se trata de una materia de su

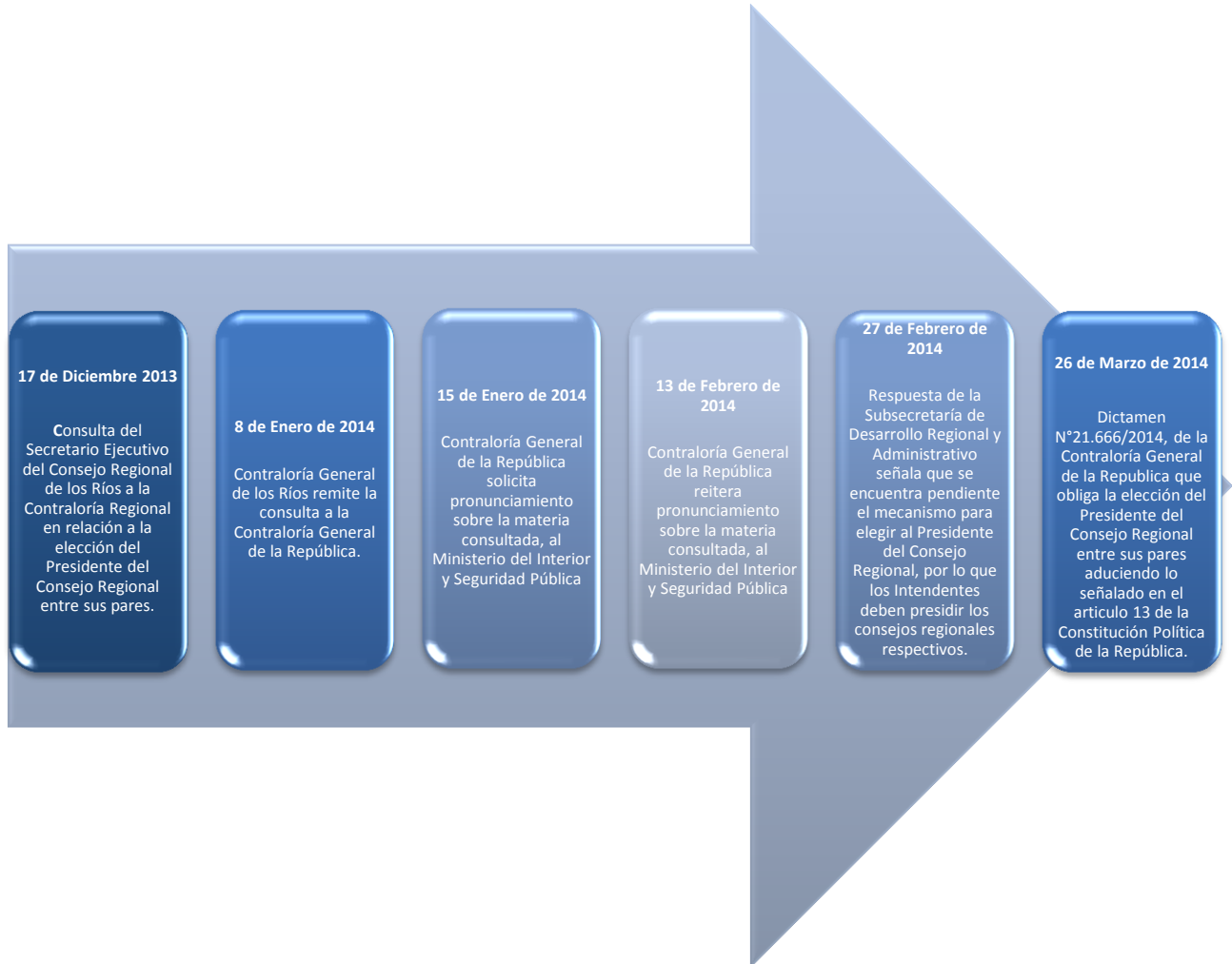
competencia. El Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través de la División Jurídica de la Subsecretaría del Interior, solicita al Jefe de la División Jurídica de la SUBDERE que sea evacuado el informe sobre la consulta remitida por la CGR. Ésta al no tener respuesta de la solicitud, la reitera el día 13 de febrero de 2014, y finalmente la SUBDERE, el día 27 de febrero de 2014, señala "hasta la fecha aún no se encuentra vigente una norma legal que complemente y desarrolle normativamente lo que la Carta Fundamental dispone en materia de Presidente del Consejo Regional; es decir, se encuentra pendiente la regulación del mecanismo que permitirá elegir Presidente del Consejo, así como las competencias de aquel", "en la actualidad los Intendentes presiden los 15 Consejos Regional existentes. Por tanto, y mientras aquellas no se deroguen o modifiquen, los Intendentes seguirán presidiendo los Consejos Regionales", "los actuales consejeros en ejercicio no disponen de facultades legales para elegir al Presidente del Consejo; así como, de elegir uno, éste no dispondría de un marco competencial que delimitará sus funciones y atribuciones". En consecuencia "se estima que son los Intendentes quienes deben presidir los Consejos Regionales respectivos mientras no entren en vigencia normas legales que precisen la forma a través de la cual los consejeros elegirán a sus Presidentes, así como las competencias de éste".

Con todo, el 26 de marzo de 2014 la CGR se pronunció² al respecto, señalando que "procede que los miembros del Consejo Regional de Los Ríos, luego de su instalación, elijan a su Presidente, tal como lo ordena el artículo 13 de la Constitución Política de la Republica" agregando además que "No obsta a lo anterior la circunstancia de no haberse dictado la preceptiva que establezca las atribuciones y funciones de la referida autoridad por cuanto, como se señaló, el cuerpo legal que fijó el nuevo texto de dicha disposición no supeditó su entrada en vigencia a esta condición ni prescribió otras reglas particulares para su ejecución".

A continuación se presentan en forma secuencial, los hitos más relevantes asociados a los eventos antes descritos.

² Contraloría General de la Republica. Dictamen 021666, procede que los Consejeros Regionales escojan al Presidente de dicho órgano luego de su instalación conforme a la Ley.

DIAGRAMA 2. Hitos relevantes asociados a los eventos descritos



Fuente: Elaboración propia

Es relevante destacar que la diferencia de interpretación de la normativa no era exclusiva de los Gobiernos Regionales, lo que queda de manifiesto en lo señalado por la SUBDERE y la CGR. Por un lado, la tesis de la SUBDERE se basó en que la Ley Orgánica no establecía las atribuciones ni el rol del Presidente del Consejo, por lo que lo dispuesto en la reforma constitucional no debía ser aplicado hasta que existiera la Ley Orgánica Constitucional que lo regulara. Mientras que por otro lado, la CGR privilegia la postura de que el mandato constitucional, al establecer la elección de la presidencia del Consejo y su forma de elección en términos de quórum, es suficiente para que el Intendente deje de ejercer ese cargo.

Asimismo, es importante señalar que cuando CGR solicitó el informe a la SUBDERE, por tratarse del órgano de gobierno vinculado al tema en

cuestión, se estaba en el periodo de cambio de gobierno, por lo que la respuesta fue entregada por la administración anterior. En este sentido, SUBDERE nunca se planteó que Contraloría podía dictaminar que la elección se podía realizar de inmediato, tal como lo señaló en la entrevista un funcionario de ésta Subsecretaría *“Nosotros siempre pensamos, como SUBDERE, que el dictamen iba a señalar que mientras no estuviera aprobada la Ley de Gestión, no se podía elegir al Presidente, por lo que el Intendente debía seguir presidiendo. Hay un detalle importante, la posibilidad de que los consejeros pudieran elegir Presidente data del año 2009, ya que según señala la Contraloría, es la Constitución la que los habilita, por lo tanto, a la luz del dictamen la elección se pudo haber realizado a partir de entonces. Como políticamente se produjo el hecho relevante de la elección de consejeros a fines de 2013 y los nuevos consejeros venían con una legitimidad más fuerte, eso hizo que se planteara este tema, pero siendo literales, de acuerdo al dictamen de Contraloría la Constitución tiene eficacia inmediata y en este caso, la reforma es del 2009, por lo que a partir de esa fecha los consejeros podrían haber elegido a su Presidente”* (Entrevistado N° 10).

En esta misma línea, se establece que sobre este tema no hubo diálogo entre SUBDERE y Contraloría, ya que se produjo en un periodo de cambio de gobierno y además el diálogo que había estaba enfocado a resolver la interpretación que había con otras normas, como lo deja de manifiesto un funcionario SUBDERE *“Nos sorprendió que la elección del Presidente del Consejo entre sus pares, fuera una opción válida para la Contraloría, pero pasó. Se barajó la posibilidad de solicitarle una reconsideración, pero eran tan pocos los argumentos que entregaban en su dictamen, que nos pareció que sólo se iba a dilatar una decisión definitiva”* (Entrevistado N°7).

Frente a lo anteriormente expuesto, algunos entrevistados presentaban las siguientes opiniones:

“Con este tema se ha improvisado mucho, creo que es insólita la interpretación planteada por la SUBDERE, el Intendente no es un par y la idea del Presidente del CORE era que tenía que ser un par. Pero es lógico que SUBDERE quisiera eso, porque el Intendente es designado por la Presidenta, es un par del Subsecretario SUBDERE, es una especie de defensa gremial entre funcionarios designados”

Entrevistado N° 3

"Creo que hay un error en la interpretación de la SUBDERE, la Contraloría fue clara en su dictamen. Por su parte, el dictamen de Contraloría viene a poner más confusión, en la medida que la Ley Larga aún no está aprobada. Con el dictamen se genera una figura de Presidente del Consejo que al no tener atribuciones ni facultades opera en la práctica como secretario ejecutivo mayor. Asimismo, se pierde la figura del Intendente como un actor relevante de la gestión del Consejo Regional, pero el Gobierno Regional sigue funcionando en torno a la figura del Intendente, que es el Jefe Superior del Servicio, perder a la figura del Intendente en la discusión Regional que se realiza en la sesión plenaria, es perder el diálogo con la gestión del Gobierno Regional, lo que es muy clave porque la responsabilidad mayor del CORE tiene que ver con el desarrollo armónico y equitativo de la región, si no tenemos al representante del Gobierno Regional, a quien coordina toda la oferta pública en la región y no podemos dialogar con él, es nefasto"

Entrevistado N° 6

"La elección del Presidente del Consejo Regional se produce por un vacío legal en donde se tiene que elegir a un Presidente que no sea el Intendente, encuentro que ese nivel de desorganización habla muy mal del sistema político chileno, estar elegido en ese contexto perjudica cualquier rol hacia adelante, no hay claridad de nuestras atribuciones, ni de lo relevante de ser la autoridad regional elegida popularmente"

Entrevistado N° 5

Por su parte, el equipo directivo del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, tenía una posición conservadora respecto de cómo actuar frente al escenario en que se encontraban, pues ante la preocupación por las indefiniciones en torno a la forma de elección del Presidente del CORE y sus respectivas funciones y atribuciones, orientó su gestión a la prudencia en el actuar, tal como lo señala uno de los entrevistados *"En relación a la presidencia y al dictamen de Contraloría, efectivamente se observaba la necesidad de escoger Presidente del CORE, pero se advertía que el rol estaba carente de funciones y atribuciones. Existía un desorden del legislativo a nivel nacional, por lo que ante la falta de certeza, la sugerencia era atenerse a lo que se tenía, que era el reglamento interno. Hubo 2 o 3 regiones que se*

apresuraron en nombrar y luego tuvieron problemas de funcionamiento por la falta de prudencia. El Consejo tenía la facultad de elegir a su Presidente, pero no había que apresurarse hasta que no se tuvieran claras sus funciones y atribuciones". (Entrevistado N° 11).

En este escenario, el CORE RMS antes de elegir a su Presidente, determinó realizar un seguimiento a los avances presentados en las otras regiones, respecto de la forma de elección del Presidente del Consejo, además de analizar cómo iban funcionando. De esta forma, la primera semana de abril de 2014 se observaba que 3 regiones ya se habían constituido de acuerdo a lo instruido por el dictamen de la CGR, situación que de cierta manera, los presionaba a dejar de lado la "prudencia" que había operado hasta el momento y a generar las instancias para aplicar la norma.

En forma paralela y dada la interpretación entregada por la CGR, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, se vio en la obligación de analizar el tema e intentar solucionar el problema que se suscitó con el dictamen del ente contralor que obligaba la elección del Presidente del Consejo Regional, a pesar de que éste no contara con sus facultades y funciones establecidas. Tal situación se ve reflejada en lo señalado por un funcionario de SUBDERE, quien da cuenta de que ante la necesidad de normar las indefiniciones que acusaban los distintos actores regionales, desde el nivel central se generó una respuesta de carácter reactivo, revestido de improvisación, al indicar que *"Lo que gatilla el envío del Proyecto de Ley Corta, fue que al interior de los Consejos empezaron a elegir Presidente, por lo que nos pareció que era mejor regularlo, sobre todo porque algunos Consejos consideraban que el Presidente del CORE tenía mucha autoridad, hasta con el poder incluso de dirigir institucionalmente el Gobierno Regional, por lo que se hizo muy necesario el regular esto con una Ley. Hay un tema de expectativas asociado, a nivel nacional, un 80% de los consejeros son nuevos y eso hizo que probablemente muchos de ellos vieran en la elección del Presidente un espacio de poder importante, legítimo y eso hizo que se acelerara el proceso. Más aún, en ese periodo, además del trabajo con el parlamento, nosotros debatimos con los partidos políticos que apoyan al gobierno y nos dimos cuenta de que este tema incluso a ellos "se les había ido de las manos", es decir, en cada región, los consejeros independiente de las directrices nacionales, estaban negociando de una manera totalmente autónoma y regional, por lo que fue un proceso interesante, que era mejor regularlo a esperar tener aprobada una Ley de Gestión que tiene muchos puntos que todavía son cuestionados en el parlamento, por lo que ese fue otro motivo por el que nos fuimos por la Ley Corta y no optamos por acelerar la Ley Larga, porque nos dimos cuenta que querían dedicarle más tiempo a la discusión de esa Ley, por lo que si nos íbamos por ahí, nos iba a ir mal"* (Entrevistado N° 10).

Cabe hacer presente que con fecha 07 de abril de 2014, se envía a la Cámara de Diputados, por parte del Ejecutivo el Mensaje N°37-362 de S.E. la Presidenta de la Republica, un Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, disponiendo funciones y atribuciones para el Presidente del Consejo Regional, la denominada Ley Corta, que entre sus antecedentes señala "se requiere normar a la brevedad, en una norma de rango legal, las competencias (funciones y atribuciones) del presidente del consejo regional. Así, éste podrá desarrollar sus funciones en conformidad al principio de legalidad consagrado en el artículo 7° de la Constitución Política, el cual precisa que los órganos del Estado sólo actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de la esfera de su competencia y en la forma prescrita por la ley. Sin la indicada norma legal los presidentes de los 15 consejos regionales no dispondrán de un marco regulatorio aplicable al ejercicio de sus funciones, generándose un vacío legal que se requiere completar". De esta manera, el Proyecto de Ley dispone funciones y atribuciones para el Presidente del Consejo Regional, dotándolos de un marco competencial y el voto dirimente en caso de empate. Asimismo, el proyecto establece que el Intendente seguirá siendo el representante de la Presidenta en las regiones, el Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional y podrá participar en la discusión del Consejo Regional, pero sin derecho a voto.

Todos estos antecedentes fueron largamente discutidos y analizados en varias sesiones de la Comisión de Coordinación y Relaciones Institucionales, instancia política del CORE RMS conformada por los Presidentes de las bancadas de los partidos DC, UDI, PPD, RN, PS y PC.

Los consejeros de la Comisión de Coordinación y Relaciones Institucionales tenían entre sus integrantes disparidad de criterios, en cuanto a cuándo se debía realizar el acto eleccionario, con algunas posturas más conservadoras y alineadas con el gobierno de turno como las de la "Nueva Mayoría" discutidas en sesión del 7 de abril, quienes señalaban que se debía tomar con prudencia el tema de la elección del Presidente del Consejo Regional e ir viendo cómo se iba desarrollando el tema en otras regiones y las discusiones en el Congreso. Mientras que los consejeros de oposición consideraban que si bien había que actuar con prudencia, era insostenible seguir con los procesos propios del Consejo Regional detenidos, a la espera de los avances en las definiciones del nivel central.

"Cuando se hizo el cambio de la Ley para la elección de los consejeros se nos indicó que debíamos ejercer nuestros cargos un año más porque no se ponían de acuerdo en la Cámara y ahora nuevamente estábamos entrampados por una interpretación de la norma que no quedó clara en el Congreso. Elegir un Presidente sin atribuciones no sería bueno para la Región, pero lamentablemente nos encontramos en ese contexto y era lo que correspondía hacer"

Entrevistado N° 5

"No estaba en discusión esperar un nuevo dictamen de la CGR, había uno y se debía cumplir. El Intendente no podía seguir firmando como Presidente del Consejo Regional, porque después de la fecha del dictamen no le correspondía actuar como tal. Suscribí el concepto de la prudencia, pero tener una Región detenida no corresponde".

Entrevistado N° 4

El proyecto de Ley Corta pretendía dotar a la brevedad a los Presidentes de los Consejos Regionales de un marco de competencias, sin inhibir la tramitación del proyecto ingresado por el ex Presidente Sebastián Piñera, la denominada Ley Larga. Los avances de la discusión de la Ley Corta, entre el nivel central y el poder legislativo, eran seguidos de cerca por el equipo directivo del Gobierno Regional y por el CORE RMS. Finalmente, en la sesión del 21 de abril de 2014, la Comisión de Coordinación y Relaciones Institucionales del CORE RMS acordó incluir en la sesión plenaria el día 23 de abril de 2014 la elección del Presidente del Consejo.

3.4 CONVOCATORIA PARA LA ELECCIÓN DEL PRESIDENTE DEL CORE RMS

Esta decisión obliga a realizar la citación al Consejo Regional y empiezan las discusiones respecto de quién debía efectuar la convocatoria, ya que las posturas por parte de la "Nueva Mayoría" decían relación principalmente a que debía ser el Intendente en conjunto con el Secretario Ejecutivo, teniendo a la vista cómo lo estaban haciendo las otras regiones y considerando que el Intendente Peribonio fue él que convocó la sesión de asunción de los nuevos consejeros el 11 de marzo 2014 y las siguientes sesiones habían sido

convocadas por el Intendente Orrego, por lo que hasta que no fuera electa la nueva figura del Presidente del CORE entre sus pares, el Intendente seguía actuando como Presidente del Consejo Regional, por tanto, debería convocar la sesión a falta de norma específica para ello. Mientras que en la "Alianza", si bien existía la voluntad para asumir el dictamen de Contraloría, no había certeza sobre la legalidad de la postura de la coalición de gobierno, por lo que cuestionaban que la forma planteada fuera la más adecuada para realizar la convocatoria a la Sesión.

Finalmente, se acordó que fuera el Intendente Sr. Claudio Orrego Larraín, quien convocara la sesión plenaria del 23 de abril, que entre otros puntos, tenía en tabla la elección del Presidente del Consejo Regional Metropolitano de Santiago.

No obstante lo anterior, la Sesión Ordinaria N°9 del Consejo Regional Metropolitano de Santiago, celebrada el día 23 de abril de 2014, no estuvo exenta de comentarios al respecto, como el realizado por el consejero regional de oposición Sr. Poblete "Señor Intendente, en este momento no sé por qué, a título de Presidente de qué está ejerciendo o citando a este Consejo, porque la Constitución se cumple y los dictámenes de Contraloría no se interpretan, la interpretación la hizo ella. Así que reclamo, públicamente, en esta acta, que usted está inhabilitado para haber comenzado esta sesión y para haber continuado esta sesión". Lo cual tuvo que ser aclarado por la consejera regional Sra. Jiménez, Presidenta de la Comisión de Coordinación y Relaciones Institucionales del CORE RMS, quien señaló "en la reunión de Coordinación³, por acuerdo unánime, al cual concurrieron todas las bancadas, se dijo como se iba a trabajar en este Consejo, entendida la coyuntura en que nos encontramos por el informe de la Contraloría y fue un acuerdo unánime en que, entendido que hoy se va a elegir el Presidente del Consejo, según lo que establece la Constitución y el proyecto de ley que ya fue aprobado en la Cámara, el Intendente tiene todas las atribuciones todavía, eso fue amparado en un informe que, incluso, se les hizo llegar a todos los jefes de bancada, para efectos de que pudiera presidirse esta sesión".

Al respecto el Secretario Ejecutivo del Consejo Regional, dio lectura al informe jurídico al cual se hacía alusión, el que señalaba "Si bien, el último dictamen de Contraloría General, indica que resulta ajustado a derecho que el Consejo Regional proceda a la elección de su Presidente de entre sus miembros, no es menos cierto que no se ha dictado la preceptiva que adecúa

³ Sesión de la Comisión de Coordinación y Relaciones Institucionales del CORE RMS

la Ley Orgánica Constitucional a dicha situación. Por lo que el Presidente que resultase elegido, carecería de facultades para ejercer el control como tal, pudiendo afectarse el principio de continuidad del servicio público. Por su parte, el Intendente cuenta con respaldo legal y reglamentario para presidir el CORE, toda vez, que tanto la Ley Orgánica sobre Gobierno y Administración Regional, como el Reglamento de Funcionamiento del CORE de la Región Metropolitana, establece que su Presidente será el Intendente Regional.

En relación a esto, la Contraloría, en dictamen del año 2012, ha dicho que la calidad de Presidente del Consejo no se puede delegar y que la presidencia del Consejo está conferida a los Intendentes, por la letra C del artículo 24 de la Ley Orgánica, lo que se mantendrá mientras no se efectúen las modificaciones previstas por la ley N°20.390, que modificó la Constitución, en especial, sobre el mecanismo de elección de la presidencia del indicado Consejo. Igual reconocimiento respecto de la presidencia del Consejo por el Intendente, hace en dictamen N° 21.258 del año 2011, la Contraloría General de la República, es decir, válida la vigencia de la actual ley N°19.175, más de 3 años después de modificada la Constitución.

Agregar que existe alguna dificultad o impedimento que el Intendente continúe presidiendo el Consejo Regional, implicaría afectar todos los actos que se han celebrado desde el año 2009, fecha en que se modificó la Constitución”.

3.5 CRITERIOS PARA ELEGIR AL CANDIDATO A PRESIDENTE DEL CORE RMS

Para la elección del candidato a Presidente del Consejo Regional los criterios que operaron fueron estrictamente políticos. Su representatividad política decía relación con la coalición de partidos políticos que tuviera más consejeros regionales electos, además del factor del gobierno de turno. En el caso del CORE RMS coincidió que la coalición de gobierno era la más numerosa, es decir, la “Nueva Mayoría” contaba en la práctica con 19 consejeros de un total de 34, por tanto la elección del candidato, fue sólo un tema político ya que había una mayoría simple que representaba a la coalición de gobierno.

Este criterio tuvo consecuencias en la oposición ya que no se generaron negociaciones ni acuerdos con el sector, ante lo que algunos consejeros señalan:

"Yo entendía que el Presidente del Consejo, debía ser el consejero más votado por la ciudadanía, pero no fue así. No hubo negociación entre la "Alianza" y la "Nueva Mayoría", sólo un acuerdo político al interior de la coalición de gobierno, por lo que no nos representa el Presidente del Consejo, lo que atenta a la gobernabilidad y la institucionalidad del Consejo"

Entrevistado N° 2

"Este es un Presidente de transición, cuando el Presidente tenga todas las competencias que dicen que va a tener, me imagino que la negociación va a ser distinta"

Entrevistado N° 4

Adicionalmente, se buscó un mecanismo de representación de los partidos de la "Nueva Mayoría", por tanto se acordó que los partidos que la conformaban (PPD, PS, DC y PC) presidirían por un período de un año el Consejo Regional Metropolitano de Santiago, tal como lo señalan algunos consejeros de ésta coalición:

"Lo que se decidió en la RMS fue que el Presidente iba a ser de la "Nueva Mayoría", puesto que tenemos el mayor número de consejeros y no estábamos dispuestos a compartir el período con la "Alianza". Se buscó generar una alternancia al interior de la "Nueva Mayoría" en los períodos que corresponden para la presidencia del Consejo, se ha generado un "pacto entre caballeros" adoptado entre los jefes de bancadas, el cual no está escrito pero que debiera cumplirse cada año"

Entrevistado N° 6

"Fue netamente un acuerdo político, se generó un preacuerdo en donde nos vamos rotando un año cada partido político que conforma la "Nueva Mayoría", es un acuerdo político similar al que opera en el Parlamento"

Entrevistado N° 1

Los consejeros de oposición cuestionaron este sistema de representación política que obligaba a cambiar año a año al Presidente del CORE RMS, lo anterior por las consecuencias que ello generaba en la legitimidad del cargo y por el debilitamiento en términos de posicionamiento de la figura del Presidente del Consejo y del Consejo ante la ciudadanía:

"Se debió pensar en la institucionalidad del Consejo, no estoy de acuerdo con la figura anual creada por la "Nueva Mayoría", ya que existe un consejero de una bancada política que va a presidir un año el CORE y es un sólo voto, no representa a los otros 33 consejeros. Para ir creciendo como Región, lo que importa es que el Presidente del Consejo Regional sea reconocido por la ciudadanía, por lo que se necesitan ciertos tipos de liderazgos para que las instituciones no se desperfilen y más aún con los frecuentes cambios de Intendentes, puede ocurrir que haya 4 Presidentes del CORE RMS y 3 Intendentes en el período, la poca continuidad es lo que me preocupa"

Entrevistado N° 2

"Se quería que el Presidente del CORE fuera un equilibrio frente al poder del Intendente, por lo que debería haberse dado un empoderamiento del cargo, eligiendo a una persona que tuviera un peso político anterior y que ejerciera el cargo por los cuatro años, hubiese sido más válido y mejor para todos, pero la presidencia fue usada como un botín de guerra, en donde la coalición gobernante se repartió un año para cada partido. Nuevamente faltó una visión de región, no hubo una negociación entre la "Alianza" y la "Nueva Mayoría", solo un acuerdo político al interior de la coalición de gobierno"

Entrevistado N° 5

Este impasse político con la oposición se quiso amortizar negociando y equilibrando su representación política en las comisiones, como lo señaló un consejero de la coalición de gobierno *"hay que separar dos temas, que son la falta de continuidad en la presidencia del CORE y la falta de participación de la "Alianza", ello porque si hubiera una elección de sólo un consejero para los 4 años, sería lo mismo, porque sería de todas maneras de la "Nueva Mayoría". Se quiere garantizar continuidad y una política de apoyo al*

Intendente, que nos permita trabajar muy unidos. Se deben elegir las comisiones y en ellas hay espacio para todos, por tanto los consejeros de la "Alianza" van a presidir algunas" (Entrevistado N°12); pero los argumentos no tuvieron cabida en ese pacto político, ya que mantenían la postura de que "Con la elección del Presidente del Consejo Regional se tuvo una oportunidad única de mostrar una visión de Regionalización, pero se perdió cuando se decidió designar al Presidente con sólo una mirada política y no generar un proceso inclusivo, dejando fuera a la "Alianza"" (Entrevistado N° 2).

Por su parte, el mecanismo de representación acordado entre los consejeros de los partidos políticos de la "Nueva Mayoría", continuó con la búsqueda de un candidato que generara consenso entre sus pares, entendiendo además que la presidencia del Consejo Regional en la práctica sería de carácter transitorio, ya que el sistema no estaba preparado en términos legales ni operativos, por la ausencia de funciones y atribuciones. De esta manera, se definió que el primer año le correspondería la presidencia del CORE RMS al PPD, partido que entre sus filas, contaba con el consejero Sr. Jaime Escudero, ex Alcalde de Pirque, y quien presentaba un adecuado posicionamiento y liderazgo político.

No obstante lo anterior, el acuerdo de representación política generado por la "Nueva Mayoría" no tuvo eco en la "Alianza", por ello al momento de la elección del Presidente del Consejo Regional Metropolitano de Santiago propusieron a su propio candidato, el consejero Sr. Claudio Bustamante, perteneciente a la UDI.

3.6 ELECCIÓN DEL PRESIDENTE DEL CORE RMS

Discutidos los criterios para la elección del candidato a presidir el CORE RMS, se debía acordar la forma de cómo votarían, teniendo a la vista que para la elección de Presidente en otras regiones se hizo un voto con los nombres de todos los consejeros, por tanto, para el CORE RMS habría correspondido preparar un voto con 34 nombres. Destacar que el proyecto de Ley Corta, que se encontraba en discusión en el Parlamento, establecía originalmente que el Consejo Regional debía elegir al Presidente entre sus miembros, por mayoría absoluta de sus integrantes en ejercicio, en votación pública y a viva voz, sin embargo, por indicación parlamentaria realizada por algunos diputados, se reemplazó la expresión "pública, a viva voz", por la palabra "secreta", siendo enviado de esta manera el día 16 de abril de 2014 al Senado, para dar paso al segundo trámite constitucional.

En este escenario, en la Sesión Ordinaria N°9 del Consejo Regional Metropolitano de Santiago, celebrada el día 23 de abril de 2014, el Intendente de la Región Metropolitana de Santiago, quien oficiaba como

Presidente del Consejo, señalaba “esta votación se va a hacer en forma reservada para evitar que en el caso de ser aprobada la Ley Corta, que está hoy día en el Senado con votación reservada, se pudiera declarar nula la elección que vamos a proceder a tener”. Lo cual fue puesto en marcha por el Secretario Ejecutivo, quien indicó “en Comisión de Coordinación del día lunes, se acordó votación secreta y que se entregara un papel, un voto a cada uno de los integrantes del Consejo para que emitan su voto (...) después yo voy a ir llamando por orden alfabético y la votación la depositan en la urna dispuesta en la sala, para luego proceder al recuento de votos”.

Finalmente, la propuesta de la Comisión de Coordinación y Relaciones Institucionales, de designar como Presidente del CORE RMS al consejero Sr. Jaime Escudero Ramos, una de las votaciones más bajas de la coalición de gobierno, es aprobada por mayoría de votos. De un total de 33 votos, por encontrarse una consejera ausente de la sesión, correspondieron 18 votos a favor del consejero Sr. Jaime Escudero y 15 votos a favor del consejero Sr. Claudio Bustamante, lo que significó para la coalición de gobierno ganar por mayoría.

3.7 INSTALACIÓN DEL PRESIDENTE DEL CORE RMS

Al no existir claridad respecto de las funciones y atribuciones del Presidente del Consejo, ésta figura dentro del cuerpo colegiado era débil, ello porque finalmente no presentaba ningún tipo de atribución distinta a la de sus colegas, tal como lo señalaban algunos consejeros:

“Aún el Intendente es la mayor figura regional, el rol del Presidente aún no está empoderado, el Intendente tiene muchísimo más equipo que el Presidente del Consejo, no están las facilidades para ejercer el cargo, además por dieta no están las condiciones para tener dedicación exclusiva. El Presidente del Consejo sólo se distingue de sus colegas porque tiene la atribución de ordenar la discusión en las sesiones plenarias”

Entrevistado N° 3

"No pasa a ser más que un secretario ejecutivo mayor, su única fortaleza es la de dirigir las sesiones del Consejo y eso no tiene ningún mérito. Estando el Intendente se le respeta, pero un par tiene el mismo peso político, es sólo un consejero más"

Entrevistado N° 6

Lo anterior deja de manifiesto que se produce una contradicción en relación a la representación y legitimidad política de la figura del Presidente del CORE RMS, ello porque si bien sus pares de coalición política votaron para que los presidiera, no lo consideran con la autoridad suficiente para que los dirija y se justifican políticamente con frases tales como que *"Es un problema de los legisladores, no de los Gobiernos Regionales, ni de los Consejos Regionales, el Parlamento legisló de mala manera ya que dejó un vacío a partir de la nueva elección del Consejo Regional, finalmente los llamados a improvisar fuimos nosotros"* (Entrevistado N°1).

Cabe mencionar que la instalación de la figura del Presidente del CORE, generó dificultades en la gobernanza existente, ya que la interacción habitual entre los actores estratégicos del Gobierno Regional, se vio afectada al no existir claridad en los alcances de la nueva arquitectura institucional que se encontraba en ajuste.

Adicionalmente es posible identificar a consejeros que no estaban de acuerdo con la figura del Presidente del Consejo elegido entre sus pares, al considerar que ese rol lo debía seguir ejerciendo el Intendente.

"El Intendente, al no tener la obligación de seguir participando de las sesiones, hace que el Consejo pierda mucha injerencia en la relación con el Ejecutivo, más aún cuando el Intendente sigue teniendo las llaves de la billetera. El Presidente del Consejo, como primus inter pares, que debería haber sido el más votado de la región, pero no lo es, sumado al Intendente, significa un exceso de figuras políticas para la región"

Entrevistado N° 2

"El Presidente del Consejo es una figura que no pesa nada, ya que no tiene atribuciones. Se eligió para cumplir con el vacío de una Ley, nació muerto. Esta es una mala transición, tenemos un Presidente del CORE que no pesa y un Intendente que tiene autoridad, por lo que no nos necesita. Más que favorecer el proceso de descentralización, se ha generado un contexto distinto en donde él que maneja todas las cartas es justamente el que no fue elegido por la ciudadanía. En este sentido, el Intendente sigue siendo la figura relevante, por lo que tiene que seguir presidiendo el Consejo Regional. Los consejeros no pueden ser independientes de la figura del Intendente. Tiene que haber un liderazgo potente en cada región, que permita una identidad regional. No me imagino una región creciendo con tantas figuras y tantos liderazgos"

Entrevistado N° 5

Con fecha 10 de junio de 2014, fue promulgada la Ley N° 20.757, que modifica Ley N°19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, disponiendo funciones y atribuciones, para Presidente del Consejo, la denominada Ley Corta, en relación a las competencias del Presidente del Consejo señala que debe disponer la citación a sesiones, presidirlas y dirigir los debates, ordenar que se reciba la votación y mantener el orden en el recinto. Tiene el voto que dirime en caso de empate, suscribe actas de las sesiones con comunicaciones oficiales a nombre del Consejo y otros documentos que requieran su firma, oficializa la comunicación de los acuerdos adoptados por el Consejo y sus modificaciones, suscribe actos administrativos exceptuando los convenios de programación y rinde cuenta anualmente de su funcionamiento. Finalmente establece además, normas para realizar el proceso electoral del Presidente del Consejo y la figura de la remoción.

Algunos consejeros en un espíritu más descentralizador, esperaban que este Presidente elegido por sus pares, pares que además por primera vez eran elegidos por la ciudadanía, asumieran competencias de tipo ejecutivo, lo cual en el ánimo de la tramitación de la reforma en el año 2009 no es posible visibilizar, ya que en ella se estableció además de la elección directa de los consejeros, que el Intendente iba a seguir siendo parte del Gobierno Regional y en su rol lo único que cambiaría era dejar de ser el Presidente del Consejo Regional, lo cual era de toda lógica, ya que al seguir siendo una autoridad designada por el Presidente de la República, iba a resultar, por lo menos desafortunado, que presidiese una instancia que ya no iba a ser

elegida por los concejales, sino que sería elegida directamente por la ciudadanía. En este contexto, es posible advertir que el espíritu de la reforma de la Constitución de 2009 era que el Intendente continuara siendo parte del Gobierno Regional con su rol de Órgano Ejecutivo.

De esta manera, se origina una situación problemática, al existir algunos consejeros que consideraban que el Presidente del Consejo iba a asumir funciones ejecutivas, lo cual no ocurrió. El Presidente del Consejo es un *primus inter pares*, similar a lo que es el Presidente de la Cámara de Diputados o el Presidente del Senado, que tiene el poder de confeccionar la tabla, dirigir las sesiones, un rol protocolar, pero en ningún caso tiene funciones de gobierno, por lo mismo, el Presidente del CORE, no tiene ninguna injerencia en la gestión ejecutiva del Gobierno Regional y es justamente eso lo que ha costado que sea asimilado, es por ello que hay quienes encuentran precario su rol *"toca la campanilla y no hace nada más"* (Entrevistado N° 10).

Otro factor relevante destacado por parte de los entrevistados, dice relación con el liderazgo Regional que debería presentar el Presidente del Consejo *"El impacto mediático que podría tener el Presidente del Consejo, en el marco de sus pequeñas atribuciones, va a depender de la capacidad política de ese personaje. Es un actor político por lo que debe actuar desde su rol político y no administrativo. Si el Presidente se convierte en un articulador de acuerdos al interior del Consejo Regional, lo más probable es que los alcaldes, la ciudadanía organizada y los mismos servicios públicos, tiendan a ir a hacer procesos de negociación con este actor"* (Entrevistado N° 9)

Respecto del rol del Intendente, la Ley Corta deroga su calidad de Presidente del Consejo Regional, precisa la forma de relacionarse entre el Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional y el Consejo, y señala que el Intendente podrá asistir a las sesiones con derecho a voz pero sin derecho a voto, además tiene la facultad de proponer la inclusión de materias en tabla y hacer presente la urgencia, lo que obliga al Consejo Regional a incorporarlas en ésta. No cambia las facultades del Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional en relación a las iniciativas de inversión, convenios de programación y la formulación de planes.

En la práctica el CORE RMS ha llegado a un acuerdo con el Intendente para que asista a las sesiones del Consejo a dar cuenta de la administración general de la Región y a escuchar los requerimientos que tienen los consejeros regionales, el sólo hecho de que los consejeros hayan solicitado que él esté presente, en la mayoría de las sesiones del Consejo, deja de manifiesto de que la Ley Corta no fue muy acertada en cuanto a quitarle a la figura del Intendente la obligación de participar en todas las sesiones de

Consejo, y sin embargo, seguir manteniendo el poder sobre la conducción de la región. Aún se observan consejeros que cuando visualizan la región, piensan en el Intendente, por el rol de Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional que cumple y no necesariamente piensan en el rol que el Presidente del CORE debería cumplir y en la fuerza que éste debería tener en la discusión de las políticas que el mismo Consejo desarrolla. El Presidente aún no es reconocido como la autoridad que corresponde, tal como lo señala un consejero *“Afectó que el Presidente tuviera que ser elegido entre sus pares, la relación con el ejecutivo se perdió, se puso un intermediario que es el Presidente del Consejo. El Intendente sigue siendo el representante de la Presidenta de la República, por ende, del Gobierno Interior en la Región y el coordinador del Ejecutivo con los sectores, y mientras también tenga la billetera, el Presidente del CORE pierde sentido”* (Entrevistado N° 2).

Es importante destacar que en esta sección se evidencia que cuando una política pública no se diseña pensando en la implementación, se generan este tipo de situaciones, que terminan afectando su aplicación.

IV. ANÁLISIS DEL CASO

La importancia de realizar un análisis sobre esta iniciativa, radica en la alta expectativa generada como un mecanismo de fortalecimiento democrático y de control ciudadano, orientado esencialmente a potenciar la participación de la sociedad civil y la competencia entre los candidatos a representarlos, de forma de hacer más tangible la legitimidad y responsabilidad política de estos representantes.

4.1 ELECCIÓN DE LOS CONSEJOS REGIONALES Y PRESIDENTE DEL CONSEJO REGIONAL, LA PROMESA DE MÁS DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN

Resulta relevante destacar que las medidas asociadas a la modificación del mecanismo de elección de los consejeros regionales y al proceso más amplio de democratización de la conducción del desarrollo regional, ingresaron a la Agenda Pública a fines de los años noventa, tardando más de veinte años en materializarse, y sólo de una manera muy parcial, lo que al parecer da cuenta de la escasa voluntad real tanto del Poder Ejecutivo, como del Congreso, en transferir efectivamente competencias y otorgar más autonomía a los Gobiernos Regionales y a los respectivos actores subnacionales.

La elección de los consejeros regionales y del Presidente del Consejo, apunta básicamente a abordar el poder y sus formas de compartirlo, en un país con un modelo de organización política unitaria que los vientos de modernización, de democracia, de fortalecimiento de la participación ciudadana y de búsqueda de mayores grados de eficiencia y competitividad, están empujando en dirección al empoderamiento de los actores regionales.

Reflexión aparte merece el criterio utilizado para elegir al Presidente del CORE RMS, debido al acuerdo generado al interior de la coalición de gobierno, en donde cada partido integrante ejercerá la presidencia por un año, lo cual deja la inquietud sobre la representatividad que este mecanismo pueda garantizar.

Con todo, esta reforma que se constituye como un sentido esfuerzo por la descentralización y profundización de la democracia, al entregar a los ciudadanos la posibilidad de elegir a sus representantes en el Consejo Regional, en forma más directa, en pro del aseguramiento de la representatividad política, lo que en la práctica, sin embargo, no ha redundado en potenciar al Consejo Regional, ni a su Presidente, como nueva

fuentes de liderazgos regionales, ni en generar una mayor cercanía y compromiso con las necesidades regionales, por lo que no se observa que la reforma haya provocado un efectivo fortalecimiento de la identidad regional, ni del desarrollo del territorio y sus habitantes. En tales condiciones, no es posible observar mayor participación ni mejores decisiones a nivel regional, que estén en la línea de avanzar hacia un Estado más moderno y eficiente.

Si bien esta reforma abrió la posibilidad real de que el país se viera enfrentado a un nuevo escenario político electoral, lo que para la clase política se transformó en el gran desafío de atender a la necesidad de revisar y rediseñar el proceso de toma de decisiones asociado a la selección de candidatos a consejeros regionales, en un muy breve plazo, no necesariamente se vislumbró la incorporación de variables de participación, inclusión y transparencia en dichos procesos, variables que al parecer, debían tornarse relevantes, a fin de marcar la diferencia con el anterior mecanismo de elección indirecta de los consejeros regionales.

De esta manera, la reforma sobre elección directa de consejeros regionales, y la posterior elección del Presidente del Consejo, lamentablemente es un caso en donde no se observó inversión en ciudadanía, la discusión no se masificó, ni suscitó el interés que se esperaría en las personas, ya que, a pesar de que nuestro país, permanentemente se encuentra exigiendo más democracia, este es un tema en donde parece que todo lo que hay que decir y decidir, tiende a centralizarse sólo en la representación política. Esto queda de manifiesto en el comportamiento de los consejeros regionales en la elección del Presidente del CORE RMS, donde los consejeros actuaron con una lógica político partidista, tomando las decisiones como bloque e imponiendo las mayorías políticas, no dejando espacio para otros tipos de consideraciones en la distribución del poder.

Reforzando el punto anterior, resulta necesario enfatizar que para lograr la tan anhelada democracia se debe contar con una sociedad que manifieste su genuino interés en los temas que resultan relevantes para la construcción de futuro, avanzando en la consolidación de comunidades proactivas, dispuestas a movilizarse y a alzar la voz por las causas que les parezcan necesarias.

4.2 LO TÉCNICO Y LO POLÍTICO EN EL PROCESO LEGISLATIVO

Respecto de la decisión de enviar dos proyectos de ley en forma paralela a discusión al Congreso, en el marco de la reforma constitucional, con la justificación de que se buscaba separar la discusión técnica de la política, y con esto agilizar la aprobación de las medidas, se estima que considerar la transferencia de competencias como un tema de gestión, es un error, ya que cualquier medida que pretenda redistribuir el poder y precisar la forma en

qué se tomará la decisión de invertir los fondos públicos, terminará siendo un tema político.

4.3 SURGIMIENTO DE ACTORES CARENTES DE AUTONOMÍA

Por su parte, se observa que el sentido y finalidad de los diversos tipos de representación diseñados (Presidente del Consejo Regional e Intendente), no se encuentran claramente concebidos y/o difundidos en nuestro ordenamiento institucional, ni menos aún entre la ciudadanía, por lo que, aun cuando a ambos tipos de representantes les corresponda desarrollar diferentes roles institucionales, el hecho de compartir un similar escenario territorial, podría generar la tendencia a competencias entre representaciones que deben ser complementarias, pero que pueden llegar a comportarse como sustitutas, generando en el peor de los casos, un derroche de esfuerzos en desmedro del pleno desarrollo de los habitantes y de los territorios que aquellos representan.

En la teoría el rol del Presidente del Consejo Regional debió ser lo opuesto a lo que ocurre en la práctica, ya que el espíritu del legislador obedecía a darle un carácter más estratégico, por tanto, no solamente ordenar la discusión al interior de las sesiones plenarias, sino que también de generar una vinculación directa con el Ejecutivo, pero se observa que la figura del Presidente no ha logrado transformarse en un referente político regional capaz de equilibrar el excesivo protagonismo del Ejecutivo Regional, no logrando cumplir la función asignada en teoría a los representantes, de ser la expresión de los intereses de la opinión pública en las democracias representativas, como lo señala Stuart Mill, lo que queda de manifiesto en la propuesta realizada por la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, que establece la elección directa de los Intendentes, asumiendo estos el rol de Presidente del Consejo Regional, prescindiendo de la figura de Presidente del Consejo, elegido por sus pares.

Si bien se esperaba que la denominada Ley Corta pudiera dar fuerza a la figura del Presidente, en este período denominado de transición, en la práctica no entregó herramientas efectivas que le permitieran ejercer como un actor político relevante, transformándose principalmente en una figura administrativa, que al momento de la toma de decisiones tiene la misma injerencia que el resto de los consejeros regionales.

Otro punto a considerar es la escasa relevancia entregada por el nivel central al Presidente del Consejo, como actor regional, a pesar de ser formalmente la autoridad electa de mayor rango en el nivel regional, ya que no se ha visibilizado un acto político al respecto, resultando poco habitual observar que alguna autoridad nacional busque reunirse con el Presidente del Consejo,

por lo que al ser este cargo tan débilmente promovido se ha transformado en una figura intermedia de poco valor político.

Por su parte, el Intendente, en atención a las atribuciones y facultades que mantiene en la nueva configuración regional, sigue siendo la figura política más relevante de la región, lo que va en desmedro de la instalación de la figura del Presidente del Consejo Regional y de los democráticamente electos consejeros regionales, deprimiendo el carácter representativo de estos.

En vista de lo anterior, se observa que la figura del Presidente del Consejo tampoco ha sido fortalecida por la actuación de los consejeros regionales, ya que éstos han privilegiado las alianzas políticas directas con el Intendente en lugar de potenciar la figura del Presidente como el representante y único interlocutor del Consejo con el Ejecutivo Regional.

4.4 FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA DEUDA CON EL FORTALECIMIENTO DE LOS NIVELES REGIONALES

Respecto de la formulación de la política pública, es posible señalar que en el discurso político el fortalecimiento de los niveles regionales permanentemente ha sido planteado como un tema central para resolver los problemas públicos propios de los territorios, que deben ser abordados de manera integral con una reforma estructural, sin embargo, en la práctica se observa que el enfoque utilizado ha sido incremental, generando una serie de aproximaciones sucesivas que abordan solo por parte los objetivos deseados. Expresión de lo anterior es que la gran reforma política que buscaba potenciar el gobierno y administración regional, terminó implementándose sólo con la elección directa de los consejeros regionales y posteriormente de su Presidente, sin ir asociado a una transferencia de mayores competencias a las autoridades regionales electas.

4.5 GOBERNANZA Y LA ARTICULACIÓN IMPROVISADA

El caso en estudio, da cuenta de una serie de improvisadas articulaciones posteriores a la etapa de diseño, que propenden a que mediante el funcionamiento de la gobernanza se haga posible la implementación de la política pública. Muestra de aquello es lo sucedido con las diferentes interpretaciones de la normativa por SUBDERE y CGR, que redundaron en que al acatarse el dictamen de CGR, se generara la acelerada instalación de la figura de Presidente del Consejo, que no contaba con atribuciones ni facultades definidas.

En este sentido, cabe mencionar que la instalación de la figura del Presidente del CORE, generó dificultades en la gobernanza existente, ya que la

interacción habitual entre los actores estratégicos del Gobierno Regional, se vio afectada al no existir claridad en los alcances de la nueva arquitectura institucional que se encontraba en ajuste.

Finalmente, señalar que el cambio en la arquitectura institucional se verá potenciado si el Presidente se convierte en un articulador de acuerdos al interior del Consejo Regional, ya que de ser así, lo más probable es que los alcaldes, la ciudadanía organizada y los mismos servicios públicos, tiendan generar redes con este actor, mejorando el funcionamiento de forma eficaz e inclusiva de la gobernanza a nivel subnacional.

V. CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

5.1 ¿CÓMO SE REALIZÓ LA ELECCIÓN E INSTALACIÓN DEL PRESIDENTE DEL CORE RMS?

Desde el retorno a la democracia, el proceso de descentralización, entendido como la transferencia de atribuciones a autoridades regionales democráticamente electas, ha estado presente en la Agenda Política de todos los gobiernos. Sin embargo, en atención a los hallazgos detectados, no es posible señalar que se haya diseñado e implementado una gran política pública que permita concretar esta aspiración. Por el contrario, las iniciativas relacionadas con esta materia han carecido de prioridad, por lo que se les ha dado un tratamiento fragmentado, una formulación confusa, desprovista de una visión general y de un modelo claro.

La elección e instalación de la figura del Presidente del Consejo Regional es un ejemplo más de esta tendencia. Esta iniciativa formaba parte de una reforma mayor, de la que se disgrega por el estancamiento de la tramitación de dicha reforma en el Congreso. Por otro lado, el proyecto avanza y, finalmente, se aprueba con grandes vacíos que dificultaron su implementación, puesto que existen aspectos claves que no son definidos, como son la forma de elección del Presidente y sus funciones y atribuciones. Finalmente, a la hora de implementar la reforma, las instituciones responsables de apoyar la instalación (SUBDERE, Contraloría General de la República y Gobiernos Regionales) actuaron de forma descoordinada e incluso contradictoria.

Todo lo anterior incidió en que la instalación del Presidente del Consejo Regional fuera un proceso improvisado y, en consecuencia, desordenado y confuso, generando la deslegitimación de esta reforma, ya que se termina instalando una autoridad sobre la marcha y sin tener claridad de cuáles son sus funciones y atribuciones.

5.1.1 ¿LA INCORPORACIÓN DE CARGOS POLÍTICOS A UN PROCESO DE ELECCIÓN DIRECTA, FORTALECE LA GENERACIÓN DE LIDERAZGOS REGIONALES Y MAYOR REPRESENTACIÓN POLÍTICA?

Si bien la creación del cargo de Presidente del Consejo Regional, autónomo del Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional, y la elección directa de los consejeros regionales (reforma con la que se relaciona),

son factores que, en el diseño, contribuían a la democratización de los Gobiernos Regionales, la generación de liderazgos regionales y a una mayor representación política, en los hechos estas reformas no lograron el objetivo de política pública declarado para justificarla, y por ende, no alcanzaron el impacto esperado, ello porque no fueron acompañadas de la transferencia de mayores competencias y funciones a estas autoridades, provocando la desnaturalización de las mismas.

Las situaciones anteriores invitan a preguntarse si se logrará definitivamente generar la figura de un actor político, empoderado a través de su elección democrática, que represente y articule a la región, que promueva la identidad política y la cohesión territorial que requiere ésta, promoviendo la generación de desarrollo endógeno y capacidades propias para las regiones y las comunas.

En la medida que el rol del Presidente del Consejo Regional, como el de cualquier otro actor político existente en la escena política nacional, no sea potenciado desde el diseño e implementación de la misma política pública que los crea, el liderazgo propio de los actores, será finalmente el que marque la diferencia en la forma como se ejerce el cargo. Asimismo, la profesionalización de los actores políticos seguirá a la espera de que termine la tiranía de la política partidista en su designación.

5.1.2 ¿LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA, ES FAVORECIDA POR LA GOBERNANZA?

El caso en estudio, da cuenta de una serie de improvisadas articulaciones posteriores a la etapa de diseño, que propenden a que mediante el funcionamiento de la gobernanza se haga posible la implementación de la política pública, sin embargo, teniendo a la vista lo sucedido con las diferentes interpretaciones de la normativa, resulta evidente, que se generaron dificultades en la gobernanza existente, ya que la interacción habitual entre los actores estratégicos del Gobierno Regional, se vio afectada al no existir claridad en los alcances de la nueva arquitectura institucional que se encontraba en ajuste.

Finalmente, señalar que el cambio en la arquitectura institucional no se verá potenciado hasta que el Presidente del Consejo se convierta en un articulador de acuerdos al interior del CORE, ya que de ser así, lo más probable es que los alcaldes, la ciudadanía organizada y los mismos servicios públicos, tiendan a generar redes con este actor, mejorando el funcionamiento de forma eficaz e inclusiva de la gobernanza a nivel subnacional.

5.1.3 ¿LA ELECCIÓN DEL PRESIDENTE DEL CORE, ENTRE SUS PARES, GENERA DECISIONES MÁS DEMOCRÁTICAS A NIVEL REGIONAL?

Con los antecedentes obtenidos en el estudio de caso, es posible señalar que en atención que el diseño y la implementación de la reforma asociada al proceso de elección e instalación del Presidente del Consejo Regional, se realizó de forma improvisada, no considerando una efectiva transferencia de competencias a ésta autoridad, no se logró profundizar en la forma de acercar la toma de decisiones a la ciudadanía ni de potenciar un control efectivo por parte de ésta.

En vista de lo anterior, resulta indispensable considerar que la democratización de los Gobiernos Regionales implica tanto forma como contenido. Modificar la forma de elección de las autoridades regionales no implica una efectiva democratización del nivel regional, si no es acompañada por la transferencia de mayores competencias a estas autoridades.

Actualmente, se presenta una nueva oportunidad de diseñar e implementar una política pública efectiva. Como parte de sus compromisos de campaña, la Presidenta Michelle Bachelet convocó a una Comisión Asesora Presidencial para el Desarrollo Regional, la que sesionó durante el año 2014. Al final de su trabajo, la Comisión entregó una "Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile", la que tiene como propósito central romper las inequidades territoriales, transferir poder y generar mejor democracia en el territorio, fomentando un desarrollo integral, condiciones esenciales para formular un planteamiento global, definir un modelo institucional dinámico, y en consecuencia, avanzar en la implementación de una serie de iniciativas que permitan configurar de forma coherente la tan ansiada descentralización.

5.2 LECCIONES APRENDIDAS

5.2.1 DESDE LA PERSPECTIVA DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El diseño de una determinada política pública debe efectuarse teniendo en consideración su implementación. Reformas parciales e improvisadas no solo significan que el objetivo de política pública declarada no se alcance sino que, además, la reforma como instrumento de política pública se deslegitime entre la ciudadanía.

En vista de lo anterior, resulta necesario evitar las reformas parciales, aisladas y descontextualizadas. Casos como el estudiado indican que, si bien para la autoridad política es relevante mostrar avances, desde la perspectiva de la eficiencia y eficacia de la política pública es mucho más importante la planificación y coordinación de las distintas iniciativas.

En este sentido, resulta imprescindible que en lo venidero, toda iniciativa descentralizadora, forme parte de una visión integral y coherente con la Política de Estado que se defina, ya que su existencia se hace fundamental para marcar la ruta a partir de la cual el país en su conjunto avanzará en el tipo de Estado que se desea construir, y por ende, en el tipo de sociedad en la que se desea vivir.

5.2.2 DESDE DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

Para que las iniciativas relacionadas con esta política logren el objetivo declarado (mejorar nuestra democracia fortaleciendo los gobiernos subnacionales) es necesario que exista una efectiva transferencia de competencias a estas nuevas autoridades y una adecuada distribución de poder entre ellas.

Una reforma descentralizadora a nivel regional que no desarrolle capacidades ni entregue la decisión respecto del destino de los recursos a las autoridades regionales, puede producir un efecto contrario y potenciar tendencias centralizadoras, al generar autoridades regionales funcional y presupuestariamente dependientes del nivel central.

La transferencia de poder a las nuevas autoridades como los consejeros regionales y/o el Presidente del Consejo Regional, que son actores políticos más cercanos al electorado, que deciden sobre el destino de recursos públicos destinados a la inversión regional (FNDR), genera naturales resistencias en las autoridades políticas centrales (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo), que tienden a rehuir de las instancias que signifiquen una pérdida de su poder, buscando minimizar el alcance de esas transferencias. Por lo anterior, la implementación efectiva de este tipo de iniciativas no será posible en tanto no se genere un clima político que de relevancia al tema y obligue a las autoridades de Gobierno y al Congreso a efectuar transferencias efectivas de poder a las autoridades regionales.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Barcelay, Michael & Cortázar, Juan Carlos (2004). "Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencial social". Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2006). La política de las políticas públicas. Editorial Planeta. México.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2007). "Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales". Cortázar, Juan Carlos (Editor). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2009). Historia de la Ley N° 20.390. Reforma Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Regional. Chile.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2009). Historia de la Ley N° 20.390. Reforma Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Regional. Chile.
- Bobbio, Norberto (1986). "El Futuro de la Democracia". Fondo de Cultura Económica S.A. México.
- Bobbio, Norberto (1989). "Estado, Gobierno y Sociedad". Fondo de Cultura Económica S.A. México.
- Bonache, Jaime (1998). El estudio de caso como estrategia de construcción teórica: características, críticas y defensas. Departamento de Economía de la Empresa. Universidad Carlos III de Madrid.
- Campero, Guillermo y Alburquerque, Mario (2012). Apuntes preparados para Cátedra de Análisis Político y Gobernabilidad. Magister en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile. Semestre Otoño 2012.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014). "Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile".
- Contraloría General de la República (2014). "Dictamen 21.666. Procede que los Consejos Regionales escojan al Presidente de dicho órgano luego de la instalación conforme a la Ley". Chile.

- Consejo Regional Metropolitano de Santiago (2014). "Acuerdos Consejo". Disponible en <http://archivos.gorerm.cl/acuerdos/index>.
- Garretón, Manuel Antonio (2008). "La transformación de la acción colectiva en América Latina", Revista CEPAL N° 76.
- Lahera, Eugenio (2002). "Introducción a las Políticas Públicas". Editorial Fondo de Cultura Económica. Serie Colección Brevarios.
- Lijphart, Arend (1994). "Sistema electoral y sistema político. Un estudio de veintisiete democracias". Oxford. Universidad de Oxford.
- Lindblom, Charles E. (1959). "La ciencia de salir del paso". En Public Administration Review; no. XXXIX. Título original "The Science of Muddling Trough". Traducción al español de Margarita Bojalil.
- Mardones Z, Rodrigo (2008). "Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008)". EURE (Santiago). Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612008000200003&lng=es&tlng=es.10.4067/S0250-71612008000200003.
- Mill, John Stuart (1994). "Del Gobierno Representativo". Ediciones Tecnos. 2º Edición. Madrid.
- Prats, Joan Oriol (2003) "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", Revista de Instituciones y Desarrollo No.14-15. Barcelona.
- SUBDERE (2005). DFL 1-19175. DFL 1-19175 que Fija el Texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Chile.
- SUBDERE (2009), "Ley N°20.390. Reforma Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Regional". Chile.
- SUBDERE (2013), "Ley N°20.678. Establece la elección directa de los Consejeros Regionales". Chile.
- SUBDERE (2014). Ley N° 20.757. Modifica Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional, disponiendo Funciones y Atribuciones, para Presidente del Consejo Regional. Chile.
- Yin, Robert (2008). "Investigación sobre Estudio de Casos – Diseño y Métodos". SAGE Publications.