



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

**ANÁLISIS DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DE
PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DESDE EL NIVEL CENTRAL
HACIA EL REGIONAL ENTRE 2005 Y 2018**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

ALMA DEL MAR TORRES BARAHONA

PROFESOR GUÍA:

CRISTIÁN LEYTON NAVARRO

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:

MARÍA PÍA MARTIN MUNCHMEYER

ARTURO ORELLANA OSSANDÓN

SANTIAGO DE CHILE

2024

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

POR: Alma del Mar Torres Barahona

FECHA: 2024

PROFESOR GUÍA: Cristián Marcelo Leyton Navarro

**ANÁLISIS DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DE
PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DESDE EL NIVEL
CENTRAL HACIA EL REGIONAL ENTRE 2005 Y 2018**

La tesis investiga el desarrollo y la evolución de la descentralización administrativa en Chile, enfocándose en la transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial. El objetivo general es analizar dicho proceso, desde el nivel central hacia el regional, entre 2005 y 2018, en Chile. Para ello, el análisis revisó los cambios legislativos claves, como la modificación de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional en 2005 y la Ley 21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización en 2018. Se evalúa este proceso analizando antecedentes, principales hitos, fortalecimiento institucional, elementos facilitadores, desafíos y aprendizajes claves.

Metodológicamente, la investigación adopta un enfoque cualitativo dentro del ámbito de la gestión pública, centrándose en la percepción de actores clave sobre la transferencia de competencias. El diseño metodológico incluyó una revisión documental, tanto de antecedentes históricos como normativos, 17 entrevistas semiestructuradas y un análisis temático, buscando patrones de contenido entre los datos. Este análisis implicó la recolección y transcripción de datos, generación de códigos, organización de categorías, desarrollo y revisión de temas, y finalmente, los resultados expuestos en este documento.

Los hallazgos se dividen en tres ámbitos: político, institucional y de instrumentos de planificación territorial. En lo político, se identificaron desafíos como la falta de respaldo político, débil liderazgo, tanto del nivel central como regional, y una burocratización excesiva, lo que obstaculizó la eficacia del proceso y la propia descentralización administrativa. Institucionalmente, se vio la necesidad de mejorar habilidades técnicas en los profesionales de los gobiernos regionales y adoptar un enfoque colaborativo entre niveles de gobierno. En cuanto a la planificación territorial, se destaca la dispersión de funciones entre distintas instituciones del Estado.

La investigación concluye que, a pesar de los cambios legislativos, el proceso se vio limitado por la reticencia política a ceder poder y la falta de liderazgo, resultando un proceso de un enfoque extremadamente burocrático y de tipo *top down* junto con una transferencia limitada de competencias. Esta situación afectó la capacidad institucional de los gobiernos regionales para asumir nuevas funciones de manera efectiva. Asimismo, la implementación del proceso varió entre regiones principalmente a la diversidad sobre sus propias capacidades institucionales.

DEDICATORIA

Para las niñas de mis ojos, Clara y Estela.

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis constituye el resultado final de un esfuerzo académico, representado en casi dos años de dedicación al estudio de la gestión y políticas públicas. Sin duda, que fue un tremendo desafío en lo personal y académico. Ahora, concluyendo este esfuerzo, quiero expresar mi más sincero agradecimiento a aquellas personas que me brindaron su apoyo en este camino.

En primer lugar, agradecer a las y los servidores públicos que accedieron a ser entrevistados en el transcurso de esta investigación. Su generosidad al compartir información valiosa, basada en sus experiencias laborales y personales, fue fundamental para la reconstrucción de un proceso olvidado lleno de momentos interesantes y desafíos para la gestión pública. Para todos ellos mis agradecimientos sinceros y mi máxima admiración por su enorme contribución al país.

En segundo lugar, quiero agradecer al equipo de investigadores y tesistas del “*Proyecto Capacidades institucionales de los Gobiernos Regionales para promover el Desarrollo Sostenible*”, (CAF - Universidad de Chile), del cual fui parte con esta tesis. Esta colaboración permitió encauzar mi trabajo dentro de mis propios intereses investigativos.

En tercer lugar, mi sincero agradecimiento al equipo docente vinculado a esta tesis y que fue parte de este camino. María Pía Martín y José Fernández de Rota, que me acompañaron con ojo crítico y alentaron, de inicio a término, a pesar de las dificultades. Asimismo, a Arturo Orellana, con quien, gracias a largas conversaciones fue posible encontrar el propósito y sentido a esta investigación. Especialmente, también agradezco a mi profesor guía Cristián Leyton, un pilar fundamental en este trabajo. Su inagotable conocimiento fue una luz que me abrió camino a nuevos espacios del saber. Su valioso aporte al igual como creer en mis capacidades me permitió llegar con éxito al término de este proceso.

Por último, agradezco enormemente a mi tremenda red de apoyo, amigas, amigos y principalmente mi familia clan, que me sostuvo con su apoyo incondicional a lo largo de este tiempo. Y de manera muy especial, a mis padres, Alma y Guillermo, a mi compañero Javier y a nuestras hijas, les doy las gracias totales.

TABLA DE CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	1
1.1	Planteamiento y justificación del problema.....	1
1.2	Preguntas de investigación.....	6
1.3	Objetivos	7
1.3.1	Objetivo general	7
1.3.2	Objetivos específicos	7
2	ANTECEDENTES.....	8
2.1	La planificación y el ordenamiento territorial bajo contextos de descentralización 8	
2.2	Planificación y ordenamiento territorial en el contexto del proceso de descentralización en Chile	9
2.2.1	Transferencia de competencias en planificación y ordenamiento territorial desde el nivel central al regional	14
2.2.2	Instrumentos de Ordenamiento Territorial en Chile.....	15
3	MARCO CONCEPTUAL.....	22
3.1	El concepto de descentralización y su evolución.....	22
3.1.1	Los distintos enfoques de la descentralización.....	23
3.1.2	Dimensiones de la descentralización.....	29
3.2	El proceso de transferencia de competencias como una política pública	30
3.2.1	Capacidades institucionales en gobiernos regionales.....	34
3.2.2	Modelos de implementación de políticas públicas: <i>top down</i> y <i>bottom up</i>	35
3.3	La dualidad conceptual entre planificación y ordenamiento territorial en Chile... 39	
4	METODOLOGÍA.....	42
4.1	Revisión documental y recopilación de antecedentes.....	43
4.2	Entrevistas semi estructuradas	44
4.2.1	Grupo 1 de entrevistas: revisión y análisis de base de datos cualitativa preexistente.....	44
4.2.2	Grupo 2 de entrevistas: levantamiento de informantes clave y aplicación de instrumento propio	45
4.2.3	Dimensiones para el análisis de la información	47
4.2.4	Instrumento y aplicación de entrevistas semi estructuradas	48
4.3	Análisis temático de los datos.....	50
4.4	Aspectos éticos considerados en las entrevistas semi estructuradas.....	52
5	ANÁLISIS Y RESULTADOS.....	53

5.1	El proceso de transferencia de competencias en planificación y ordenamiento territorial desde el nivel central al regional entre 2005 y 2018 y sus principales hitos	53
5.1.1	Origen del proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial.....	54
5.1.2	Diseño del proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial.....	55
5.1.3	Principales hitos del proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial.....	57
5.1.4	Competencias transferidas en materia de planificación y ordenamiento territorial.....	66
5.2	Acciones de fortalecimiento de capacidades institucionales para materializar la transferencia de competencias en planificación y ordenamiento territorial.....	69
5.2.1	Acciones de fortalecimiento desde el nivel central al regional para la transferencia de competencias de planificación regional.....	69
5.2.2	Acciones de fortalecimiento desde el nivel central al regional para la transferencia de competencias de ordenamiento territorial.....	72
5.2.3	Capacidades y ejercicios de planificación regional y ordenamiento territorial desde el nivel regional.....	73
5.3	Elementos obstaculizadores y facilitadores para la concreción del proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial.....	75
5.3.1	Elementos obstaculizadores para la concreción del proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial	75
5.3.2	Elementos facilitadores para la concreción del proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial	80
5.4	Principales aprendizajes y desafíos del proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial desde el nivel central al regional.....	84
5.4.1	Principales aprendizajes del proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial.....	84
5.4.2	Desafíos para el actual modelo de transferencia de competencia en base a la experiencia del proceso de transferencia de competencias estudiado.....	91
6	CONCLUSIONES	92
7	BIBLIOGRAFÍA	97
	ANEXOS	102
	Anexo A: Pauta de entrevista del Proyecto “Capacidades institucionales de los Gobiernos Regionales para promover el Desarrollo Sostenible”	102
	Anexo B: Lista de informantes claves entrevistados	104
	Anexo C: Consentimiento Informado de entrevistas para informantes clave.....	107

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Categorización de instrumentos de carácter normativos de ordenamiento territorial en Chile y sus principales características.	17
Tabla 2. Categorización de instrumentos de carácter indicativos de ordenamiento territorial en Chile y sus principales características.	19
Tabla 3. Cuadro de síntesis de los enfoques de descentralización.	28
Tabla 4. Criterios de selección de entrevistados/as como informantes clave.....	46
Tabla 5. Muestra total categorizada por sector/nivel.....	46
Tabla 6. Matriz de Dimensiones: articulación entre objetivos específicos y fuente de levantamiento de la información.	47
Tabla 7. Lista de competencias transferidas en materia de planificación y ordenamiento territorial, período 2005 - 2018.....	66
Tabla 8. Requerimientos para acreditación para recibir y ejercer las funciones en materia de planificación regional.	70
Tabla 9. Ejemplo de actividades asociadas al proceso de transferencia de competencias de planificación mandatado por SUBDERE.	71
Tabla 10. Ejemplo de actividades asociadas al proceso de transferencia de competencias de ordenamiento territorial mandatado por SUBDERE.....	72
Tabla 11. Lista de entrevistados y entrevistadas.	104

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Esquema conceptual de la tesis de investigación.	22
Ilustración 2. Esquema metodológico de la investigación.	43
Ilustración 3. Pauta de entrevistas semi estructuradas sobre el proceso de transferencia de competencias en materia de planificación y ordenamiento territorial.	48
Ilustración 4. Diseño del proceso de transferencia de competencias en planificación y ordenamiento territorial de SUBDERE.	56
Ilustración 5. Principales hitos del proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial (2005-2018).	60

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Planteamiento y justificación del problema

Chile se caracteriza por una fuerte historia y cultura centralista el cual debe su origen a los inicios del diseño institucional de su sistema de gobierno cuando se convierte en República. Desde las primeras constituciones hasta la actual dan cuenta de una forma de gobierno unitario en que priman arreglos centralistas para la construcción y concreción del sistema de gobierno chileno.

En la Constitución de 1833 se estableció que Chile sería un Estado fuerte y centralizado. Esta Constitución forjó un sello presidencial y centralista sentando las bases del régimen institucional como la soberanía nacional, un régimen representativo, la división de los poderes públicos, la responsabilidad gubernamental y estableció algunas garantías individuales (Montecinos, 2020). El poder se concentraba en el presidente de la república y la subordinación de las provincias al nivel central era presidido por intendentes designados directamente por la figura presidencial.

Casi cien años después, en 1925, se instauró una nueva Constitución. El presidente desarrollaría las funciones de jefe de Estado y gobierno, se estableció un congreso bicameral colegiado, la forma de gobierno territorial se declaró como unitaria y se incorporó un artículo, por primera vez en las constituciones del país, sobre descentralización administrativa (Artículo nº107) el cual declaró: *“las leyes confiarán paulatinamente a los organismos provinciales o comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan en la actualidad otras autoridades, con el fin de proceder a la descentralización del régimen administrativo interior”* (Montecinos, 2020). No obstante, según lo plantea Arenas (2009), lo anterior, no provocó cambios en el funcionamiento centralista del Estado chileno.

Una siguiente Constitución, cincuenta años después y vigente a la fecha, la de 1980, siguió manteniendo una base centralista de organización, pero mantuvo la concepción sobre descentralización desde la administración del Estado. En su Artículo 3º estableció que, *“El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones. La ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada”* (CPR: 1980; 8). El año 2005 este mismo artículo fue modificado estableciendo que, *“La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley. Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional”* (CPR: 2005; 6).

Estas constituciones junto con sus modificaciones que han regido el sistema institucional chileno, desde el origen de la república a la fecha, dan cuenta de un sistema de gobierno centralizado en la administración y toma de decisiones del país, con intenciones descentralizadoras desde lo administrativo. No obstante, el centralismo ha sido predominante en la acción del Estado, distintos autores y fuentes dan cuenta, como por ejemplo la OCDE (2017), que Chile, junto a Grecia e Irlanda, es uno de los países más centralizados de la organización, evidenciando una gran brecha entre los Estados miembros.

Como complemento de lo anterior, autores como Finot (2001), Boisier (2010), Navarrete (2014), Montecinos (2020), sostienen que el impulso centralista chileno también estaba dado

por un contexto económico, social y político, al igual que en toda América Latina. Esto prevaleció durante más de un siglo, tendiendo a aumentar a lo largo del siglo XX, hasta fines de la década de 1950, en que se estableció el paradigma de la planificación central. La centralización llegó al extremo a partir de la década de 1960, en un contexto de recrudecimiento de la Guerra Fría, con la instauración casi generalizada de dictaduras militares en la región pero que terminó su ciclo con la crisis de la deuda del año 1982, hecho que, autores como Finot (2001) y otros autores, marca la crisis final del centralismo. Por ejemplo, Boisier (1992) y Montecinos (2020) reconocen esta crisis principalmente por una dificultad de eficiencia de los Estados en que se reveló un endeudamiento externo creciente, que se generaba con los déficits de empresas públicas y de los gobiernos centrales, y en el monopolio estatal de la moneda extranjera, el endeudamiento que tendía a aumentar a ritmos cada vez más acelerados respecto al crecimiento del producto interno de los países. Las dificultades de la administración del Estado se fueron incorporando en los países de la región haciendo menos accesible cualquier forma de participación, por lo que favoreció el clientelismo y la corrupción, propiciando que las decisiones se tomaran en ambientes más cerrados y excluyentes para la ciudadanía.

Consecuentemente, posterior al año 1982, procedieron políticas de ajustes económicos, originadas de mayor manera por un cambio en la política de Estados Unidos presidido por Ronald Reagan, en que se aumentaron los gastos en defensa y a la vez se disminuyeron los impuestos, determinó un alza de la tasa de interés que resultó irresistible para países ya endeudados de la región basado además por el tránsito de estas economías hacia un modelo neoliberal de desarrollo junto también con la recuperación de la democracia. Durante el resto de los años 80 y con el fin de reducir los déficits fiscales, cayeron los ritmos de inversión fija, del crecimiento, del empleo y del gasto público generando una nueva tendencia, opuesta a la imperante, la de transferir responsabilidades de prestación de servicios a gobiernos subnacionales y a privatizar las empresas estatales.

En esta postcrisis América Latina, se planteó efectivamente reducir el protagonismo de los gobiernos nacionales y descentralizar decisiones hacia gobiernos locales para el desarrollo regional (Finot, 2001). Este objetivo tenía un origen funcional pensando en la transformación productiva del modelo neoliberal acorde al nuevo contexto mundial y en lo específico también en la región. Esto, requería de una articulación de esfuerzos públicos y privados para alcanzar sinergias que promovieran la innovación en todos los niveles de los territorios. Para ser posible esta transformación, al menos, la descentralización política de los Estados resultaba imprescindible (Boisier, 1992). *“El centralismo tuvo sin duda aspectos positivos en lo que se refiere a integración nacional y cobertura de servicios básicos, e incluso en lo que se refiere a industrialización, pero fue también un factor coadyuvante para que el crecimiento económico se concentrara, en cada país, en sólo una o muy pocas regiones. Hacia 1980, en Argentina el 58% del PIB se generaba en Buenos Aires (capital federal y provincia); en Brasil, el 63% en la región Sudeste; en Chile el 45% en la Región Metropolitana, y en Perú el 51% en la Costa Central”* (Finot: 2001, 13).

En paralelo a esta transformación y ciclo de reformas estructurales, los países de América Latina fueron recuperando la democracia, pero esta democracia no tenía solo el objetivo de recuperarla en su forma anterior, sino que también la sociedad reclamó su derecho a participar en las decisiones políticas de la vida colectiva (Finot, 2001). La forma de gobernar cambiaría

con renovados movimientos sociales y nuevas exigencias tanto políticas como económicas. Ahora, en un contexto de gobiernos democráticos esto significó una evolución del aparato centralista a una descentralización del poder hacia otros niveles de gobiernos más próximos a los ciudadanos. Factores coyunturales fueron decisivos para que procesos iniciados bajo formas de descentralización solo administrativa, avanzaran hacia una descentralización política: *“en lo económico, la crisis de la deuda; en lo social, la necesidad de enfrentar la pobreza acrecentada por la crisis, y en lo político, la necesidad de legitimar la democracia”* (Finot, 2001; 109).

Dado lo anterior, el diagnóstico compartido de los países de la región es que el centralismo se había transformado en un gran obstáculo para el desarrollo de los territorios. Chile no quedó exento de ello por lo que se convirtió en un tema de gran inquietud, exacerbándose en las últimas tres décadas con el retorno de la Democracia en los años 90. Con el establecimiento e implementación de políticas y mecanismos de descentralización se buscó el fortalecimiento de la democracia, y así expandir las decisiones de la ciudadanía en sus aspectos políticos, civiles y sociales de acuerdo con las propias necesidades de sus territorios.

Consecuentemente, el país avanzó paulatinamente en una agenda de descentralización en respuesta a la crisis que se estaba sufriendo y así fortalecer tanto la democracia como la institucionalidad del Estado. Se establecieron reformas constitucionales que buscaron avanzar en el fortalecimiento y la legitimación democrática de la institucionalidad regional. Entre ellas, se creó el marco de competencias para los gobiernos regionales y se concretaron modificaciones específicas a la LOCGAR¹, se crearon nuevas regiones, se instauró la elección directa del Consejo Regional de los gobiernos regionales, entre otras.

Sumado a las acciones anteriores, el año 2014 se conformó la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y Desarrollo Regional. Propuso una hoja de ruta que permitiera acelerar acciones para romper con el excesivo centralismo el cual, a dicha fecha, seguía siendo limitante para el desarrollo del país. La concentración del poder político, económico y administrativo en la capital, Santiago, estaba potenciando la desigualdad de recursos, servicios y oportunidades para otras regiones del país. Una de las iniciativas más relevantes de esta comisión fue la posibilidad de la elección por voto popular de los gobernadores regionales, hecho que hoy, ya es una realidad y un hito para el país desde el 2020.

A la luz de estos antecedentes, se reconocen distintas acciones principalmente en el ámbito de una descentralización administrativa. En lo específico, la literatura reporta (Fernández 2012, Montecinos 2020, Henríquez 2020, Navarrete 2014) que, tras la reforma constitucional a la LOCGAR (en los años 90), se da la posibilidad que un gobierno regional solicite al presidente de la República la transferencia de competencias y recursos que estén a cargo de una Ministerio o Servicio. Dicha norma, estableció que la primera materia en cuestión sería sobre planificación regional y ordenamiento territorial.

El diseño de esta política pública consideró una adecuación de las estructuras públicas tanto regionales como nacionales, con plazos para su implementación, estableciendo *“capacidades y condiciones existentes en cada una de las regiones, además de procesos de capacitación,*

¹ Ley N° 19.175 Orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional.

inducción y fortalecimiento del recurso humano que tendría a su cargo la ejecución de las tareas consideradas en el modelo” (Fernández; 2012, 16).

Fernández (2012) hizo una revisión sobre la experiencia en la transferencia de competencias entre los años noventa y dos mil, y si bien comenta que, posibilitó cambios favorables tanto en el sistema político nacional y regional y potenció el liderazgo político regional mediante el incremento de atribuciones también reconoce obstáculos y efectos inesperados que vale la pena analizar.

En lo específico, es posible identificar dicha experiencia como un primer modelo, que, si bien la ley permitía a los propios gobiernos regionales solicitar dichas transferencias, posterior a la modificación a la LOCGAR, para ello, no se estableció un reglamento o procedimiento que regulara dichas transferencias. En consecuencia, entre el periodo 1993 y 2005, no se identificaron este tipo de solicitudes sino solo transferencias de competencias por iniciativa presidencial a través de modificaciones específicas a la ley 19.175. Bajo esta modalidad y en materia de planificación y ordenamiento territorial fue posible reconocer solo una transferencia de competencia por parte del ejecutivo hacia el gobierno regional².

Un segundo modelo sobre transferencia de competencias se reconoce desde el 2005, momento en que se introducen nuevas modificaciones a la LOCGAR, con la promulgación de la Ley 20.035, creando una nueva división en los gobiernos regionales, para ser implementada en el año 2007. Dicha división debía ejecutar las materias de planificación y ordenamiento territorial *“a las que se asignan competencias de planificación sobre los ámbitos productivos, infraestructura, social y cultural, con el objeto de que puedan decidir sobre la aplicación de políticas en estos aspectos del desarrollo de la región, dejando las funciones ejecutoras en los servicios públicos desconcentrados”* (Fernández: 2012; 16).

La vigencia de este modelo es posible reconocerla hasta el año 2018 con la promulgación de la Ley 21.074 de fortalecimiento a la regionalización del país, la cual da origen, a su vez, a un nuevo modelo de transferencia de competencias. Éste se identifica como un tercer modelo, con vigencia desde 2020 en adelante y que, a la fecha de esta investigación, se encuentra en plena implementación.

Esta última experiencia, actualmente cobra mayor sentido, considerando los cambios normativos y administrativos que deben asumir hoy los gobiernos regionales, en que el marco de la ley 21.074 de fortalecimiento a la regionalización (año 2018), la cual modificó, nuevamente, la LOCGAR, entregó mayor autonomía a su gestión para posibilitar la transferencia de competencias, desde el nivel central al regional, en materia de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.

² En el año 2001 se promulga la Ley 19.778 que modifica la Ley N° 19.175 (LOCGAR) en materia de Planes Reguladores. Asimismo, se modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), específicamente el Art.33: *“Los planes regionales de desarrollo urbano serán aprobados por el consejo regional y promulgados por el intendente respectivo, debiendo sus disposiciones incorporarse en los planes reguladores metropolitanos, intercomunales y comunales”* y así consecuentemente sostener la modificación a la LOCGAR.

Las implicancias en planificación y ordenamiento territorial se asocian a la incorporación del pronunciamiento (aprobar y promulgar) del Consejo Regional sobre instrumentos de planificación territorial propuestos por la SEREMI de Vivienda y Urbanismo, los cuales son: i) Planes Regionales de Desarrollo Urbano (PRDU), ii) Planes Reguladores Metropolitanos y intercomunales (PRM/PRI) y iii) Planes Reguladores Comunales y Seccionales (PRC/PS).

Es de particular interés poner foco en planificación y ordenamiento territorial en el proceso de descentralización, ya que las primeras competencias que se transfirieron del nivel central al regional, por los años noventa a los dos mil, fueron sobre planificación territorial. Dado esto, es pertinente analizar dicho proceso para entender cómo se implementó y qué elementos se obtienen de su aprendizaje. Pero también, es de interés, dado los nuevos liderazgos regionales, en que se institucionaliza la potestad y se relevan las diversidades regionales potenciando una agenda regional con intereses locales permitiendo desear y planificar lo que quiere cada territorio.

En el caso de Chile, el ordenamiento territorial, se sostiene principalmente en los instrumentos de planificación urbana, los que constituyen herramientas que orientan, norman, zonifican y articulan estratégicamente el territorio, permitiendo de alguna manera la autonomía de los niveles subnacionales. Hoy, los territorios cuentan con mayor protagonismo en la vida política, económica, social y cultural por lo que planificarlo desde los niveles subnacionales, urge como una necesidad mayor para un marco de profundización de la descentralización y así alcanzar un mayor desarrollo territorial con coherencia y especificidad de cada territorio en post de ser más funcionales, equitativos, armónicos y sustentables. En esta misma dirección es posible que, los instrumentos de planificación territorial pueden ser un activo para desarrollar la diversidad de los territorios liberando así su potencial y especificidad ampliando el umbral de desarrollo económico de cada uno de ellos. Sin embargo, esto no deja de ser un tema de reflexión dado el escenario centralizado de la planificación territorial del país y que, consecuentemente ha generado barreras para alcanzar un proceso que dé cuenta de la diversidad de geográfica que caracteriza al país.

La elección del tema de investigación surge principalmente por la relevancia que tienen los instrumentos de planificación territorial para la construcción de territorios con mayores oportunidades de desarrollo como un espacio para que los gobiernos subnacionales, en este caso los gobiernos regionales diseñen e implementen políticas de acuerdo con sus propias necesidades territoriales.

Dado lo anterior y a modo de síntesis, la presente investigación busca analizar cómo se ha implementado hasta ahora, el desarrollo y evolución de la dimensión administrativa de la descentralización, específicamente en el proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial desde el nivel central al regional.

Evaluar este proceso, analizando el diseño institucional por cual se enmarcó y las capacidades de fortalecimiento entregadas a los gobiernos regionales para la concreción de las competencias transferencias. Esto, a partir de dar cuenta cómo fue un proceso que hoy en día, ha mutado debido a la implementación de la ley 21.074 de regionalización del país (2018) y que busca el fortalecimiento de las regiones. Este nuevo contexto de cambios normativos permite distinguir un hito en transferencia de competencias, reconociendo un antes y un después sobre este proceso.

1.2 Preguntas de investigación

Desde el planteamiento anterior y con el fin de delimitar el problema y objeto de estudio, se establecen preguntas orientadoras que guían la pertinencia y el desarrollo de esta investigación. En consecuencia, en el marco del proceso de descentralización administrativa del país, la pregunta principal que surge es:

¿Qué aprendizajes deja el proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial, desde el nivel central hacia el regional, entre 2005 y 2018, en Chile?

Asimismo, se establecen preguntas secundarias que buscan precisar los distintos focos de análisis que articulan y dan coherencia a esta tesis:

- ¿Cuáles son los hitos centrales del proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial desde el nivel central al regional, entre 2005 y 2018, en Chile?
- ¿Qué acciones de fortalecimiento se han realizado para asumir la transferencia de competencias en planificación y ordenamiento territorial?
- ¿Cuáles han sido los elementos obstaculizadores y facilitadores para la materialización de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial?
- ¿Cuáles serían los principales aprendizajes y desafíos del proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial en cuanto a responsabilidades, atribuciones y recursos?

1.3 Objetivos

Para dar respuesta a las preguntas anteriores, se establecen objetivos de la investigación para orientar los resultados que se pretenden alcanzar con este trabajo.

1.3.1 Objetivo general

Analizar el proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial, desde el nivel central hacia el regional, entre 2005 y 2018, en Chile.

1.3.2 Objetivos específicos

- Describir los principales hitos del proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial desde el nivel central al regional, entre 2005 y 2018, en Chile.
- Identificar las acciones de fortalecimiento de capacidades institucionales, tanto del nivel central como desde el nivel regional, para materializar la transferencia de competencias en planificación y ordenamiento territorial.
- Identificar elementos obstaculizadores y facilitadores para la materialización de transferencias de competencias en planificación y ordenamiento territorial.
- Analizar principales aprendizajes y desafíos del proceso de transferencia de competencias en planificación y ordenamiento territorial.

2 ANTECEDENTES

En este capítulo se contextualiza diversa información y antecedentes que permiten encuadrar, desde contextos y procesos, el objeto de investigación de esta tesis. Para ello, se presenta el estado del arte de la planificación y ordenamiento territorial en el marco de procesos de descentralización específicamente en su dimensión administrativa. Asimismo, se incorporan antecedentes contextuales destacados en lo específico a la transferencia de competencias desde el nivel central hacia los niveles subnacionales.

2.1 La planificación y el ordenamiento territorial bajo contextos de descentralización

En general, la descentralización en la planificación y el ordenamiento territorial ha buscado promover un mayor grado de adaptación local y responsabilidad en la toma de decisiones sobre el desarrollo de áreas urbanas y rurales.

Uno de los expertos que ha estudiado la relación entre desarrollo territorial y descentralización ha sido Sergio Boisier (1939 -). Se le reconoce como uno de los pensadores más importantes en esta materia. Sostiene que el desarrollo de los territorios es esencial para comprender y promover el desarrollo sostenible estableciendo que la descentralización puede a su vez, ser una estrategia efectiva para empoderar a las regiones y comunidades locales en la búsqueda de su propio desarrollo, siempre que se promueva la participación, se respete la diversidad territorial y se fortalezca la capacidad de gestión a nivel subnacional (Boisier, 2004). Su orientación se basa en la idea de que no existe una solución única para el desarrollo, y que las estrategias deben adaptarse a las circunstancias y características específicas de cada territorio.

La amplia experiencia en estas materias da cuenta que la forma en que se implementa varía según la escala territorial y las circunstancias locales. Su relevancia aumenta ostensiblemente bajo contextos de descentralización por diversas razones. A partir de la observación y análisis, Boisier expone algunas de ellas. Por una parte, asocia el desarrollo equitativo de los territorios a los procesos de descentralización debido a que se transfiere autoridad y recursos a nivel local y/o regional. En este contexto y por medio de instrumentos de planificación y de ordenamiento territorial es posible distribuir de manera equitativa y eficiente recursos e inversiones, velando por el aseguramiento de la diversidad de territorios (Boisier, 2004). Para hacer efectivo este ámbito es necesario la identificación de necesidades locales considerando cada realidad por lo que la planificación territorial, en tanto esté descentralizada, permitiría identificar particularidades y diseñar estrategias apropiadas a cada territorio desde cada uno de los niveles de gobierno. Otra razón que permitiría validar la estrecha relación entre descentralización e instrumentos de planificación territorial es que ésta última, con más énfasis en los últimos años, proporciona un marco para incorporar la participación ciudadana en la definición de objetivos, prioridades y proyectos que afectan directamente a la comunidad (Boisier, 2004). Por otra parte, asociado al rol de las comunidades, también vale decir que cuando se planifica y ordena el territorio de manera adecuada, disminuyendo la brecha de conflictos relacionados con competencia por recursos y otros problemas territoriales. Esto puede fomentar la diversificación económica y reducir la dependencia de una sola actividad económica. Otra dimensión que también aporta a la relación entre la planificación y ordenamiento territorial con descentralización es la incorporación de medidas para aumentar la resiliencia ante desastres naturales y el cambio climático. La protección de

zonas vulnerables y la promoción de prácticas sostenibles son esenciales en este contexto y los instrumentos de planificación territorial pueden hacer frente a ello. Por último, y un elemento que reúne más atributos y que es un concepto por sí mismo, es la coordinación interinstitucional por medio de instrumentos. La descentralización implica la participación de múltiples actores de niveles de gobierno y agencias, por tanto, la planificación territorial brinda un marco para este tipo de coordinación y colaboración entre estas entidades, evitando duplicación de esfuerzos y garantizando una implementación eficiente de políticas y proyectos.

2.2 Planificación y ordenamiento territorial en el contexto del proceso de descentralización en Chile

En el caso particular de Chile, la organización de la administración del Estado, y como ya se ha dicho anteriormente, se basa en un ideario centralista del poder pero que, con el transcurso de los últimos 30 años, ha ido dando paso a distintos elementos que incorporan desconcentración del poder en distintas dimensiones.

Con el retorno de la democracia, en 1990, también hubo un fuerte resurgimiento de un discurso sobre la necesidad de avanzar en el desarrollo regional, en particular por la necesidad de descentralizar el país. Con este objetivo, el proceso de descentralización se centró fundamentalmente en la modificación de las estructuras del aparato estatal. El intento de diseñar una institucionalidad descentralizada a nivel de las regiones se concretó en 1993, con la promulgación de la Ley sobre Gobierno y Administración Regional (LOGGAR). Esta ley creó el Gobierno Regional y estableció un Consejo Regional, proporcionándoles personalidad jurídica de derecho público, con una autonomía relativa y un patrimonio propio (Arenas, 2009).

La LOGGAR entregó al Gobierno Regional el rol de agente del desarrollo armónico y equitativo de sus territorios, y le asignó como función la elaboración y aprobación de políticas, planes y programas que tengan relación con el desarrollo de la región, funciones referidas al ordenamiento del territorio y al fomento productivo. No obstante, ha sido en materia de administración de la inversión pública regional, a través de la asignación de los recursos que implican instrumentos como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), Fondo Regional de Iniciativa Local (FRIL), entre otros, donde los gobiernos regionales han asumido protagonismo, demandando todo su tiempo y atención (Arenas, 2009).

Con este hito, en el nuevo diseño institucional del país, empieza a convivir una institución descentralizada territorialmente con la administración nacional desconcentrada (Henríquez, 2020). Desde este hecho a aproximadamente el 2009 predomina la descentralización administrativa en donde se incrementan las funciones administrativas de los gobiernos regionales a través de la transferencia de competencias y mandatada por ley. En el 2009 se propone la elección por sufragio universal de los consejeros regionales y profundiza la descentralización administrativa pero también comienza a abrirse camino la descentralización política.

En este contexto, desde un modelo de descentralización territorial (Henríquez, 2020) es relevante posicionarse en los antecedentes de esta investigación para entender la

conformación del nivel institucional intermedio en Chile, la cual está formado por la región, unidad político-administrativa creada en 1974.

Haciendo un poco de historia para poner los antecedentes en contexto y comprender el sentido del nivel regional desde su concepción hasta hoy, es posible reconocer distintas etapas para el desarrollo de las regiones en Chile (Arenas, 2009). Un primer periodo desde el punto de vista regional, una estrategia concreta en que se denomina “Regionalización” o “Modelo Regional Desconcentrado” registrado entre 1974 a 1991 (Henríquez 2020 y Arenas, 2009). El ideario era un discurso fundacional de los territorios del país en un contexto autoritario y centralista.

A mediados de la década de los setenta y luego del golpe de Estado (1973) se originó una de las transformaciones más profundas del país de la mano de la política económica, la cual buscaba establecer un nuevo modelo de desarrollo basado en la doctrina del libre mercado. En contraposición con el Modelo Económico de Sustitución de Importaciones, imperante hasta la época, la nueva estrategia de desarrollo buscaba el crecimiento económico por medio de la desregulación de la economía y la apertura al comercio exterior. Consecuentemente, las medidas que se caracterizaron fue la reducción sustancial de las protecciones arancelarias, incentivar la participación de capitales extranjeros en la economía, el retroceso del Estado como agente principal en el desarrollo productivo del país y la creciente privatización de las empresas públicas originadas a propósito del modelo anterior de sustitución de importaciones (Arenas, 2009). Este objetivo tenía un origen funcional pensando en la transformación productiva del modelo neoliberal acorde al nuevo contexto mundial y en lo específico también en la región. Esto, requería de una articulación de esfuerzos públicos y privados para alcanzar sinergias que promovieran la innovación en todos los niveles de los territorios. Para ser posible esta transformación, al menos, la descentralización política de los Estados resultaba imprescindible (Boisier, 1992).

Durante el resto de los años 80 y con el fin de reducir los déficits fiscales, cayeron los ritmos de inversión fija, del crecimiento, del empleo y del gasto público generando una nueva tendencia, opuesta a la imperante, la de transferir responsabilidades de prestación de servicios a gobiernos subnacionales y a privatizar las empresas estatales.

La nueva visión del desarrollo fomentó la diversificación de las exportaciones nacionales bajo el principio de las ventajas comparativas, lo que la explotación de los recursos naturales era lo más importante con que el país podía competir en el exterior (Arenas, 2009). Dado este nuevo contexto, se fomentó el desarrollo de una economía exportadora primaria basada en áreas geográficas como la minería en el norte, la fruticultura en el centro, la silvicultura en el sur y la pesca en todo el territorio marítimo nacional³.

Durante los primeros años de la dictadura de Pinochet⁴ no solo se crearon las regiones, sino que también se les dotó de su autoridad responsable como fue la figura del Intendente Regional designado directamente la figura dictatorial y se apoyaba en su gestión por un consejo consultivo (COREDE). Asimismo, se instaló una estructura desconcentrada

³ Los resultados de esta estrategia económica no se hicieron esperar y ya para 1993, la estructura sectorial de las exportaciones se conformaba de alrededor de un 43% en minería, 13% en productos ligados al sector forestal, 11% a los productos derivados de la pesca y en un 11% al sector frutícola (Arenas, 2009).

⁴ Entre septiembre de 1973 hasta marzo de 1990.

territorial y regional de los ministerios (conocidas como Secretarías Regionales Ministeriales -SEREMIs- y los servicios públicos del Estado como direcciones regionales. Si bien el discurso de la época hacía referencia a una descentralización, en este periodo no se creó que el nivel subnacional sino ya posterior a éste en 1993. El instrumento más potente creado en el marco de la regionalización fue el Fondo Nacional de Desarrollo Regional el que con algunas modificaciones en su naturaleza y en la forma de distribución, se mantiene vigente a la fecha.

Las decisiones políticas sobre descentralización en este periodo eran de manera “*top down*”, marcando la forma en cómo se relaciona el centro decisorial con el resto de los actores y territorios del país (Navarrete, 2014). Estas características se mantuvieron en lo general en la concepción global que el proceso de descentralización tomó posteriormente con el retorno de la democracia.

En la implementación de esta administración ocurre la unión de las competencias del gobierno y de administración superior, la figura máxima era el Intendente regional ejerciendo funciones desde las instrucciones directas del poder ejecutivo. En este período se creó la Constitución de 1980 en que se estableció que Chile es un “*Estado unitario y las regiones propenderán hacia una administración funcional y territorialmente descentralizada*”.

Con el término de la dictadura y consecutivamente el retorno de la democracia al país, se realizó la primera modificación a la Constitución de 1980 en cuanto a materias de gobierno regional y administración comunal. Con estos ajustes, el modelo de la Regionalización mutó hacia una versión mixta de éste, el que se centra en una descentralización territorial normativa hacia los nuevos gobiernos regionales y el modelo de desconcentración proveniente de la dictadura. Con la creación de los gobiernos regionales en 1993 se concreta ese esfuerzo en una institucionalidad descentralizada propiamente tal a nivel de las regiones. Este periodo es reconocido como el “Modelo Regional Mixto” entre los años 1991 a 2017 (Henríquez 2020).

Este periodo se destaca en que la división de la función de gobierno y la de administración superior se diferencia en la región. La función de gobierno queda liderada sobre la figura del Intendente Regional con la modificación a la Ley 19.097 en 1991 y la de administración superior de la región gestionada a través del gobierno regional (Henríquez, 2020). Por tanto, el gobierno regional se transforma, como definición, en una institución descentralizada territorialmente, con patrimonio propio y persona jurídica distinta de la del Estado, configurándose como un órgano descentralizado normativamente. En este contexto, se delega el poder de la autoridad central en la administración regional que es semi autónoma porque quien preside el Consejo Regional del gobierno regional es designado por el presidente de la República.

La instalación de los gobiernos regionales (GORE) tiene el propósito de hacer avanzar al país hacia una estructura de gobierno y administración con expresión concreta en el nivel regional, que viniese a completar las acciones destinadas a democratizar los municipios y a desplazar desde el Estado central hacia estos dos niveles subnacionales, una parte del poder radicado hasta ese momento en el primero (Arenas, 2007).

Adicionalmente, se diseña también un proceso destinado a elevar el porcentaje de inversión de decisión regional (IDR), a través de la creación de varios instrumentos complementarios.

La Administración del presidente Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), se propuso como meta, pasar la IDR desde el 21% existente al inicio de su mandato, hasta un 42% al final de este. Se concretaron, además, numerosos esfuerzos por transferir responsabilidades desde el nivel nacional de ministerios y servicios hacia sus oficinas regionales, a través de los denominados compromisos de desconcentración de ministerios y servicios (Arenas, 2009).

En cuanto a modificaciones a la administración del Estado, en este contexto, se incorpora como mecanismo (Artículo 103 de la CPR 1980 por la ley 19.097 en Henríquez, 2020) el poder transferir competencias a las regiones siempre buscando la debida coordinación entre los órganos de la administración del Estado, lo que se regula con posterioridad en la ley 19.175 (Henríquez, 2020) y posteriores modificaciones.

En lo específico, la Ley 19.175 (1993), Art. 67 estableció que *“Los gobiernos regionales, para los efectos de lo previsto en el artículo 103 de la constitución política de la República, podrán solicitar al presidente de la República el traspaso de competencias y recursos que estén a cargo del organismos o servicios de la administración central o funcionalmente descentralizada, acompañado al efecto los estudios y antecedentes que demuestren su aptitud para asumir tales responsabilidades. Los antecedentes serán analizados por los ministerios y servicios públicos involucrados, los que deberán evacuar un informe dentro de los sesenta días siguientes a la recepción de la documentación respectiva. Dicho informe y el que, a su vez, deberá expedir el ministerio del interior, serán entregados al presidente de la República para su consideración sobre la materia”* (Henríquez, 2020).

Es entonces, que este modelo de transferencia de competencias también permitía a los propios gobiernos regionales solicitar dichas transferencias. No obstante, en la modificación a la ley no se estableció un reglamento o procedimiento alguno, en consecuencia, según la revisión de literatura, entre el periodo 1993 y 2006, no se identifican solicitudes, sino solo transferencias de competencias por iniciativa del presidente de la República.

Otra manera de transferir competencias, en el marco de este modelo, fue a través de la Ley de Presupuesto anual del sector público, la cual permitía transferencias a los gobiernos regionales de forma anual, acorde a temporalidad de dicha ley. Estas eran principalmente referidas a un ámbito de tipo financiero. Con este mecanismo no solo se estaba promoviendo la descentralización administrativa, sino que también avanzando gradualmente hacia una descentralización fiscal ya que al transferirse recursos financieros se promovía la autonomía hasta cierto grado.

Posteriormente, la administración del presidente Lagos (2000-2006), se planteó como meta seguir elevando el porcentaje de la IDR del 42% alcanzado por el gobierno anterior, hasta superar el 50%, pero además instala un desafío mayor en el tema del desarrollo regional. Era necesario pasar a una estrategia de segunda generación en materia de descentralización y desarrollo regional, con el fin de *“transitar hacia la transformación de las regiones en colectividades territoriales, con capacidad real de decidir su futuro, naturalmente, en el marco de un Estado unitario, tal como ocurre en países como España o Francia”* (Arenas, 2009; 33).

En este periodo de gobierno, las acciones en materia de descentralización buscaban la autonomía regional, a través de la separación de las líneas de gobierno regional con las de

interior. La primera de ellas estaría a cargo del gobierno regional, cuyos consejeros serán elegidos directamente por la ciudadanía. La presidencia de este nivel subnacional sería también elegida, constituyéndose en una figura distinta al Intendente. Los gobiernos regionales contarían con todas aquellas funciones y atribuciones necesarias para gestionar efectivamente las competencias de impacto regional y, en lo financiero, dispondrán de patrimonio y presupuesto propios y una ley de rentas regionales que reconocerá su autonomía (Henríquez, 2020; Arenas, 2009; Orellana et al, 2020). De esta manera, se esperaba que los gobiernos regionales organizaran su gestión mediante un conjunto de servicios públicos con alta capacidad técnica, generados a partir de una política propia de administración de sus recursos humanos e institucionales, de acuerdo con las realidades de cada región. Su labor debía ser el diseño de las políticas regionales y la aplicación tanto de éstas como de las políticas sectoriales nacionales para la región.

No obstante, lo anterior, la implementación de estas acciones no se reconoce sino hasta mucho más tarde de lo que se imaginaba para el año 2010. Para esta fecha se esperaba efectivamente que el nivel central hubiera transferido a los gobiernos regionales y municipios, para su gestión directa y autónoma, todos aquellos servicios, bienes, programas y fondos de impacto regional y comunal. Y, en materia de atribuciones, los gobiernos regionales y municipios tuvieran capacidades efectivas para la asociación con privados, la creación de corporaciones de desarrollo, la definición y gestión de planes de desarrollo, la generación de ingresos propios y el ordenamiento territorial, entre otros.

En el marco de este “Modelo Regional Mixto” (1991 - 2007) que se caracterizaron distintos autores entre ellos, Henríquez (2020), Orellana & Arenas (2020), quienes sostienen un balance de avances importantes, tales como, la instalación de los gobiernos regionales (GORE), el aumento de la inversión pública de decisión regional, avances en desconcentración de las decisiones hacia las estructuras regionales y locales. Sin embargo, como se señala en Arenas (2017), la institucionalidad pública regional no logra articularse y es atomizada en lógicas particulares que se anteponen a la lógica territorial, con un sector público que se coordina poco entre sí y con un sector privado que, salvo excepciones, está poco comprometido con los desafíos del desarrollo regional.

Una última etapa reconocida en el proceso de descentralización en Chile a partir de las modificaciones a las respectivas leyes que refieren a los gobiernos regionales y, asimismo, considerando el principal hito de elección por voto popular de gobernadores regionales, es la Etapa de Transición, período entre 2018 a desarrollarse hasta el año 2024 (Henríquez, 2020). Este, sin duda que está marcado por hitos principales en materia de descentralización en que se destaca, en 2017, la Ley 20.990 que impulsó una nueva Reforma Constitucional, estableciendo la elección de un Gobernador Regional para liderar el órgano Ejecutivo del gobierno regional y presidir el Consejo Regional. Serán representantes del presidente de la República el delegado Presidencial Regional en las regiones y los delegados Presidenciales Provinciales en las provincias. Esta reforma también entrega al Consejo Regional la facultad fiscalizadora de los actos del gobierno regional (Marshall, 2018). La primera elección de Gobernadores Regionales ya fue efectuada en octubre de 2020 junto con las elecciones municipales.

Asimismo, la ley sobre fortalecimiento de la regionalización, que busca robustecer la gestión de los gobiernos regionales luego de casi nueve años de discusión legislativa fue promulgada

en 2018. De esta manera, la Ley 21.074 establece nuevas competencias legales para los gobiernos regionales, incluyendo: el diseño, elaboración, aprobación y aplicación de instrumentos de planificación territorial vinculantes; la facultad para decidir localización de la disposición de residuos sólidos domiciliarios; la elaboración y aprobación de la política regional de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo. Otro aspecto atinente respecto a los instrumentos de planificación territorial es que regula la gobernanza de áreas metropolitanas. Se le podrá otorgar a ellas facultades en materias de residuos, movilidad y transporte público y medio ambiente (Marshall, 2018).

2.2.1 Transferencia de competencias en planificación y ordenamiento territorial desde el nivel central al regional

A partir de mediados de la década del 2000 se desarrollaron dos reformas que buscaron avanzar en el fortalecimiento y la legitimación democrática de la institucionalidad regional del país y que intentaron modificar, con muchas dificultades, la lógica centralista de acción del Estado en materia de atribuciones y competencias.

La primera fue corregir la elección indirecta del Consejo Regional, la cual por muchos años las autoridades de los gobiernos intermedios no eran elegidas de manera directa por la ciudadanía.

La segunda, y la cual, es el tema de interés de esta investigación, son las transferencias de competencias entre distintos niveles de poder del Estado. Como ya se mencionó anteriormente, tras la reforma constitucional, la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administraciones Regional, se otorgaba la posibilidad de que un gobierno regional solicitara al presidente de la República la transferencia de competencias y recursos que estaban a cargo de un ministerio o servicio. La norma indicaba que se podrían transferir competencias en materia de planificación regional y ordenamiento territorial. El proceso incluyó un trabajo de registro de ámbitos de planificación delegados en entidades sectoriales tales como el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Planificación⁵ de la época, la Comisión Nacional del Medio Ambiente y la Subsecretaría de Marina, con el objetivo de determinar requisitos institucionales y profesionales para su adecuado desempeño, definición de criterios y estándares para su funcionamiento (Fernández, 2012).

Complementariamente, y como ya se ha mencionado anteriormente, se creó una tercera división en los gobiernos regionales en que se les asignaron competencias de planificación sobre materias productivas, infraestructura, social y cultural para decidir sobre la aplicación de estas políticas en el marco del desarrollo regional, dejando las funciones ejecutoras en los servicios públicos desconcentrados (SUBDERE-GTZ, 2008). El diseño estableció una adecuación de las estructuras públicas regionales y nacionales, con plazos para su implementación, considerando además capacidades y condiciones en cada una de las regiones, además de procesos de capacitación, inducción y fortalecimiento del recurso humano que tendría a su cargo la ejecución de las tareas que fueran asignadas (SUBDERE-GTZ, 2008).

Bajo esta lógica, se negociaron acuerdos técnicos sectoriales formalizados a través de Convenios que permitían iniciar el proceso de transferencia de competencias de planificación

⁵ Actualmente Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MIDESOF).

y ordenamiento territorial. Así también, era posible gestionar recursos necesarios para la provisión de nuevos cargos profesionales en los gobiernos regionales. Por último, la Subsecretaría de Desarrollo Regional (en adelante SUBDERE) era quien certificaba sobre el cumplimiento de las condiciones mínimas definidas en conjunto con el sector para asegurar la capacidad de los gobiernos regionales para ejercer las funciones transferidas (SUBDERE-GTZ, 2008).

Fernández (2012) sostiene que, si bien la transferencia de ambas competencias, de planificación y ordenamiento territorial, tenía el fin de profundizar el proceso de descentralización, en su época no se observaron compromisos por ahondar en el modelo de transferencia tomando en cuenta toda el área de desarrollo económico territorial y fomento productivo que involucra a este nivel intermedio. Asimismo, plantea que, una debilidad del proceso dice relación con la articulación entre los niveles subnacionales, en este caso, regional-municipal, vinculados prácticamente solo en el campo de postulaciones de proyectos de inversión. Los nudos más críticos del proceso se identificaron con la descentralización política y fiscal, ya que el modelo no contempló mecanismos de generación de recursos propios.

La transferencia de competencias comentado por Fernández (2012) entonces, deja en evidencia que, bajo una cultura centralista, plasma un diseño institucional con competencias de los gobiernos intermedios muy limitadas y que principalmente están restringidas al ámbito administrativo, con escasa autonomía y poder de decisión. Asimismo, la insuficiente definición del perfil y sus atribuciones repercute en la falta de claridad en las tareas encomendadas, duplicidad de competencias, y falta de recursos descentralizados. Concluyentemente, sostiene que, el desarrollo de capacidades fue insuficiente debido a la generación de tensiones entre las capacidades existentes y las nuevas responsabilidades, la escasa visión estratégica regional y propuestas de desarrollo, y caudillismos locales que obstaculizaron el fortalecimiento de una institucionalidad democrática para el desarrollo territorial.

A partir de los antecedentes y experiencias detalladas por Fernández (2012), referentes al proceso de transferencia de competencias entre 1990 y 2000, se observaron cambios positivos en los sistemas políticos tanto nacionales como regionales. Este periodo fue testigo del fortalecimiento del liderazgo político regional, gracias al aumento de atribuciones y responsabilidades de las autoridades frente a las comunidades regionales. No obstante, también señala que este proceso no estuvo libre de obstáculos ni de efectos inesperados, los cuales son cruciales de identificar y analizar. Esto cobra especial relevancia en el contexto actual, considerando los cambios normativos y administrativos que enfrentan los gobiernos regionales. Esto impone nuevos desafíos en el diseño y la implementación de un marco renovado para la transferencia de competencias, con el objetivo de lograr una descentralización más efectiva.

2.2.2 Instrumentos de Ordenamiento Territorial en Chile

En lo que respecta a los propios instrumentos de ordenamiento territorial (IOT) y dada la revisión de antecedentes, es posible mencionar que la legislación chilena cuenta con un sinnúmero de instrumentos contenidos en diversos cuerpos legales y reglamentarios. En ellos se definen los organismos competentes en las materias y estos a su vez cuentan con funciones

y atribuciones también diversas, dependiendo del ámbito de acción que corresponda como, por ejemplo, los ministerios de Vivienda y Urbanismo, de Medio Ambiente y de Agricultura, así como también servicios como los gobiernos regionales, las municipalidades, entre otros, conformando un complejo marco institucional para la planificación física del territorio (Precht et al, 2016).

Debido a dicha complejidad y con el fin de ordenar los distintos IOT, Precht et al (2016) categoriza estos instrumentos en base a la intencionalidad y objetivos que persigue cada uno, distinguiéndolos de la finalidad de planificar de aquellos que buscan proteger un recurso natural, cultural u otro⁶. Los de interés y como antecedentes para esta investigación son los que tienen como propósito la planificación, suponiendo un proceso de ella, ya que provienen de *“procesos racionales de toma de decisión en base a un diagnóstico de la realidad con miras a generar una distribución espacial de los usos del suelo en conformidad con los objetivos de desarrollo económico y social”* (Precht et al, 2016; 25). A estos los llama “IOT estrictos”. Asimismo, estos instrumentos se dividen en normativos e indicativos dependiendo si sus efectos son vinculantes de manera normativa (cumplimiento obligatorio) o no.

En la siguiente tabla, se expone una síntesis de los instrumentos de ordenamiento territorial (IOT) a partir del levantamiento de antecedentes y que incumben para esta investigación:

⁶ Esta segunda clasificación es llamada, por las autoras, “Zonificaciones sujetas a protecciones especiales” y es subdividida en cuatro categorías: a) Diversidad biológica y valor ambiental del territorio; b) Patrimonio cultural; c) Comunidades indígenas; d) Turismo. Para esta investigación en particular esta categoría no será incorporada al análisis ya que no se reconocen como instrumentos de ordenamiento territorial propiamente como tal.

Tabla 1. Categorización de instrumentos de carácter normativos de ordenamiento territorial en Chile y sus principales características.

INSTRUMENTO	AÑO	OBJETO	ALCANCE	REGULADO POR	AUTORIDADES COMPETENTES
Plan Regulador Intercomunal (PRI)	1975	Planificación urbana intercomunal a través de instrumentos constituidos por un conjunto de normas y acciones para orientar y regular el desarrollo físico del área correspondiente.	Nivel intercomunal de planificación, regula el espacio físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que se integran en una unidad urbana.	D.F.L N°458 de 1975 que aprueba la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.	Instrumento confeccionado por SEREMI MINVU con consulta a SEREMIs de Agricultura y Obras Públicas, GOREs y SERNATUR. Ministerio de Medio Ambiente es responsable de aplicar la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). La aprobación de este IOT depende del Consejo Regional (CORE) del Gobierno Regional y aprobado por resolución de Gobernador/a.
Plan Regulador Metropolitano (PRM)	1975	Planificación urbana intercomunal (sobre 500.000 habitantes) a través de instrumentos constituidos por un conjunto de normas y acciones para orientar y regular el desarrollo físico del área correspondiente.	Nivel intercomunal de planificación, regula el espacio físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que se integran en una unidad urbana.	D.F.L N°458 de 1975 que aprueba la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.	Instrumento confeccionado por SEREMI MINVU con consulta a SEREMIs de Agricultura y Obras Públicas, GOREs y SERNATUR. Ministerio de Medio Ambiente es responsable de aplicar la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). La aprobación de este IOT depende del Consejo Regional (CORE) del Gobierno Regional y aprobado por resolución de Gobernador/a.
Plan Regulador Comunal (PRC)	1975	Instrumento constituido por un conjunto de normas que adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento en las áreas urbanas de una comuna.	Nivel comunal específicamente sus áreas urbanas.	D.F.L N°458 de 1975 que aprueba la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.	Elaborado por la unidad municipal de Asesoría Urbana de la Secretaría Comunal de Planificación. Instrumento debe someterse a la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) por tanto también tiene competencias el MMA. Además, los antecedentes son visados por la SEREMI MINVU respectiva. Su sanción debe ser aprobada por el Gobierno Regional por medio de su Consejo Regional. En el caso de que la comuna esté normada bajo un PRI o PRM su aprobación es vía decreto alcaldicio.

INSTRUMENTO	AÑO	OBJETO	ALCANCE	REGULADO POR	AUTORIDADES COMPETENTES
Plan Seccional (PS)	1975	Instrumento de planificación equivalente al PRC, pero ámbito de aplicación territorial es menor, solo abarca una parte del área urbana comunal. Se aplica cuando en una comuna no hay PRC vigente o en casos que la municipalidad o SEREMI MINVU haya determinado Zonas de Remodelación (situación de congelamiento urbanístico y que necesite nuevas características).	Sector territorial del área urbana del nivel comunal.	D.F.L N°458 de 1975 que aprueba la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.	En caso de que no exista PRC se aprueba mediante decreto alcaldicio. En el caso de estar bajo una Zona de Remodelación debe ser aprobado por la SEREMI MINVU quien vela por la aplicación de la OGUC. y debe incluir consulta de EAE por lo que el MMA también tiene injerencia como autoridad competente.
Límite Urbano (LU)	1975	Línea imaginaria que delimita áreas urbanas y de extensión urbana que conforman centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal.	Delimitación área urbana comunal.	D.F.L N°458 de 1975 que aprueba la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.	En caso de que no exista PRC se aprueba mediante decreto alcaldicio y además con el informe favorable de MINAGRI. En caso de que exista PRC vigente, el LU es fijado en el mismo instrumento y se aprueba con la sanción del PRC.

Fuente: elaboración propia 2023, en base a Precht et al 2016 y normativas competentes en materia de planificación y ordenamiento territorial.

Tabla 2. Categorización de instrumentos de carácter indicativos de ordenamiento territorial en Chile y sus principales características.

INSTRUMENTO	AÑO	OBJETO	ALCANCE	REGULADO POR	AUTORIDADES COMPETENTES
Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT)	2021	Instrumento de planificación estratégica para el direccionamiento, a largo plazo, de las acciones del Estado, a través de los diferentes Planes Nacionales de Desarrollo (PND), cuya finalidad es alcanzar una serie de objetivos identificados como comunes y que constituyen un proyecto país.	Nacional	Decreto 469 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría de Interior de 2021.	Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT) hasta agosto de 2023. Desde septiembre de 2023 a la fecha le corresponde al nuevo Consejo Nacional de Desarrollo Territorial.
Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR)	2020	Busca mejorar la calidad de vida y aumentar las oportunidades de las personas que viven en el mundo rural. Esta política busca avanzar hacia un desarrollo territorial integrado del país que promueva el bienestar de todos sus habitantes, sin importar el lugar geográfico donde habitan.	Nacional	Decreto 19 del Ministerio de Interior y Seguridad Pública del año 2020.	Consejo Nacional de Desarrollo Rural (CNDR) hasta agosto de 2023. Desde septiembre de 2023 a la fecha le corresponde al nuevo Consejo Nacional de Desarrollo Territorial.
Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT)	1992 y 2018	Instrumento que orienta la utilización del territorio de la región para lograr su desarrollo sustentable a través de lineamientos estratégicos y una macro zonificación de dicho territorio. También establecerá, con carácter vinculante, condiciones de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos y sus sistemas de tratamientos y condiciones para la localización de las infraestructuras y actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística, junto con la identificación de las áreas para su localización preferente.	Regional	Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional de 1992; Ley 21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización del País de 2018.	Gobierno Regional respectivo. *Con la Ley de Fortalecimiento Regional se espera que este instrumento sea vinculante, pero a la fecha no existe reglamento que regule la elaboración de este, por lo tanto, al no existir una claridad normativa al respecto se considerará como indicativo, que finalmente ha resultado ser a la fecha.

INSTRUMENTO	AÑO	OBJETO	ALCANCE	REGULADO POR	AUTORIDADES COMPETENTES
Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU)	2014	Generar condiciones para una mejor calidad de vida de las personas. Para alcanzar su objetivo se definen ámbitos temáticos como son la integración social, el desarrollo económico, el equilibrio ambiental e identidad y patrimonio.	Nacional	D.S. N° 78 de 2013 del MINVU.	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) hasta agosto de 2023. Desde septiembre de 2023 a la fecha le corresponde al nuevo Consejo Nacional de Desarrollo Territorial.
Estrategia Regional de Desarrollo (ERD)	2009	Proyecto social de largo plazo, amplio y plural, que expresa los grandes objetivos y prioridades regionales en lo relativo a las iniciativas públicas y privadas necesarias para alcanzar tales objetivos.	Regional	LOGGAR establece entre las atribuciones de los GORE " <i>aplicar las políticas definidas en el marco de la estrategia regional de desarrollo</i> " (LOGGAR, Art. 20) pero no define alcances, objetivos, contenidos ni procedimientos. Por lo tanto, SUBDERE definió algunos alcances a través de su "Guía Metodológica para la formulación de políticas públicas regionales".	División de Planificación y Desarrollo Regional del respectivo GORE, con aprobación de Gobernador/a y sanción del CORE.
Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO)	2006	Instrumento rector de la comuna que contemplará acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural. Su ejecución deberá ser periódica, dando lugar a los ajustes y modificaciones que correspondan.	Comunal	Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM) de 1988 y refundida con la Ley N° 18.695 de 2006.	Elaboración del instrumento compete a la municipalidad respectiva. Concejo municipal es quien sanciona.

INSTRUMENTO	AÑO	OBJETO	ALCANCE	REGULADO POR	AUTORIDADES COMPETENTES
Zonificación del Uso del Borde Costero (ZUBC)	1997	Instrumento que propone usos preferentes no excluyentes del uso del borde costero regional considerando factores geográficos, naturales, recursos existentes, planes de desarrollo, centros poblados próximos o aledaños y definiciones de uso establecidos por organismo competentes.	Áreas preferentes y específicas del borde costero regional.	Nivel nacional: Decreto Supremo N°475 de 1994 que establece la Política Nacional de uso del Borde Costero; Nivel regional: Art. 17 de la LOCGAR y Oficio Presidencial N°001/05.	⁷ Comisión Nacional del Uso del Borde Costero (CNUBC); ⁸ Comisión Regional del Uso del Borde Costero (CRUBC)
Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU)	1996	Instrumento de planificación territorial que orienta el desarrollo urbano del sistema regional de asentamientos en su conjunto. Debe establecer los roles de los centros urbanos de una región en términos de su especialización productiva, su jerarquía en el sistema de centros poblados de la región y las relaciones entre ellos.	Regional	Establecido por la LGUC, pero normado por la Circular ordinaria de la DDU (MINVU) N°1083 del año 1996 en materia del Plan Regional de Desarrollo Urbano.	Es elaborada por la SEREMI MINVU respectiva y aprobada por el Consejo Regional (CORE) y sancionada por Gobernador/a. Debe someterse a EAE por lo que el MMA tiene competencia sobre ella.

Fuente: elaboración propia 2023, en base a Precht et al 2016 y normativas competentes en materia de planificación y ordenamiento territorial.

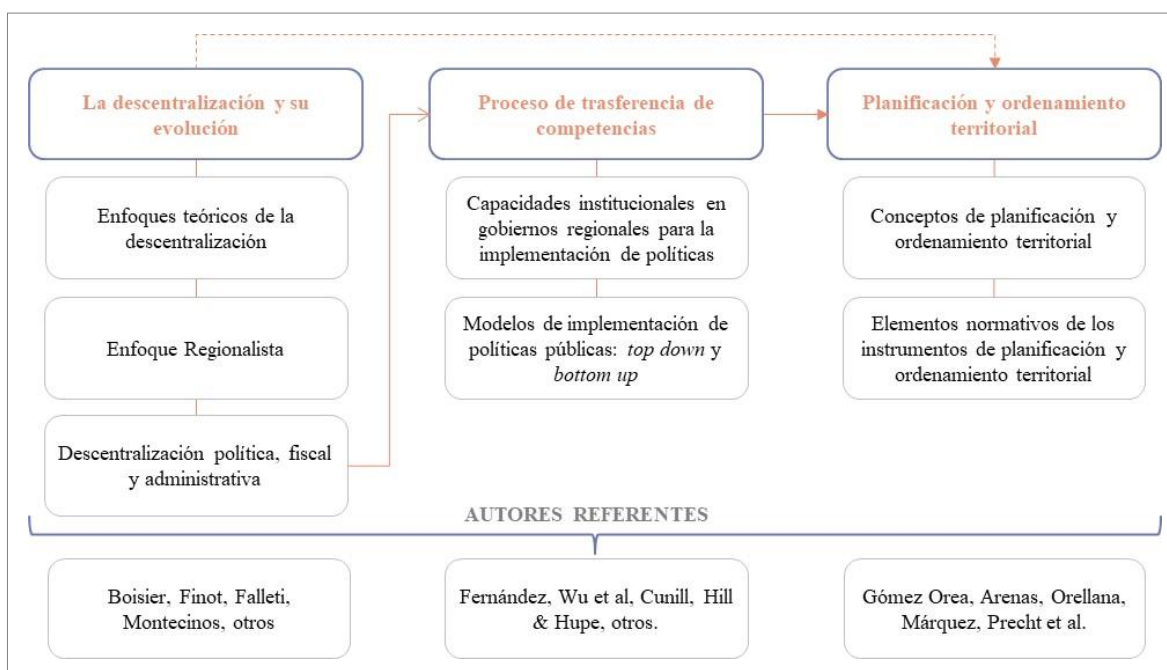
⁷ Ministerio de Defensa, Subsecretaría de Marina y Subsecretaría de Fuerzas Armadas; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior y Seguridad Pública; Subsecretaría de Pesca del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (MINECON); Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MIDESOF) antiguamente MIDEPLAN; Ministerio de Obras Públicas (MOP); Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU); Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (MTT); Ministerio de Bienes Nacionales (MBN); Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR); Representante Armada Nacional; Ministerio de Medio Ambiente (MMA).

⁸ Presidida por Gobernador/a regional y dependen de los GOREs; Comisiones Regionales integradas por gobernador/a y alcaldes que tengan jurisdicción territorial sobre borde costero de la región; SEREMI MINECON; SEREMI MINVU; SEREMI MTT; SEREMI MBN; SEREMI MMA; SEREMI MIDESOF; Representante de la Armada Nacional; Gobernadores marítimos; Directores regionales de Obras Portuarias; Directores regionales de SERNATUR; Directores regionales de SERNAPESCA; 2 representantes elegidos del CORE; 2 representantes del sector pesquero artesanal, acuícola y turístico; 3 representantes de otros sectores nombrados por Gobernador/a regional.

3 MARCO CONCEPTUAL

El siguiente capítulo ofrece un marco que permita situar conceptual y teóricamente el problema de esta investigación. Se revisan y discuten investigaciones pertinentes asociadas a descentralización y políticas públicas, sobre antecedentes, teorías, conceptos y resultados con el objetivo de contar con una hoja de ruta sobre los argumentos que se utilizarán para operativizar los objetivos, analizar la información y consecuentemente, alcanzar los resultados de esta investigación. Se exponen los autores más destacados y enfoques que puedan ser referenciados como aportes y contribuyan a la discusión conceptual de este trabajo.

Ilustración 1. Esquema conceptual de la tesis de investigación.



Fuente: elaboración propia, 2023.

3.1 El concepto de descentralización y su evolución

La concepción de la idea de descentralización como el mecanismo más adecuado de organización democrática pertenece a Alexis de Tocqueville, abogado, diplomático y político francés del siglo XIX. Dicho autor desarrolló esta teoría a partir de la observación y el análisis de la formación histórico-social de Nueva Inglaterra, cuyos principios y organización básica fueron referenciados y utilizados en Estados Unidos. Según su visión, planteaba que, si la soberanía residía en el pueblo, cada individuo constituía una parte igual de esa soberanía, por ende, debía tener igual derecho a participar en el gobierno del Estado (Boisier, 2010; Finot, 2001). No obstante, consideraba que ese poder no podía existir sin un poder regulador, que para él sería la unidad territorial comunal, en que todos participan directamente y deciden por mayoría sobre qué es más útil atender colectivamente, lo que cada uno debe aportar para ejecutar estas decisiones, y quienes serán responsables de hacer cumplir y responder por este mandato. La comuna, sería para Tocqueville, un laboratorio donde se ejercitaría la democracia de la manera más directa posible dado que, todo lo que se refiriera a necesidades

cotidianas de la sociedad se resolvía en esta unidad territorial: *“El condado y el estado tenían sobre todo facultades legislativas pero sus decisiones debían ser ejecutadas a través de los funcionarios (electos) de las comunas. Los ciudadanos elegían representantes en los niveles superiores sólo para resolver aquello que estas organizaciones básicas no podían resolver por sí mismas. Toda la organización federal de los Estados Unidos se habría basado en los principios que inspiraron la formación de las comunas fundadoras y el federalismo no solamente permitiría el ejercicio más pleno de las libertades sino también dar respuesta al problema de la dictadura de la mayoría, al permitir una expresión territorial de la diversidad política”* (Finot, 2001; 28).

Iván Finot (2001) da cuenta que, para Tocqueville, Estados Unidos representa un caso único de organización política sustentada únicamente en la democracia a diferencia de la experiencia en Inglaterra. Y ello fue posible a los inmigrantes fundadores que provenían de clases pudientes, con un nivel de educación avanzado, con hábitos de orden y moral similares. Su motivación principal para fundar Estados Unidos era idealista ya que, en la época de las primeras migraciones, el gobierno comunal había entrado ya profundamente en los hábitos ingleses y en la premisa de la soberanía del pueblo.

Con el tiempo, este concepto primario de descentralización ha ido evolucionando y se han ido incorporando nuevas aristas, autores, dimensiones y definiciones que han permitido su desarrollo y la implementación teórico-práctica desde distintos enfoques y modelos. En este contexto, y de manera de establecer un marco teórico, toma relevancia considerar las complejidades de implementación de los procesos descentralizadores y sus efectos de transformación que han alcanzado un mayor debate para comprender mejor el fenómeno y así encuadrar el objetivo de estudio. Consecuentemente, a continuación, se exponen modelos teóricos y enfoques de descentralización que rigen la discusión actual.

3.1.1 Los distintos enfoques de la descentralización

Hacia una perspectiva crítica y de análisis hacia la clasificación del tema de la descentralización, Egon Montecinos (2005) y otros autores, reconocen que los estudios sobre esta materia se han organizado principalmente en cinco grupos: i) los estudios de carácter sociológicos, ii) los relacionados a la nueva gestión pública, iii) los de enfoque politológico, iv) los estudios de enfoque de optimismo multilateral y v) los de enfoque económico que se concentran principalmente en el federalismo fiscal y el regionalismo. La precisión de definiciones generales de cada uno de ellos será un insumo teórico que sirva para la reflexión posterior del análisis y entender bajo qué enfoques y lógicas se ha desarrollado el proceso de transferencia de competencias en materia de planificación y ordenamiento territorial desde el nivel central al regional.

Enfoque sociológico de la descentralización:

La revisión de literatura da cuenta que este enfoque se asocia con la utilidad que puede tener la descentralización en aspectos y procesos de la vida social y democrática de los países de América Latina. Los autores referidos por Montecinos (2005) coinciden en dos elementos comunes sobre este enfoque; el primero, la descentralización y la participación como medios de fortalecimiento democrático de la sociedad civil; y segundo, la descentralización y participación como mecanismos de asignación y provisión de bienes públicos y de control para la gestión más eficiente del Estado (Cunill, 1991 y 1997; Palma, 1985; Rufián y Palma,

1993; Huerta et al., 2000; Finot 1998, 1999 y 2003; De la Maza, Fernández y Navarro, 2004; Hernández, 2001; en Montecinos 2005).

Dado lo anterior, y considerando que la participación social es una actividad colectiva que involucra a que los actores sociales tengan cierta capacidad de influencia en las decisiones de su interés, existe la premisa que el ámbito local constituiría el medio más próximo para fortalecerla. Por ende, la participación social se vería favorecida por los procesos de descentralización ya que facilitarían el acercamiento de los ciudadanos en la gestión de lo público (Rufián & Palma, 1993).

Asimismo, algunos autores suponen elementos no deseados que se pudieran generar desde este enfoque. La promoción de procesos de descentralización sin hacer coincidir objetivos con capacidades humanas, técnicas y administrativa en los gobiernos subnacionales podría eventualmente generar más problemas que beneficios. Un ejemplo de ello es que el poder lo quede en manos de personalismos locales o se mal utilicen los recursos públicos, generando una gobernabilidad altamente ineficiente en comparación con las características originales que se pretendía mejorar, y provocar situaciones clientelares que contribuirían a debilitar en vez de fortalecer los procesos democráticos locales (Carrillo, 2003; García-Guadilla, 2002 en Montecinos 2005).

Estudios sobre descentralización con enfoque en participación y fortalecimiento democrático y que dan cuenta de un estado del arte de esto, sostienen que aún no hay elementos concluyentes que sostengan que la descentralización haya generado una tendencia generalizada a la participación ciudadana y a incrementar con esto la eficiencia de la gestión pública (Finot, 2001; Montecinos, 2005). Una conclusión que arrojan estos estudios es que, aunque los procesos de descentralización están evolucionando positivamente, dicho avance no se ha acompañado de aspectos institucionales y políticos coherentes para consolidar el proceso como tal. Condición fundamental para esto, es que el aparato estatal se aproxime lo más posible al ciudadano a través del fortalecimiento decidido de las instituciones más próximas a estos, incluso más hasta un nivel sub municipal que permita el contacto y retroalimentación directa entre el Estado y organizaciones sociales de base (Finot, 2001), alcanzando una profundización de la participación, generando mayor *accountability*, garantice eficacia y eficiencia en la prestación de servicios sociales como salud y educación.

Desde esta perspectiva, la descentralización de enfoque sociológico sólo tendría sentido si se encuentra con comunidades propiamente organizadas que se hagan corresponsables del desarrollo de su entorno (Montecinos, 2005).

Enfoque de la Nueva Gestión Pública de la descentralización:

En el marco del *New Public Managment* que está inspirado en el post burocratismo se refiere a la descentralización como un desafío para la administración pública, la cual busca ser más eficiente, de calidad y estratégica (Montecinos 2005). En este contexto, la descentralización es una tendencia instrumental para el desarrollo de potencial gerencial en las administraciones públicas, tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo. En América Latina se vincula con la reforma del Estado, con la gobernabilidad democrática y con la gestión descentralizada en red, elementos que forman parte de la nueva reorientación

administrativa del Estado-nación (Haggard, 1998; Blanco y Brewer-Carías, 1997; Hernández, 2001; Prates, 1998 en Montecinos 2005).

La implementación de este tipo de enfoque trae consigo la creación y ampliación de departamentos, divisiones y unidades en gobiernos subnacionales con el objeto de eficientar la gestión tanto de sus propios servicios como de integrar internamente responsabilidades técnicas, financieras, orientación hacia el cliente, entre otros (Alburquerque, Aghón y Cortés 2001 en Montecinos 2005).

Montecinos (2005) releva a autores como Prates (1998) que demuestran que, bajo este enfoque, la descentralización no garantiza necesariamente la eficacia y eficiencia del Estado, ya que los ciudadanos requieren que sus necesidades sean abordadas por un Estado no fragmentado por una u otra política, sino en su totalidad. Agrega que la tendencia es que la ejecución de estas es a realizarse de manera aislada por medio de cada política pública, haciendo que la acción multidimensional sea ineficiente.

Bajo este enfoque, la descentralización forma parte de un macroproceso que la mayoría de los países de América Latina buscan consolidar que es la reforma del Estado, por lo que el debate se ha focalizado en las tensiones entre centralización versus descentralización del gobierno. Como consecuencia de este debate inconcluso, existen posiciones que señalan que, a pesar de las múltiples ventajas de la descentralización, también atrae dificultades en los controles institucionalizados sobre la acción del gobierno, abriendo espacio para que muchos programas sean manipulados con fines políticos (Montecinos, 2005).

Los cuestionamientos actuales sobre la descentralización, es sí, sería el mecanismo más adecuado para generar procesos de incorporación de la ciudadanía como un actor clave en la gestión pública, y de ser así, cómo se puede lograr un mayor control de la sociedad civil sobre el servicio público, y qué cambios se deben impulsar para que los organismos del Estado operen de manera más autónoma en lo administrativo y responsable en lo político (Montecinos, 2005).

Enfoque politológico de la descentralización:

Los estudios asociados al enfoque de las ciencias políticas buscan explicar las principales causas y consecuencias de la descentralización en América Latina. Una de sus preocupaciones principales radica en el efecto que producen determinadas instituciones políticas en la descentralización y cómo esto influye en la profundidad del proceso en la región (Montero & Samuels 2004 en Montecinos, 2005). Por ejemplo, se preguntan cómo influyen en la descentralización los procesos electorales, la estructura y funcionamiento de los partidos políticos, el presidencialismo, entre otros.

Nuevamente, autores referenciados por Montecinos (2005), reflexionan sobre las causas de la descentralización en la región y señalan que el contexto político ha determinado en mayor medida este proceso y que la racionalidad fiscal que la región ha sufrido desde la década de los '80 hasta ahora no es el argumento central para explicar la ola descentralizadora. Agrega, además, que las fuerzas que pudieron determinar la descentralización son de naturaleza más bien políticas como el retorno de la democracia en Brasil y Paraguay, los procesos de pacificación interna en Nicaragua, Colombia y Guatemala, la multiplicación de centros de poder en Venezuela y la reorganización de la sociedad civil en Bolivia son ejemplos de los

orígenes de la descentralización en América Latina. Las excepciones a ello estarían dadas por Argentina y Chile, que se observa que el proceso fue iniciado con la motivación de lograr mayor eficiencia en el uso del gasto público y para fortalecer las capacidades de gestión del Estado (Montecinos 2005).

Consecuentemente a lo anterior, se observa que la descentralización no ha sido del todo profunda como se esperaba; la creciente debilidad y desconfianza de los partidos políticos, asociada al predominio del presidencialismo en la región, ha permitido que el poder central siga teniendo una fuerte influencia y control sobre los procesos de descentralización, cuestión que acarrea un tipo combinado del proceso. Inevitablemente los procesos chocaron con la reticencia de los gobiernos nacionales y en algunos casos con los partidos políticos nacionales, lo cual trajo como resultado una descentralización controlada y monitoreada. Montecinos (2005) expone lo analizado por Nickson (2003) quien sostiene que, la descentralización se configura como un fenómeno más menos reciente e irregular, afirmando que, los riesgos de transferir competencias y recursos a gobiernos locales se pueden convertir en herramientas para el fortalecimiento de los caudillismos de ciertos partidos y líderes políticos. Una de sus consecuencias, podría ser la reducción más del nivel de eficiencia del Estado y aumentar riesgos de las crisis macroeconómicas. Considerando dichos factores, este autor plantea tres desafíos que, de no ser resueltos por los gobiernos subnacionales, continuarán obstaculizando los procesos de descentralización: a) mejorar la gestión de los recursos humanos; b) mejorar la rendición de cuentas con el nivel central del gobierno; y c) promover una relación más estrecha con la ciudadanía (Montecinos, 2005).

Enfoque económico: federalismo fiscal y regionalismo

El enfoque económico de la descentralización proviene a partir de la asignación sobre la provisión de bienes públicos. Desde este encuadre se ha abordado la temática como federalismo fiscal el cual asocia la descentralización con la coparticipación de los gobiernos locales en las finanzas nacionales y con la capacidad de generar nuevos recursos a partir de impuestos locales. Las investigaciones giran en relación con la estructura de ingreso más apropiada para los niveles subnacionales y supone que estos desempeñan un mejor trabajo cuando la obtención de los ingresos y los gastos están estrechamente relacionados (Montecinos, 2005).

El enfoque fiscal de la descentralización ha adquirido un gran consenso incluso en países con una tradición centralista y a su vez ha generado presiones para mejorar la calidad de los servicios y los impuestos del Estado en sus distintos niveles de gobierno (Montecinos, 2005). No obstante, Montecinos (2005) al hacer una revisión bibliográfica, da cuenta de autores que señalan que estudios sobre la descentralización en países en vías de desarrollo y en lo específico en América Latina, se han hecho desde una perspectiva de federalismo fiscal que se ha inspirado en países desarrollados como por ejemplo Estados Unidos, por lo que no serían del todo apropiados para el caso latinoamericano porque no reflejan las distintas realidades de los países en desarrollo a una economía capitalista.

Asimismo, y en base a diversos autores, Montecinos (2005) comenta que los contextos institucionales y las estructuras de incentivos políticos, fiscales y organizativos no son los mismos para todos los países. Por ejemplo, uno de los supuestos teóricos sobre el modelo es la eficiencia de la competición intergubernamental. Este supuesto que, en los distintos niveles

de gobierno subnacional se ofrecen diferentes gastos e impuestos a sus ciudadanos, presuponiendo que los ciudadanos se moverán entre gobiernos subnacionales dependiendo de sus preferencias de gasto y pago de impuestos. No obstante, esta condición no se da en ninguno de los países de América Latina donde en muchos casos existen municipios en los cuales los bienes públicos son todavía comunitarios y específicos (Montecinos, 2005).

Dado lo anterior, Montecinos (2005) pone de manifiesto algunos aspectos que el modelo no considera y la necesidad de incorporarlos. Uno de ellos, desarrollar estudios sobre la descentralización que vayan más allá del federalismo fiscal, el cual en muchos casos no se adecua con los diseños institucionales de los países en vías de desarrollo como los de América Latina. Este aspecto muestra que, no hay un único modelo de descentralización fiscal para la región, sino que hay una diversidad de estos. Otro aspecto mencionado es la debilidad de las instituciones locales en los países democráticos en vías de desarrollo. Este aspecto facilitaría la captura por parte de las elites locales del gobierno local y de los recursos fiscales transferidos desde el gobierno central, abriendo posiblemente camino a prácticas autoritarias que con la descentralización se intentaba eliminar (Bardhan, 2002; Willis, Garman y Haggard, 1999; Nickson, 1998; en Montecinos 2005).

Por otra parte, Montecinos (2005) expone en base a algunos resultados de Perry (1999) que, medidas descentralizadoras en América Latina, al originarse principalmente por presiones políticas y no por razones económicas se originaron grandes ineficiencias y desequilibrios fiscales, y, en consecuencia, las transferencias fiscales en la región han generado grandes problemas como inestabilidad macroeconómica, dificultades crediticias en los Estados y un gasto ineficiente en el nivel subnacional. El contraste de ello es en el nivel municipal que, con políticas de descentralización, no ha mejorado su desempeño, siendo ineficientes en cuanto a recursos, mientras que en el nivel regional, provincial o estadual las disparidades territoriales del periodo 1985-1998 en algunos casos han aumentado (Finot, 2001). Mientras que, en los países históricamente descentralizados en el ámbito fiscal, y donde los gobiernos locales financian gran parte de su gasto con contribuciones propias, se observa una mayor estabilidad económica: tal es el caso de Suiza o Estados Unidos (Montecinos, 2005).

En cuanto al concepto de Regionalismo en el contexto de descentralización se enmarca bajo un enfoque económico (Montecinos 2005; Boisier 2001, Finot 1999, otros), refiere a la consolidación de una estrategia de desarrollo regional y local para hacer frente a las consecuencias de la globalización. Esto como respuesta a los ajustes estructurales en América Latina en que se pasa de un modelo de producción fordista a uno posfordista, lo cual requiere de desafíos sustantivos en las formas de producción para incorporarse a las mega tendencias internacionales. A juicio de Montecinos (2005) su origen proviene del referente latinoamericano de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL). Es un concepto que se enmarca en el ideario de lo conocido como “territorios competitivos”, que busca una articulación entre el sector público y privado y una recuperación del rol del Estado a través del fortalecimiento de la capacidad de decisión en los gobiernos subnacionales.

En este contexto, la descentralización es vista como un medio para generar territorios competitivos, y se pone el énfasis en la construcción de ventajas competitivas territoriales a través del aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos, la creación de entornos locales innovadores y la cooperación estratégica de los actores públicos y privados

territoriales (Vásquez-Barquero, 2000; Silva, 2002 y 2003; Albuquerque et al., 2001 en Montecinos 2005). Como consecuencia de la implementación de este enfoque en América Latina, se produjo una redefinición y descentralización de funciones de la política de desarrollo, en que regiones o territorios adquirieron un papel fundamental de referencia para la intervención eficaz y eficiente de la política de innovación y desarrollo productivo local ya que se crearon múltiples instituciones de carácter regional y local para impulsar procesos de reestructuración y cooperación empresarial, estableciendo acuerdos y relaciones de colaboración y coordinar políticas de fomento económico de los diferentes niveles territoriales de gobierno (Vásquez-Barquero, 2000; Albuquerque y otros, 2001 y 2002 en Montecinos 2005).

Dado lo anterior, países desarrollados y en vías de desarrollo han traspasado en los últimos años funciones de la política regional de desarrollo a organismos subnacionales. En este sentido y bajo este enfoque, la descentralización es considerada una herramienta fundamental y estratégica que también permite otorgar un nuevo rol a los gobiernos subnacionales, abriendo el debate sobre la construcción de las nuevas relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado en la era de la globalización (Boisier, 2010).

Como consecuencia de la implementación de este enfoque en América Latina, se produjo una redefinición y descentralización de funciones de la política de desarrollo, en que regiones o territorios adquirieron un papel fundamental de referencia para la intervención eficaz y eficiente de la política de innovación y desarrollo productivo local ya que se crearon múltiples instituciones de carácter regional y local para impulsar procesos de reestructuración y cooperación empresarial, estableciendo acuerdos y relaciones de colaboración y coordinar políticas de fomento económico de los diferentes niveles territoriales de gobierno.

Bajo este último enfoque de regionalismo de la descentralización es que se basa esta investigación para comprender el proceso de transferencia de competencias en materia de planificación y ordenamiento territorial desde el nivel central al regional. Lo anterior, debido a, como se mencionó anteriormente, con la implementación de este enfoque, en América Latina, se redefinieron ciertas funciones de desarrollo en que las regiones tomaron un mayor rol en su propio desarrollo, pensando que esto como virtud traería un crecimiento desde la capacidad de competitividad de los territorios a través de diversos mecanismos. Ahí la relevancia de revisar el rol de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial y la evaluación sobre su capacidad de impulso para un proceso de reestructuración económica en los diferentes niveles territoriales. Y en el caso de Chile, no estuvo exento de ello.

A modo de síntesis y con el objeto de poner énfasis en cada uno de los enfoques expuestos y relevar sus propias diferencias, se expone a continuación un cuadro resumen sobre ellos:

Tabla 3. Cuadro de síntesis de los enfoques de descentralización.

Enfoque teórico	Fundamentos	Autores principales
Sociológico	Los dos aspectos clave de este enfoque que se destacan: primero, la descentralización y la participación como medios para fortalecer la sociedad civil democráticamente; y segundo, los mecanismos para mejorar la asignación y provisión de bienes públicos y la eficiencia estatal. Desde ambos aspectos, el ámbito local resulta crucial para fortalecer la participación social en el contexto de una descentralización, sin embargo,	Rufián & Palma, 1993; Carrillo, 2003; García-Guadilla, 2002.

Enfoque teórico	Fundamentos	Autores principales
	solo será efectiva si se integra con comunidades bien organizadas y que participen activamente en el desarrollo de su entorno.	
Nueva Gestión Pública	La descentralización se percibe como una herramienta esencial para desarrollar habilidades gerenciales en las administraciones públicas, tanto en países desarrollados como en desarrollo. En América Latina, se relaciona con la reforma del Estado, la gobernabilidad democrática y la gestión descentralizada en red. La implementación de la descentralización conlleva la reorganización institucional en gobiernos subnacionales, con el fin de mejorar la gestión de sus servicios y de integrar responsabilidades técnicas, financieras y de orientación al cliente.	Haggard, 1998; Blanco y Brewer-Carías, 1997; Hernández, 2001; Prates, 1998.
Politológico	Pone énfasis en cómo determinadas instituciones políticas, como los procesos electorales, la estructura de los partidos políticos y el presidencialismo, influyen en la profundidad del proceso de descentralización en América Latina.	Montero & Samuels 2004.
Económico: federalismo fiscal	Se centra en la asignación de la provisión de bienes públicos, relacionando la descentralización con la participación de los gobiernos locales en las finanzas nacionales y su capacidad de generar recursos a través de impuestos locales. Existe un consenso en que los niveles subnacionales gestionan mejor cuando la recaudación de ingresos y los gastos están estrechamente vinculados. No obstante, también existe la necesidad de desarrollar modelos de descentralización fiscal más acordes con las realidades de los países en desarrollo y de abordar la debilidad de las instituciones locales en estos contextos.	Bardhan, 2002; Willis, Garman y Haggard, 1999; Nickson, 1998.
Económico: regionalismo	Se relaciona con el desarrollo de estrategias regionales y locales para enfrentar los efectos de la globalización y los ajustes estructurales en América Latina, pasando de un modelo de producción fordista a uno posfordista. Este enfoque requiere desafíos significativos en las formas de producción para adaptarse a las tendencias internacionales. Se reconoce el concepto de "territorios competitivos", buscando articular el sector público y privado y recuperar el rol del Estado mediante el fortalecimiento de la capacidad de decisión en gobiernos subnacionales.	Boisier, 2010; Vásquez-Barquero, 2000; Silva, 2002, 2003; Alburquerque et al, 2001.

Fuente: elaboración propia, 2023.

3.1.2 Dimensiones de la descentralización

Como se comentó anteriormente, el concepto de descentralización ha evolucionado en el tiempo. Pasó de ser un concepto primario para incorporar nuevas aristas y dimensiones. En este contexto, es que la descentralización ha sido categorizada en tres dimensiones, clave de entender y que también la presente investigación toma posición al respecto.

Una autora referente al respecto es Tulia Falleti quien ha estudiado con especial interés los procesos de descentralización en América Latina, y que a partir de su estudio y experiencia ha relevado variables teóricas al concepto general. Categorizó el concepto en tres grandes dimensiones, las cuales, a la fecha se reconocen como las más vigentes y utilizadas:

Descentralización política es el conjunto de reformas constitucionales y electorales destinadas a abrir nuevos espacios de representación subnacional, o a activar los que ya existían, pero permanecían latentes o inefectivos. Las medidas de este tipo están destinadas a delegar autoridad política o posibilidades

electorales a actores subnacionales. Ejemplos de esta clase de reformas son las elecciones por voto popular de intendentes y gobernadores que, en períodos constitucionales anteriores, habían sido designados por nombramiento directo; la creación de asambleas legislativas subnacionales; o bien aquellas reformas constitucionales que fortalecen la autonomía política de los gobiernos subnacionales (Falleti, 2006).

Descentralización administrativa comprende el conjunto de políticas que permiten transferir a los gobiernos subnacionales la administración y prestación de servicios sociales tales como educación, salud, asistencia social o vivienda. La descentralización administrativa puede implicar la delegación de autoridad decisoria en estas áreas, pero ésta no es una condición necesaria. Si el gobierno central transfiere ingresos para solventar los costos de la administración y prestación de tales servicios sociales, la descentralización administrativa es financiada y coincide con una medida de descentralización fiscal. En cambio, si los gobiernos subnacionales afrontan estos costos con sus propios ingresos, la descentralización administrativa es no financiada (Falleti, 2006).

Descentralización fiscal refiere al conjunto de políticas destinadas a aumentar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. Estas políticas pueden asumir diversas formas institucionales, tales como un aumento de las transferencias del gobierno central, la creación de nuevos impuestos subnacionales o la delegación por parte del gobierno nacional de autoridad impositiva a los gobiernos subnacionales (Falleti, 2006).

Dada estas definiciones, es necesario precisar que, el contexto teórico y conceptual de la presente tesis de investigación, si bien se encuadra bajo el gran concepto de descentralización, en lo particular estudia el proceso de transferencia de competencias en un ámbito particular desde el nivel central al regional, lo que significa que su encuadre específico se sostiene bajo la dimensión administrativa de la descentralización. Dada esta definición, esta investigación aborda el objeto de estudio desde la dimensión administrativa de la descentralización y no abarca el estudio y la posterior reflexión desde las otras dos dimensiones, como son la política y la fiscal.

3.2 El proceso de transferencia de competencias como una política pública

Con la intención de acotar el encuadre teórico hacia el objeto de estudio, diversos autores han aportado y avanzado con diversas clasificaciones derivadas del concepto propio de descentralización que son de interés relevarlas en la investigación.

Por una parte, Rondinelli (1989) plantea cuatro formas o grados de descentralización. Primero, Desconcentración, referida a la redistribución de poder de decisión y de responsabilidades financieras y de administración entre varios niveles del gobierno central, hacia oficinas no localizadas en la capital. Segundo, Delegación, como la transferencia de poder de decisión y administración - incluidas responsabilidades financieras - sobre funciones públicas a organizaciones semiautónomas, no totalmente controladas por el gobierno central pero responsables en último término ante éste. Tercero, Devolución como la transferencia de autoridad, financiamiento y administración hacia gobiernos locales, particularmente a gobiernos que eligen alcalde y concejos, cobran impuestos y toman sus

propias decisiones fiscales. Por último, la Privatización, como la política que los servicios sean provistos por empresas, grupos comunitarios, cooperativas, asociaciones voluntarias, individuos, pequeñas empresas informales y otros tipos de organizaciones no gubernamentales (Marshall, 2018).

A su vez, Palma y Rufián (1989), se interesan en lo específico por dar un enfoque teórico al concepto de transferencia de competencias desde el nivel central, distinguiendo dos elementos claves en la discusión tal como son los conceptos propiamente tal de descentralización con desconcentración territorial, *“la centralización perfecta no puede existir puesto que desde el centro no se puede gobernar todo el territorio nacional; es evidente entonces que en éste deberán conjugarse distintos tipos de autoridades que gozarán de cierto poder y que estarán situadas geográficamente en todo el territorio nacional y con competencias parceladas y circunscritas a ciertas subdivisiones espaciales. Si dichas autoridades son independientes de la administración central, hablaremos de descentralización, en cambio si son órganos de aquella, estaremos en presencia de desconcentraciones territoriales”*. (Rufián y Palma, 1993; 11).

Especificando la definición anterior, Ábalos (1998), propone que, la desconcentración se refiere a la transferencia de competencias desde el Estado central a órganos que le están jerárquicamente subordinados. En esta dirección, sostiene que la idea de desconcentración sería el mecanismo que permitiría operacionalizar la centralización. En consecuencia, a partir de esta definición se entendería que no sería un mecanismo como tal de descentralización.

Entendiendo estas definiciones, es que entonces, la transferencia de competencias sería una expresión de desconcentración, la cual puede expresarse en grados según la menor o mayor transferencia. Se reconoce que en algunos escenarios la desconcentración se limita a competencias de ejecución de políticas a partir de decisiones adoptadas por la administración central. En otros casos, las autoridades desconcentradas están dotadas de un amplio abanico de competencias, lo que les permite abordar razonablemente el número de decisiones que encierra la función administrativa, como también mitigar la aplicación homogénea de políticas en todo el territorio nacional (Ábalos, 1998).

Desde otra perspectiva, Boisier (1990), también diferencia tres formas de traspaso de competencias mediante. Primero desde la Descentralización cuando hay un traspaso de poder de decisión a organismos con personalidad jurídica, presupuesto y normas de funcionamiento propio. Esta puede ser funcional, territorial o política; Segundo, de Desconcentración como el traspaso de poder de decisión a un nivel determinado dentro de una organización sectorial; y, tercero, de Deslocalización como el simple traslado de actividades recreativas sin poder de decisión (Marshall, 2018).

A partir de las perspectivas anteriores y dado el objeto de estudio de esta tesis, que es analizar un proceso de transferencia de competencias en lo específico, resulta interesante tomar algunas de estas definiciones para posteriormente articular dicho proceso bajo estos criterios teóricos. El concepto como tal de transferencia de competencias bajo la dimensión administrativa de la descentralización se hace coherente de revisión desde la perspectiva de Boisier quien además vincula en sus estudios desarrollo territorial con descentralización diferenciando los conceptos y categorizándolos de manera particular. Asimismo, por ser

reconocido como uno de los forjadores del pensamiento regionalista latinoamericano, enfoque por el cual esta tesis se funda.

Asimismo, el concepto de desconcentración vale la pena relevarlo en esta investigación, dado que, según lo comentado en los capítulos anteriores, se da cuenta que la primera forma de transferir competencias desde el nivel central al regional, en materia de planificación y ordenamiento territorial, fue desde organismos desconcentrados hacia una nueva institucionalidad de la época, que eran los gobiernos regionales.

Por tanto y para seguir delimitando más aún la discusión teórica hacia el concepto de transferencia de competencias, como definición, implica el proceso mediante el cual un nivel de gobierno central transfiere la autoridad, la responsabilidad y los recursos para ciertas funciones o áreas de política a niveles de gobierno subnacionales, como estados, provincias, municipios o regiones (Ábalos, 1998).

Pero también desde una perspectiva de Ábalos en que toma el concepto de Desconcentración para fundamentar el rol de los distintos niveles que pueden tomar para la implementación de las transferencias de competencias. Esto es importante, ya que de acuerdo con diversos aportes teóricos y como también lo demuestran algunas experiencias, relevadas anteriormente en el capítulo de Antecedentes, el proceso de descentralización tiene estrecha relación con el concepto de desconcentración. En algunos casos, la desconcentración es un paso ineludible para avanzar en un proceso de descentralización. Mientras que, en otros, pueden ser simultáneos y correspondientemente independientes. Y en un último caso, también la desconcentración puede ser una respuesta de las autoridades del nivel central celosas de su poder, que la preferirían para no abordar definitivamente una descentralización (Ábalos, 1998).

En cuanto a la caracterización de las transferencias de competencias, la literatura reconoce (Ábalos, 1998; Fernández et al, 2012) que pueden ser parciales o completas, y su alcance se distingue según el contexto político y la legislación. Asimismo, existen variadas razones para la implementación de este proceso hacia el nivel regional, las que los mismos autores distinguen y que en términos genéricos se pueden caracterizar en tres grandes supuestos.

Primero, se producirían cambios en el sistema político tanto nacional como regional que, por una parte, elevaría la eficiencia de este, potenciando el rol conductor del nivel central al permitir una mejor concentración en temas estratégicos, como el diseño y seguimiento de grandes políticas, librándolo de cuestiones burocráticas, disminuiría la tendencia a la homogenización de políticas y generaría condiciones para ampliar los actores involucrados en la toma de decisiones. Por otra parte, se potenciaría el liderazgo político regional, ya que a partir de tener la autoridad mayores atribuciones la hace más responsable frente a la comunidad regional, redefine y complejiza las relaciones entre el gobierno regional y sus diversos interlocutores en sus relaciones de gobernanza multinivel (Ábalos, 1998).

Segundo, se modernizaría la gestión pública nacional y regional, elevando su productividad. Esto se explicaría en el marco de una racionalización de la administración pública nacional permitiendo revisar el conjunto de atribuciones para reasignar a los niveles territoriales más adecuados, estimulando el uso eficiente de los recursos, incorporando diversidad interregional y facilitando la coordinación entre instituciones. Asimismo, se podría reconocer

una simplificación del diseño y gestión de acciones públicas. En esta dirección, también se propendería a una redefinición de la labor regional respecto de otros actores estatales y societales: con los ministerios y servicios públicos nacionales (hacia una relación de apoyo en acciones concretas, perfeccionamiento y capacitación de recursos humanos, asesoría en investigación y desarrollo, etc.). Esto sin duda que tiene relación con la amplificación de sus propias capacidades operativas para la coordinación con otros niveles como el local (Ábalos, 1998).

Tercero, el reconocimiento como un proceso gradual y selectivo que permite el aprendizaje socio-institucional y reconoce la diversidad. Bajo este supuesto la transferencia de competencias materializa así también un proceso progresivo y selectivo de la descentralización, puesto que se identifica la complejidad del aprendizaje socio-institucional en que debe apoyarse y recoger la diversidad de contextos y expectativas de cada uno de los actores (Ábalos, 1998). Esto tiene una explicación en que, por una parte, se abre el espacio para un fortalecimiento paulatino y permanente de las facultades y atribuciones de los gobiernos regionales. Por otra, se caracteriza como selectiva porque en la medida que rompe con normativas estándares y dotación homogénea de facultades y atribuciones, se espera que cada región tome competencias que le sean más relevantes diferenciando, luego de la implementación de estas, niveles de avance heterogéneos entre las regiones (Ábalos, 1998). Y, por último, de alguna manera se rompe con la tradición político-institucional chilena, de acuerdo con que se trasladan iniciativas desde las autoridades o actores políticos del nivel nacional hacia otras en el nivel regional (Ábalos, 1998).

Cada uno de estos supuestos con sus respectivas especificaciones influyen, con un alcance distinto, en el diseño y la implementación de este proceso de transferencia de competencias se enmarca bajo la dimensión administrativa de esta, es un tema que involucra sin duda consideraciones políticas, administrativas, pero también culturales.

La discusión teórica también apunta que este proceso se ha implementado desde diferentes esquemas. Fernández et al (2012) describe cuatro estrategias de transferencias de competencias según la experiencia en América Latina.

Reconoce el sistema uniforme en que se aplican criterios homogéneos para la descentralización de competencias, sin considerar las especificidades de los entes receptores y sus capacidades para asumir nuevas competencias. Es así como, no se toma en cuenta la gradualidad en el proceso de traspaso de competencias, poniendo en riesgo el proceso de transferencias de competencias, denominándolo como una “*descentralización impositiva*” (Fernández et al, 2012).

Por otra parte, una segunda estrategia que se observa son los “*Sistemas flexibles*”, que se basan en el pacto entre las entidades transferentes y receptoras del proceso y las materias de descentralización, en que predominan convenios como instrumentos jurídicos. Desde este sistema, se contemplan capacidades de gestión diferenciadas de quienes recibirán las competencias, y la gradualidad necesaria para llevarlo a cabo (Fernández et al, 2012).

Una tercera estrategia es reconocida como los “*Sistemas de interlocución*”, en que se piensa la negociación, tramitación y aprobación de la transferencia de competencias en diversas instancias y la participación de varios actores. Los riesgos de esta opción podrían estar en los

obstáculos de los intereses políticos de quienes concurren a este proceso, y en la falta de confianza en la capacidad de gestión de los entes receptores. Asimismo, la amenaza de clientelismo es un factor para considerar en el contexto de desconfianzas que genera el traspaso de poder (Fernández et al, 2012).

Por último, se identifica una estrategia de política nacional de descentralización y desconcentración, creada desde el nivel central que establece estándares y criterios que validen el conjunto del proceso (Fernández et al, 2012).

Como se ha observado, la literatura continúa evolucionando a medida que se exploran nuevos casos y enfoques la cual está fuertemente orientada a comprender motivos, tipos, desafíos y efectos de la transferencia de competencias, así como su papel en la mejora de la gobernanza, la descentralización y finalmente el desarrollo regional en un país.

3.2.1 Capacidades institucionales en gobiernos regionales

Con el objeto de seguir delimitando conceptualmente el problema de estudio, resulta necesario comprender el vínculo de los procesos de descentralización con las capacidades institucionales en los gobiernos regionales.

Varios autores sostienen que la descentralización surge como una oportunidad para la delegación de poderes y recursos a instancias subnacionales siendo estas públicas, privadas, sociales y mixtas. Desde una perspectiva territorial, la descentralización es el proceso de transferencia de competencias, recursos y responsabilidades a entidades de ámbito territorial con cierto grado de autonomía, pero fundamentalmente se trata del reconocimiento de la capacidad de una comunidad territorial para tomar decisiones sobre asuntos regionales/locales (Díaz, 2016).

Autores como Falletti (2006), Díaz (2016), Montecinos (2020), entre otros, reconocen que los procesos de descentralización son efectivos y se facilitan en una nación si existen ciertas condiciones mínimas. La primera, es la voluntad política del nivel central en delegar atribuciones y recursos y dejar en manos de los gobiernos subnacionales las decisiones respecto a esas nuevas delegaciones. La segunda sería la capacidad de los territorios subnacionales para empoderarse de esas nuevas delegaciones y generar prácticas descentralizadoras en el territorio (Díaz, 2016; 462).

De esta segunda condición se refiere a su vez a la capacidad institucional de los gobiernos subnacionales y la capacidad social, para facilitar procesos de descentralización en una unidad subnacional. Sobre la capacidad institucional de los gobiernos subnacionales que es posible escalarlo al nivel regional, se debe contar con características básicas para un buen desempeño en prácticas de descentralización, por ejemplo: una eficiente gestión en la implementación de programas e instrumentos, transparencia y rendiciones en la gestión de los gobiernos subnacionales, mayor participación de actores públicos y privados en la toma de decisiones, cooperación y colaboración entre instancias multinivel, entre las más destacables (Díaz, 2016). Por lo tanto, la relevancia de estas capacidades en el nivel regional no sólo dependerá de la voluntad del nivel central para asegurar buenos desempeños en procesos de descentralización y en lo particular en el traspaso de competencias, sino que también es necesario que las propias instituciones regionales posean ciertas capacidades traducidas en prácticas institucionales y sociales, imprescindibles para este tipo de procesos.

Es entonces que en el contexto de estudio adquiere relevancia reflexionar sobre cómo los gobiernos regionales pueden hacerse cargo de nuevas competencias y atribuciones que le son transferidos desde el nivel central para desarrollar políticas orientadas a promover, en este caso específico la planificación y el ordenamiento territorial y que, por ende, puedan contar con capacidades que les permitan diseñar e implementar estas políticas de manera efectiva y eficiente.

La relación de las capacidades institucionales con los gobiernos subnacionales, en este caso regionales, también es posible contextualizarlas desde sistemas de gobernanza multinivel.

Autores como Giraudy & Niedzwiecki (2021) plantean que este concepto junto con la investigación subnacional han sido dos temas relevantes en los estudios recientes de política pública. Ambos, implican la interconexión de niveles o unidades a diferentes escalas. Estos autores establecen que, a pesar de compartir un objeto de estudio similar, ambas tradiciones han permanecido desarticuladas entre sí (Giraudy & Niedzwiecki, 2021).

Según las definiciones que proveen, la gobernanza multinivel comparte responsabilidades y poder entre niveles horizontales y verticales de gobierno con relación a la implementación de políticas públicas. Touati et al (2019) han planteado que los procesos de gobernanza multinivel no ocurren de manera unidireccional, sino que más bien operan de manera distribuida. Esto quiere decir que las relaciones e intercambios no se reducen a relaciones ascendentes o descendentes, sino que operan en múltiples direcciones (Touati, 2019).

Por tanto, la capacidad de los gobiernos regionales se observa como parte relevante de los procesos institucionales para promover el desarrollo territorial.

En lo específico con relación a los debates sobre capacidades institucionales la gobernanza multinivel se ha estudiado en tanto un facilitador como un limitante al desarrollo de competencias desde los gobiernos subnacionales (Pierre y Peters, 2005).

Dado todo lo anterior y a modo de síntesis, desde el concepto de capacidad institucional se desempeña un rol clave en la manera que se desenvuelven los procesos de implementación de política pública, determinado así en lo específico de este estudio, la capacidad de las autoridades regionales para asumir nuevas responsabilidades y para gestionar de manera efectiva los asuntos de la región. Sin una capacidad institucional sólida en niveles subnacionales, la descentralización puede enfrentar desafíos y no lograr sus objetivos de mejorar la gobernanza y el desarrollo a nivel regional. Consecuentemente, se hace relevante indagar en las capacidades institucionales de los gobiernos regionales, desde una perspectiva multinivel, teniendo elementos teóricos para la posterior reflexión y análisis del proceso de traspaso de competencias en materia de planificación y ordenamiento territorial.

3.2.2 Modelos de implementación de políticas públicas: *top down* y *bottom up*

A partir de la revisión de literatura y discusión teórica sobre los conceptos y elementos que se han recogido resulta también interesante, a partir de lo comentado, es dar cuenta desde la reflexión teórica qué tipo de modelos de implementación de políticas se ha llevado a cabo en procesos de transferencias de competencias desde el nivel central hacia el regional específicamente en materia de planificación y ordenamiento territorial.

Consecuentemente, la literatura provee de una discusión teórica sobre enfoques convencionales de implementación de políticas “*top down*” (de arriba hacia abajo) o *bottom up* (“de abajo hacia arriba”). El debate se ha centrado en distintos aspectos, pero en este contexto investigativo surge el interés, tomar el ámbito referido a cómo identificar las características de un proceso complejo, que ocurre en el tiempo y el espacio, involucrando a múltiples actores. Destacan autores clave para entender esta discusión como lo son Hill & Hupe (2002) quienes en su obra “*Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*” exponen este debate, destacando los autores más reconocidos al respecto.

En cuanto al enfoque *top down* centran la idea en que las políticas públicas se planifican, se diseñan y se toman decisiones a nivel de gobierno central y se despliegan hacia abajo en la jerarquía administrativa para su implementación.

Los autores que han contribuido a este enfoque y reconocidos como fundadores son Pressman & Wildavsky, quienes destacaron la brecha entre las expectativas en la formulación de políticas en Washington D.C versus la realidad en la implementación de ellas en lugares como Oakland, California. Argumentaron que esta brecha era una fuente de problemas en la implementación exitosa y que depende de las conexiones entre diferentes organizaciones y departamentos a nivel local (Hill & Hupe, 2002). Argumentan que, si la acción depende de varios eslabones en una cadena de implementación, el grado de cooperación entre las agencias para hacer de esos eslabones exitosos debe ser muy cercano al cien por ciento para que no producir que varios pequeños déficits acumulen un gran déficit. De esta manera, introducen la idea de “déficit de implementación”. En particular, este enfoque se ha reconocido en la literatura sobre implementación un tanto “pesimista” ya que sugiere que la acción intencionada será muy difícil de lograr cuando haya múltiples actores (Hill & Hupe, 2002).

Hill & Hupe (2002) reconocen también el trabajo de autores como Van Meter y Van Horn en que contribuyen a la literatura en el avanzar desde el enfoque más general de Pressman & Wildavsky para brindar un modelo para el análisis del proceso de implementación (1975). Si bien referencian el trabajo de Pressman & Wildavsky junto con una variedad de otros estudios empíricos sostienen que sus contribuciones han sido limitadas por la ausencia de una perspectiva teórica por lo que se esfuerzan en contribuir hacia esa dirección. Por tanto, desarrollan un modelo de seis variables⁹ que proporciona un punto de partida para una serie de estudios de procesos de implementación. Su enfoque es claramente de “arriba hacia abajo”, sin embargo, cuando enfatizan las preocupaciones sobre el consenso y el cumplimiento, reconocen la importancia de la participación en la formación de políticas por parte de dependientes (Hill & Hupe, 2002).

⁹ 1. Estándares y objetivos de políticas, que “detallan los objetivos generales de la decisión política para proporcionar normas concretas y más específicas para evaluar el rendimiento”. 2. Los recursos e incentivos disponibles. 3. La calidad de las relaciones interorganizacionales (encontramos en su discusión de esto, como en gran parte de la literatura estadounidense sobre implementación, una extensa discusión de aspectos del federalismo). 4. Las características de las agencias de implementación, incluyendo cuestiones como el control organizativo, pero también, volviendo seguramente a cuestiones interorganizacionales, “los vínculos formales e informales de la agencia con el organismo de “toma de decisiones” o “aplicación de políticas”. 5. El entorno económico, social y político. 6. La “disposición” o “respuesta” de los implementadores, que involucra tres elementos: “su cognición (comprensión, comprensión) de la política, la dirección de su respuesta a ella (aceptación, neutralidad, rechazo) y la intensidad de esa respuesta” (Hill & Hupe, 2002; 46).

Por otra parte, Eugene Bardach (1977), abogó por ver los procesos de implementación desde dos ámbitos de acción. Por una parte, desde una perspectiva de "juegos", donde se refiere a la necesidad de tener mucho cuidado en el proceso de escribir los escenarios para estructurar, estos juegos, de la manera correcta y consecuentemente lograr resultados deseados. Y, por otra, enfatizó en la necesidad de "arreglar el juego" para lograr los resultados deseados, sosteniendo que, la implementación es un proceso político y que el éxito de ella requiere un seguimiento constante y completo (Hill & Hupe, 2002).

Otra contribución sobre los modelos de implementación *top down* que referencian Hill & Hupe (2002) son Sabatier y Mazmanian, quienes plantearon preguntas clave¹⁰ sobre la consistencia entre las decisiones de implementación y las políticas, la consecución de objetivos, los factores que afectan la implementación y cómo se reformulan las políticas a lo largo del tiempo (Hill & Hupe, 2002) pero además del reconocimiento de un proceso de retroalimentación. Asimismo, destacaron la importancia de la capacidad de la normativa respectiva para estructurar los procesos de implementación de políticas.

Unos últimos autores que resguardan el enfoque *top down* y nuevamente destacados por Hill & Hupe (2002) son Hogwood & Gunn. Estos defendieron dicha perspectiva dada la elección democrática de quienes hacen política. Propusieron recomendaciones para quienes son formuladores de políticas (*policy makers*) y que debían asegurarse algunos elementos que en la práctica era poco práctico de implementar en la realidad, sosteniendo así que la implementación perfecta no existía.

Los autores mencionados han contribuido a destacar los desafíos y las complejidades de la implementación de políticas desde una perspectiva *top down*. Han subrayado la importancia de la política en la implementación y han proporcionado recomendaciones para mejorar el proceso desde esta perspectiva.

Otro enfoque de implementación de políticas públicas es el ya mencionado *bottom up*, el cual se centra en la idea de que la implementación efectiva de estas se alcanza mediante la participación y la influencia de actores en el nivel local, como burócratas de nivel "de calle", comunidades locales y ciudadanos. Asimismo, considera que los actores que están involucrados en el día a día de las políticas tienen un conocimiento más cercano en cuanto a las necesidades y desafíos locales, y, por lo tanto, son fundamentales para la adaptación y la implementación efectiva de políticas. A groso modo, los aspectos de este enfoque, considerado por diversos autores, concuerdan en una valoración de la participación ciudadana efectiva, la discreción de los burócratas de calles, la adaptación y flexibilidad y la evaluación y retroalimentación continua.

Respecto a la revisión y análisis de este enfoque, Hill & Hupe (2002), reconocen a autores que han contribuido a este enfoque, entre ellos el considerado como el fundador de esta perspectiva, Michael Lipsky (1971). Este argumenta que los burócratas de nivel base (personal de primera línea de las instituciones gubernamentales), y que también los renombra

¹⁰ 1. ¿Hasta qué punto fueron coherentes las acciones de los funcionarios encargados de la implementación y los grupos objetivo con esa decisión de política?; 2. ¿Hasta qué punto se lograron los objetivos con el tiempo, es decir, hasta qué punto fueron coherentes los impactos con los objetivos?; 3. ¿Cuáles fueron los principales factores que afectaron a las salidas e impactos de la política, tanto los relevantes para la política oficial como otros políticamente significativos?; 4. ¿Cómo se reformuló la política con el tiempo sobre la base de la experiencia? (Hill & Hupe, 2002; 49).

como "burócratas de nivel de calle", tienen un papel crucial en la toma de decisiones y la implementación de políticas, debido a que en base a la experiencia que tienen, deben sortear presiones y limitaciones y para hacer frente a ello toman decisiones adaptativas para su quehacer. Establecen rutinas e implementan dispositivos para hacer frente a las incertidumbres y presiones laborales por lo que Lipsky señala que finalmente esto termina convirtiéndose en las políticas públicas que se llevan a cabo (Hill & Hupe, 2002).

Por tanto, para los autores, Lipsky entonces aborda de una de las paradojas del quehacer de los burócratas de calles la cual sentencia "*Tales trabajadores se ven a sí mismos como engranajes en un sistema, como oprimidos por la burocracia en la que trabajan. Sin embargo, a menudo parecen tener una gran cantidad de libertad y autonomía discrecional*" (Hill & Hupe, 2002; 52). Asimismo, sostienen que Lipsky sería el autor clave para el desarrollo de la perspectiva *bottom up* debido a que, para él, la implementación de políticas realmente "*se trata de trabajadores de nivel de calle con ideales de servicio elevados que ejercen discreción bajo presiones intolerables. Por lo tanto, los intentos de controlarlos jerárquicamente simplemente aumentan su tendencia a estereotipar y pasar por alto las necesidades de sus clientes.*" (Hill & Hupe, 2002; 55). Entonces, esto significaría, que en un contexto del modelo *top down* se necesitaría un enfoque diferente para asegurar la responsabilidad de los implementadores y deben plantearse enfoques que incorporen las expectativas del nivel local, incluido los ciudadanos a quienes afectan las políticas.

Otro aporte a la conceptualización del enfoque se reconoce en Benny Hjern (1981) y otros asociados a su análisis como Porte, Hanf, Hull. Introdujo el concepto de "estructura de implementación" y enfatizó la importancia de las redes y relaciones entre organizaciones en el proceso de implementación. Abogó por un enfoque más orientado hacia la teoría de organización que no privilegiara a ningún actor específico (Hill & Hupe, 2002).

Complementariamente a esto, también es posible considerar a Barrett & Fudge (1980), basados en las ideas de Hjern, fundaron y relacionaron su análisis de implementación de políticas en desarrollos de la teoría de organización y enfatizaron la idea de "orden negociado". Esto, como gran parte de la acción depende finalmente de compromisos entre personas de diversas partes de una sola organización o de organizaciones relacionadas (Hill & Hupe, 2002).

Argumentaron además que la implementación es un proceso continuamente político y que la política y la acción están vinculadas dinámicamente. Cuestionaron la noción de despolitización en la implementación generalmente asociado a modelos *top down*. Su punto de vista enfatiza en que los procesos políticos continuos ocurren durante toda la implementación y en efecto, sostienen que es muy difícil separar la implementación de la formulación de políticas.

Como se mencionó al comienzo de este numeral, el debate entre las perspectivas de *top down* y *bottom up* avanzaron en esfuerzos por sintetizar los enfoques para proveer un marco teórico al respecto. Dado lo anterior y tomando los elementos destacados de cada uno de los modelos y relevando ideas clave de cada uno, se podrá analizar y valorar, bajo este prisma, la implementación del proceso de transferencia de competencias en materia de planificación y ordenamiento territorial y así entender la articulación del nivel central con el regional en dicho proceso.

3.3 La dualidad conceptual entre planificación y ordenamiento territorial en Chile

La planificación y el ordenamiento territorial son campos de estudios multidisciplinarios y diversos. Autores han contribuido a su comprensión, desarrollo y relevancia en los estudios sobre el territorio.

Hace varias décadas diferentes disciplinas vinculadas al estudio han teorizado sobre el ordenamiento territorial, y su utilidad en el correcto uso del espacio geográfico y su potencial como herramienta para lograr el desarrollo equitativo y sostenible en la calidad de vida de los ciudadanos.

Uno de los autores más reconocidos, a nivel internacional y en materia de ordenamiento territorial, es Gómez Orea (2002) quien identifica enfoques del ordenamiento territorial asociados a los sesgos profesionales de quienes actúan sobre el espacio geográfico, llamándoles “desviaciones corporativistas”, como lo son las miradas de los economistas, la de los urbanistas, entre otros. Más allá de estas miradas sectoriales, el propio Gómez Orea, establece que el ordenamiento territorial comprende estas y otras miradas particulares, pero que supera a cada una de ellas, pero a la vez las envuelve, por lo que su conceptualización sin duda debe ser un enfoque integral y sistémico.

Desde el sector público y sus actores asociados que tienen competencia en materias de planificación y gestión del territorio, reclaman la utilización del ordenamiento territorial como una herramienta para enfrentar los crecientes conflictos respecto al uso del suelo. Márquez (2020), Arenas (2017) y otros, reconocen que el ordenamiento territorial, en el mundo de la planificación es más bien una actividad relativamente nueva, por lo que la definición de su alcance aún es un debate abierto, por lo que es posible encontrar diversos enfoques, objetivos y formas de implementación.

Las primeras definiciones surgen desde el punto de vista de la gestión pública, en el marco de la década de los 90 en que la acción pública estaba focalizada a armonizar las demandas de uso territorial del sector público y privado en un contexto del uso racional y sustentable. No obstante, más allá de las diversas definiciones, hay un consenso que todas llevan de forma explícita o implícita, la idea de regular el uso, ocupación y transformación del territorio para un aprovechamiento óptimo de este (Márquez, 2020).

Una definición actual para considerar en el marco de esta investigación es provista por Precht et al (2016), basada en la conceptualización proporcionada por la Carta Europea definiéndolo como “*la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector*” (Precht et al, 2016; 19). Las autoras señalan además que, tanto los métodos como los instrumentos de planificación que se apliquen en dicho contexto dependen del conjunto de valores sociales, de las políticas nacionales y regionales, y de condiciones económicas y ambientales propias de los territorios.

Desde las perspectivas que se encuentran del concepto van desde una mirada que entiende el ordenamiento territorial como la “planificación física del territorio” con énfasis en el uso y

ocupación del territorio y otra, que está vinculado estrechamente a la “planificación económica y social”, con el objeto de lograr un desarrollo regional (Márquez, 2020).

En lo específico en el caso de Chile, también existen categorizaciones normativas e indicativas respecto al concepto y su operativización en el territorio. De acuerdo con Precht et al (2016), los instrumentos de ordenamiento territorial, “*son todas aquellas normas, planes o estrategias que condicionan y o dirección en la acción de transformación de los agentes públicos y privados sobre el territorio*” (Precht et al, 2016; 25). En esa dirección, surgen categorías asociados a las determinaciones que se tomen o estrategias utilizadas, según las cuales el ordenamiento territorial puede ser vinculante (normativo) o indicativo y activo o pasivo. El enfoque “vinculante” se da cuando las medidas establecidas son de cumplimiento obligatorio y es “indicativo” cuando las medidas se plantean para inducir ciertos comportamientos, pero no son de carácter obligatorio (Márquez, 2020).

Sobre la diferenciación de “activo” o “pasivo” en ordenamiento territorial, sobre el primero se da cuando a partir de obras de infraestructura y proyectos de inversión, acompañados de incentivos fiscales y económicos, se buscan inducir transformaciones espaciales en el orden territorial existente. Este carácter coincide en la mayor parte de los casos con ámbitos regionales y aproxima el ordenamiento a la planificación regional, dado que en esta escala ambos promueven el desarrollo socioeconómico regional equilibrado. En cambio, la mirada “pasiva” se presenta cuando las acciones son la generación de normas de carácter obligatorio mediante las cuales se inducen comportamientos deseados. Normalmente se asocia con los ámbitos locales y aproxima el ordenamiento a la planificación urbanística, orientada a la planificación física, a partir de la ordenación de los usos del suelo, de edificaciones y asentamientos humanos, que se expresan mediante normas legales (Márquez, 2020).

En este contexto, es interesante comentar sobre la dualidad de los conceptos, tanto de la planificación urbana como del ordenamiento territorial en Chile. El primero, está definido y contenido en la Ley General de Urbanismo y Construcciones¹¹ (LGUC) y su respectiva Ordenanza¹² (OGUC), mientras que el segundo, está contenido en la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional¹³ (LOGGAR).

Por una parte, la LGUC define la planificación urbana como “*el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socioeconómico*” (LGUC, Art. 27 en Precht et al 2016). Enseguida señala que “*la planificación urbana se efectuará en cuatro niveles de acción que corresponden a cuatro tipos de áreas: nacional, regional, intercomunal y comunal*” (LGUC, Art. 28 en Precht et al 2016).

Por otra parte, la legislación entrega atribuciones en materia de ordenamiento territorial al Gobierno Regional. En consecuencia, la LOGGAR establece que “*la administración superior de cada región del país estará radicada en un gobierno regional que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ella*” (Art.13 de la Ley 19.175 en Precht et al 2016). Por lo que contempla dentro de las competencias que corresponden a este nivel de

¹¹ D.F.L. N° 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).

¹² D.S. N° 47, de 1992, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).

¹³ Ley 19.175.

gobierno a aquellas relativas al ordenamiento territorial, tales como el establecimiento de políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región, así como el fomento de cuidado por la protección conservación y mejoramiento del medio ambiente. No obstante, esta ley no contiene una definición de ordenamiento territorial ni tampoco establece los instrumentos que lo harán efectivo (Precht et al 2016).

Dado lo anterior, es posible sostener que, el ordenamiento territorial en Chile, no se refleja en un instrumento preciso en que el gobierno regional fije una política en la materia, sin perjuicio de contar con la Estrategia Regional de Desarrollo, la cual está orientada a la promoción del desarrollo económico y social pero que no tiene por objetivo la planificación territorial.

Esta simetría de regulación entre la planificación urbana y ordenamiento territorial ha generado confusión en los términos empleados y es así como la legislación chilena define instrumentos de planificación territorial como el “*vocablo referido genérica e indistintamente al plan regional de desarrollo urbano al plan regulador intercomunal o metropolitano, al Plan Regulador Comunal, al Plan Seccional y al Límite urbano*” (Art. 1.1.2 de la OGUC en Precht et al, 2016).

Es así entonces que, la legislación tiende a utilizar los términos de ordenamiento territorial, planificación territorial e instrumentos de ordenamiento territorial solo en la dimensión urbana confundiendo la planificación territorial con la planificación urbana (Precht et al, 2016).

Según Arenas (2017), el ordenamiento territorial en Chile ha sido influenciado significativamente por las características específicas del país y su marcada estructura centralista. Esta situación ha restringido su desarrollo, en parte porque el Estado ha adoptado históricamente un enfoque más sectorial que territorial. Hasta el año 2015, no existía una autoridad directamente responsable de esta área. Las funciones asignadas a los gobiernos regionales en materia de ordenamiento territorial carecían de un instrumento específico para su ejecución, lo que resultaba en que estas funciones eran frecuentemente anuladas por decisiones de índole sectorial tomadas a nivel nacional

Por último, a modo de síntesis de este capítulo, es de relevancia reforzar los tres pilares conceptuales que sostienen esta investigación. El primero se basa en un marco analítico más general sobre la descentralización y su evolución, principalmente con un enfoque regionalista y desde el análisis de la dimensión administrativa. En función de este enfoque y análisis, se basa el segundo pilar expuesto, asociado a procesos de transferencia de competencias como una política pública y sus implicancias, tanto en las capacidades institucionales de los gobiernos regionales para la implementación de éste, como en los posibles tipos de modelos (*top down* y *bottom up*) que se adoptan para su desarrollo. En este contexto, es que se funda el objeto de estudio de la presente investigación. El último pilar teórico se basa específicamente en lo referido a los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, apelando a la diferencia entre los conceptos de planificación y ordenamiento territorial y los elementos normativos que envuelven su actuar en Chile.

4 METODOLOGÍA

La presente investigación tiene un enfoque cualitativo y se enmarca en la línea de investigación de gestión pública, definida por el Magíster de Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile.

Este enfoque comprende y profundiza sobre diversos fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de participantes en un ambiente natural y en relación con un contexto determinado (Hernández et al 2010). En consecuencia, se decidió adoptar este enfoque para comprender la perspectiva de actores clave sobre el proceso de transferencia de competencias en materia de planificación y ordenamiento territorial, profundizando en su experiencia, perspectivas, opiniones y significados, es decir, la forma en que éstos perciben subjetivamente este proceso.

Asimismo, se seleccionó este enfoque cualitativo debido a que el tema en estudio ha sido poco explorado desde el ámbito académico y no se reconocen investigaciones similares al respecto, por lo que es un primer paso para abrir esta discusión desde la percepción de estos actores.

En cuanto a la elaboración de este marco metodológico se utilizó como principal referencia teórica el trabajo de Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio (2010)¹⁴ con su obra “Metodología de la investigación”.

Respecto a las definiciones metodológicas, y en base a lo sostenido por estos autores, el marco general de esta investigación es interpretativo. Se buscó explicar una realidad específica sobre la experiencia del proceso determinado en que se admite la subjetividad del análisis debido a que, como metas investigativas es describir, comprender e interpretar un fenómeno de estudio a través de las percepciones y significados producidos por las experiencias propias de los participantes de la investigación (Hernández et al 2010).

En consecuencia, el método de este trabajo fue aplicar una lógica inductiva analítica en donde el tránsito del análisis fue de lo particular, a través de los datos, hacia la generalización del proceso. Lo anterior fue complementado con el uso de la teoría como un marco para el análisis y los resultados de esta tesis.

Sobre el diseño de la investigación, al ser un enfoque cualitativo, es de carácter abierto, flexible y se fue construyendo iterativamente durante el desarrollo del estudio. Se establecieron tres etapas. Primero, se realizó una revisión documental y se recopilaron antecedentes de gabinete; luego, como la principal técnica de recolección de datos se aplicaron entrevistas semi estructuradas; y, por último, se hizo un análisis temático.

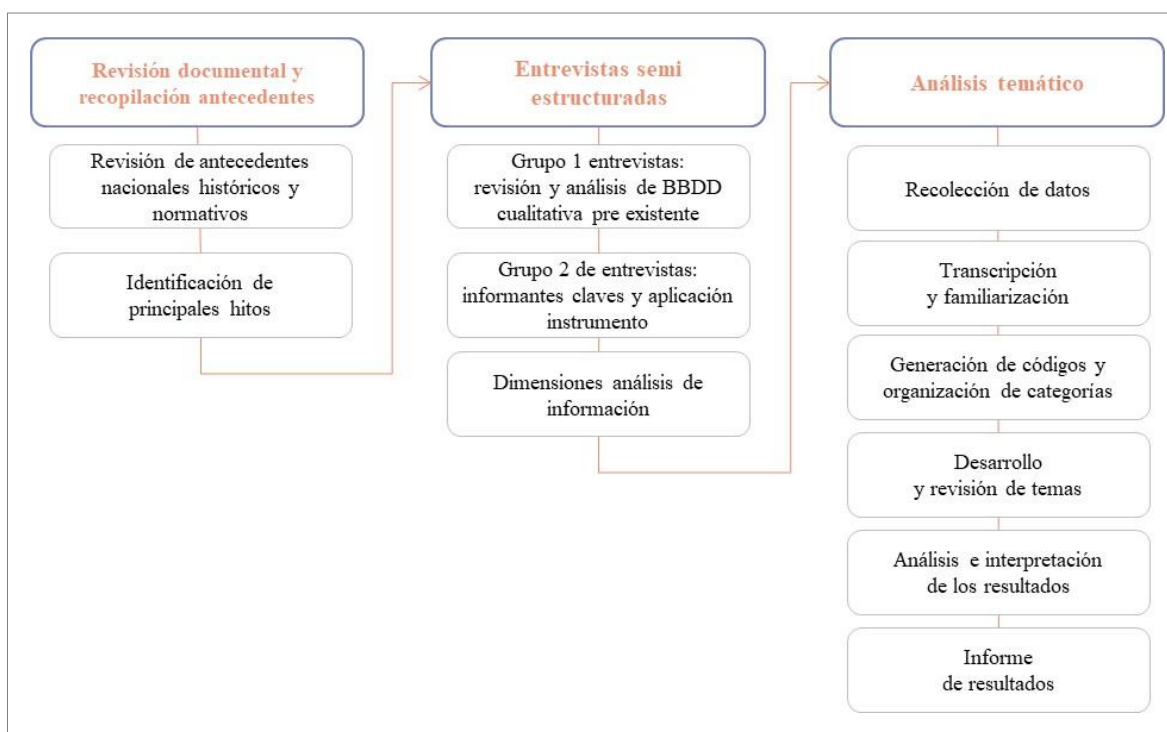
¹⁴ En adelante Hernández et al, 2010.

Con respecto a esta última etapa, se recurrió a algunos elementos que se rescatan de la metodología conocida como análisis temático¹⁵. Dicho método identifica, analiza y reporta patrones temáticos entre los datos con el objetivo de comprender fenómenos, experiencias o perspectivas específicas (Mieles et al, 2012).

En lo específico del análisis temático, las principales fases relevadas en esta investigación fueron (en base a Braun y Clarke, 2006 en Mieles et al, 2012): la recolección de datos, transcripción y familiarización, generación de códigos y organización de categorías, desarrollo y revisión de temas, análisis e interpretación, e informe de resultados.

En la siguiente ilustración se expone el esquema metodológico que guio esta investigación. Se definieron etapas con actividades específicas, las cuales son caracterizadas en el siguiente subcapítulo.

Ilustración 2. Esquema metodológico de la investigación.



Fuente: elaboración propia, 2023.

4.1 Revisión documental y recopilación de antecedentes

En esta primera etapa metodológica, el trabajo en gabinete consistió en dos actividades; revisión de antecedentes nacionales históricos y normativos, y luego la identificación de los principales hitos que caracterizaron el proceso de transferencia de competencias en materia de planificación y ordenamiento territorial.

¹⁵ El marco epistemológico-metodológico para el análisis temático es la fenomenología social de Schutz (1932/1967) (Miles et al 2012). A partir de este marco, variados autores han aportado a la construcción de dicha metodología. Esta investigación tomará además algunos elementos de autores como Braun y Clarke (2006) expuestos en Mieles et al 2012.

De esta etapa se buscó nutrir de contexto y de un marco general a la investigación desde el primer objetivo específico, asociado a identificar los principales hitos de dicho proceso para posteriormente, describirlos. A partir de ello, fue posible, detectar conceptos, fundar ideas y luego, construir un relato basado en dichos hitos.

Dado lo anterior, esto posibilitó a su vez, dar cuenta de la evolución del proceso de descentralización en Chile y en lo particular en su dimensión administrativa.

4.2 Entrevistas semi estructuradas

Como ya se mencionó anteriormente, el principal instrumento de recolección de datos que se aplicó en la presente investigación fueron entrevistas semi estructuradas. Estas se definen como una reunión para conversar e intercambiar información entre el entrevistador/a y un entrevistado/a. En la entrevista, a través de preguntas y respuestas, se logra una comunicación y la construcción conjunta de significados respecto a un tema particular (Hernández et al 2010).

Algunas definiciones, provenientes de Hernández et al (2010) se utilizaron para la realización de las entrevistas semi estructuradas. Una de ellas, se basa en una guía de preguntas en que el entrevistador/a tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener más información sobre los temas deseados. En este sentido, no todas las preguntas, en esta investigación, eventualmente estuvieron predeterminadas. Otra característica de este instrumento es que las preguntas fueron abiertas y neutrales, ya que se buscaba obtener perspectivas, experiencias y opiniones detalladas de los participantes en su propio lenguaje.

Asimismo, Hernández et al (2010) clasifican las preguntas en distintos tipos, pero las utilizadas, en este trabajo, fueron de tres tipos: de antecedentes, de conocimientos y de opinión. Por último, el orden lógico que se usó en la aplicación de ellas fue primero, preguntas generales, luego las más específicas y finalmente las de cierre.

Del proceso de realización de entrevistas semi estructuradas, para esta investigación, se utilizó un método secuencial para abordarlas, dado que se categorizaron en dos grupos de entrevistas.

4.2.1 Grupo 1 de entrevistas: revisión y análisis de base de datos cualitativa preexistente

El primer grupo de entrevistas provino de una base de datos cualitativa preexistente, realizadas en paralelo a esta investigación, procedentes del “*Proyecto Capacidades institucionales de los gobiernos regionales para promover el Desarrollo Sostenible*”, financiado por el Bando de Desarrollo de América Latina (CAF) y ejecutado por un equipo de investigadores del Magíster de Gestión y Políticas Públicas (MGPP) de la Universidad de Chile y de la cual la autora de la presente investigación participó como tesista.

El propósito de ese trabajo fue analizar las capacidades institucionales regionales de coordinación intergubernamental para la planificación y la gestión del desarrollo sostenible, estimando brechas de género, inclusión y diversidad. Dado lo anterior, este set de entrevistas buscó ahondar en los elementos que permiten u obstaculizan el desarrollo de los gobiernos regionales.

Dichas entrevistas fueron organizadas en tres grandes temas, el primero, sobre los Gobiernos Regionales y el proceso de descentralización, buscando abordar el proceso histórico de los últimos 10 años en dicha materia. El segundo, sobre el traspaso de competencias y la capacidad política de los gobiernos regionales. Y el tercero, sobre la estructura organizativa de los gobiernos regionales. Cada tema estaba acompañado de preguntas generales y específicas, pero también de preguntas auxiliares que permitieron una mayor flexibilidad sobre los temas que aparecerían en la conversación y que fueran de interés investigativo de rescatar.

La muestra para utilizar en la presente investigación fueron 15 entrevistas, de los cuales los entrevistados y entrevistadas eran expertos en temas de descentralización representantes de distintos sectores, los que cuales resultaron ser: 5 de la academia, 4 *policy makers*, 2 de organismos internacionales, 2 políticos y 2 de la sociedad civil.

Los datos provenientes de esta base de datos, se consideró información de tipo secundaria, la cual se revisó y analizó la información ya procesada por el equipo de investigadores del mencionado proyecto. En lo particular, se revisó el libro de códigos resultante y se recodificaron los elementos destacados que respondían a los objetivos específicos de esta tesis. Esto a su vez, permitió optimizar el contenido y foco de entrevistas del siguiente grupo de entrevistados y entrevistadas que se aplicó en un instrumento propio del cual se explica a continuación.

4.2.2 Grupo 2 de entrevistas: levantamiento de informantes clave y aplicación de instrumento propio

El segundo set de entrevistas fue en base a la construcción y aplicación de un instrumento propio de entrevista semi estructurada. Esto, y como se mencionó anteriormente, con el objetivo de optimizar el material ya existente y sacar el máximo provecho de los nuevos informantes claves. Asimismo, porque en este grupo 2 de entrevistas, el foco de interés era más específico en relación al proceso de transferencia de competencias en materia de planificación y ordenamiento territorial desde el nivel central hacia el regional.

Dado lo anterior, los criterios para la selección de los informantes claves fue principalmente haber tenido alguna injerencia directa y/o participación en este proceso. Por ende, la identificación de estos fue por medio de revisión documental y conocimiento de expertos en la materia, tanto del nivel central como regional.

En el caso del primer nivel se consideraron, directivos (o ex) y/o profesionales (o ex) tanto de SUBDERE como de los ministerios de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y ex Ministerio de Planificación (MIDEPLAN).

En el caso del nivel regional se contempló entrevistar a *policy makers* o profesionales (o ex) de la División de Planificación y Desarrollo (DIPLADE) de los gobiernos regionales. En ambos niveles, se seleccionaron informantes que hayan participado activamente en el proceso de transferencia de competencias en planificación y ordenamiento territorial durante el espacio temporal de análisis de esta investigación.

Sobre la composición de la muestra se acotó específicamente a informantes con un vínculo formal con SUBDERE, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el ex Ministerio de Planificación y gobiernos regionales.

Del tamaño de la muestra, esta investigación al ser de tipo cualitativa dependió del proceso inductivo y a su vez según se percibió, por criterio experto de la autora de esta investigación, se saturó la muestra, con 17 entrevistas. Para ello se consideró como referencia lo planteado por Hernández et al (2010) sobre el levantamiento de datos por medio de entrevistas en el contexto del diseño de investigación.

En la siguiente tabla se expone una síntesis que ordena y estructura el resultado del levantamiento de las y los informantes claves:

Tabla 4. Criterios de selección de entrevistados/as como informantes clave.

Nº	Criterio de selección	Nº de entrevistados/as
1	Directivos y/o exdirectivos, profesionales y/o ex profesionales de la División de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLADE) de los gobiernos regionales, entre los años 2005 y 2018.	7
2	Directivos y/o exdirectivos, profesionales y/o ex profesionales de MIDEPLAN (actualmente MIDESOF), entre los años 2005 y 2018.	3
3	Directivos y/o exdirectivos, profesionales y/o ex profesionales del MINVU, entre los años 2005 y 2018.	2
4	Directivos y/o exdirectivos, profesionales y/o ex profesionales de SUBDERE, entre los años 2005 y 2018.	5
Total muestra grupo 2 de entrevistas		17

Fuente: elaboración propia, 2023.

De esta muestra es posible observar que nueve entrevistados/as resultaron ser del nivel nacional y 7 del regional. Sobre los entrevistados y entrevistadas de los gobiernos regionales es posible comentar que los profesionales en su mayoría, a la fecha, se mantienen trabajando en estas instituciones, a excepción de uno, que, a principios de 2023, jubiló. Todos con más de 10 años de experiencia en dichas instituciones. Esto demuestra que, los entrevistados poseen una amplia práctica en los gobiernos regionales. A su vez son funcionarios de los gobiernos regionales de Arica y Parinacota, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Los Lagos, Aysén y Magallanes.

Por último, y considerando tanto el grupo 1 de entrevistas como el grupo 2, la muestra total de esta investigación es de 32, las cuales fueron categorizadas en grupos objetivos.

Asimismo, y con el espíritu de salvaguardar la identidad de las y los entrevistados es que se identificaron con un código asociado al sector o nivel de donde provenían más un número correlativo. Además, así se expondrán en el análisis y no por su nombre o institución de la cual son o fueron parte:

Tabla 5. Muestra total categorizada por sector/nivel.

Sector/nivel	Sigla	Nº de entrevistas	Identificación en análisis
Sector experto	SE	15	SE_01; SE_02; ...
Nivel central	NC	10	NC_01; NC_02; ...
Nivel regional	NR	7	NR_01; NR_02; ...
Total		32	

4.2.3 Dimensiones para el análisis de la información

Para el análisis de los datos levantados en la muestra comentada anteriormente y que permitió una operativización coherente con los objetivos que se buscaban alcanzar en esta investigación, se creó una matriz de dimensiones que articuló dichos objetivos con la fuente de levantamiento. A partir de estas dimensiones se codificó, por una parte, y por otro, se recodificó la información proveniente de estas entrevistas para el posterior análisis.

Dicha matriz también permitió, en función de las dimensiones establecidas, estructurar y construir el instrumento para el segundo grupo de entrevistas semiestructuradas. A partir de estas temáticas se construyeron tanto las preguntas generales como específicas y también así las complementarias.

Tabla 6. Matriz de Dimensiones: articulación entre objetivos específicos y fuente de levantamiento de la información.

OBJ. ESPEC.	DETALLE	DIMENSIONES	FUENTE DE LEVANTAMIENTO		
OE1	Describir los principales hitos del proceso de transferencia de competencias en planificación y ordenamiento territorial desde el nivel central al regional de los últimos 18 años en Chile.	Proceso histórico descentralización;	Antecedentes y revisión documental	G1	
		Hitos del proceso de transferencia de competencias;	Antecedentes y revisión documental	G1	G2
		Avances en la planificación y ordenamiento territorial en Chile;			G2
OE2	Identificar las acciones de fortalecimiento de capacidades institucionales tanto del nivel central como desde los gobiernos regionales , para materializar el traspaso de competencias en planificación y ordenamiento territorial.	Elementos característicos institucionales de los GORE (analíticos, operativos y políticos);		G1	G2
		Acciones de fortalecimiento de capacidades institucionales para los GORE (desde nivel central y de los propios GOREs);	Antecedentes y revisión documental	G1	G2
		Capacidades y ejercicios de planificación regional de transferencia de conocimiento para funcionarios GORE			G2
		Capacidades propias de desarrollo territorial y regional en GORE			G2
OE3	Identificar elementos facilitadores y obstaculizadores para la materialización del traspaso de competencias en planificación y ordenamiento territorial.	Nudos críticos que obstaculizan el proceso traspaso de competencias;			G2
		Elementos facilitadores en materia de planificación y OT a nivel regional			G2
OE4	Analizar principales aprendizajes y desafíos del proceso de transferencia de competencias en planificación y ordenamiento territorial.	Elementos valorativos del proceso de traspaso de competencias;		G1	G2
		Desafíos pendientes en planificación y OT a nivel regional		G1	G2
		Oportunidades en planificación y OT a nivel regional		G1	G2
		Elementos valorativos de la planificación y OT para el desarrollo territorial y regional			G2

OBJ. ESPEC.	DETALLE	DIMENSIONES	FUENTE DE LEVANTAMIENTO		
		desde la propia acción de los gobiernos regionales			
		Aprendizajes para el vigente proceso de transferencia de competencias en el actual marco de descentralización.			G2

G1: grupo 1 de entrevistas;
G2: grupo 2 de entrevistas.
Fuente: elaboración propia, 2023.

4.2.4 Instrumento y aplicación de entrevistas semi estructuradas

Con respecto al guion del segundo grupo de entrevistas semi estructuras se establecieron preguntas generales como también específicas que permitieron respuestas abiertas, dando espacio a una mayor flexibilidad y la oportunidad de captura de otros contenidos. Esto, por medio, de preguntas adicionales o auxiliares. En consecuencia, este instrumento fue una pauta que guio el diálogo con el respectivo entrevistado/a:

Ilustración 3. Pauta de entrevistas semi estructuradas sobre el proceso de transferencia de competencias en materia de planificación y ordenamiento territorial.

Guion de Entrevista “Análisis del proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial desde el nivel central hacia el regional entre 2005 y 2018”
<p>CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN</p> <p>La presente investigación busca analizar cómo se ha manifestado hasta ahora, el desarrollo y evolución de la dimensión administrativa de la descentralización. Específicamente en el proceso de transferencia de competencias en materia de planificación y ordenamiento territorial desde el nivel central al regional.</p> <p>A destacar es el análisis temporal de la investigación ya que, al centrar su objeto de estudio en el proceso transferencia de competencias en planificación y ordenamiento territorial, específicamente desde el 2005, cuando se crea una tercera división en los gobiernos regionales, llamada a relevar las funciones de planificación regional y ordenamiento territorial, hasta el 2018 cuando se comienza a implementar el nuevo proceso de transferencia de competencias normado y regulado por una serie de instrumentos legales y procedimentales.</p> <p>Dado lo anterior, el objetivo general de la investigación es:</p> <p>Analizar el proceso de transferencia de competencias en materia de planificación y ordenamiento territorial, desde el nivel central hacia el regional, entre los años 2005 y 2018, en Chile.</p> <p>En esta entrevista se busca ahondar en los elementos que permiten comprender dicho proceso desde sus hitos más relevantes, las acciones de fortalecimiento de las capacidades institucionales asociadas a las competencias transferidas (en materia de planificación y ordenamiento territorial), elementos facilitadores y/o obstaculizadores y por último los principales aprendizajes.</p>

Para lo anterior se caracterizan cuatro temas, a saber:

TEMA 1 – PRINCIPALES HITOS DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS EN PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- Pregunta principal: en el marco de la descentralización chilena, puede comentar, los principales hitos del proceso, previo al actualmente hoy reglamentado, de transferencias de competencias en materia de planificación y ordenamiento territorial desde el Gobierno Central hacia el Regional.
- Preguntas complementarias:
 - ¿Qué avances planificación y ordenamiento territorial en Chile identifica de este proceso en particular?
 - En estos hitos/avances comentados, ¿Cuál era el rol de los GORE en relación con la planificación y ordenamiento territorial y consecuentemente con el desarrollo regional?
 - ¿Qué elementos característicos/particulares podría comentar sobre este proceso vinculado con ordenamiento territorial?

TEMA 2 – FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES TANTO Y DESDE EL NIVEL CENTRAL Y REGIONAL EN PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- Pregunta principal: puede identificar y comentar acciones de fortalecimiento de capacidades institucionales tanto del nivel central como desde los Gobiernos Regionales para materializar este traspaso específico de competencias.
- Preguntas complementarias:
 - ¿Había elementos característicos institucionales (analíticos, operativos y políticos) de los GOREs para asumir competencias en planificación y ordenamiento territorial?
 - ¿Hubo en esta época o se desarrollaron ejercicios específicos de planificación regional asociado a las nuevas competencias en planificación y ordenamiento territorial para los funcionarios de los GOREs desde el nivel central? ¿podría dar ejemplos?
 - ¿Los funcionarios de los GOREs contaban con capacidades propias para abordar el desarrollo territorial y regional? En el caso positivo, ¿podría nombrar algunas o dar ejemplos de ellos? Por ejemplo, podría ser en el ámbito de recursos humanos adecuados, gestión y/o administración de recursos financieros para ello, articulación política con otros actores, etc.

TEMA 3: ELEMENTOS FACILITADORES Y OBSTACULIZADORES DEL PROCESO DE TRASPASO DE COMPETENCIAS EN PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- Preguntas principales:
 - Podría comentar ¿cuáles fueron los principales nudos críticos que, a su juicio y desde su rol, obstaculizaron el proceso de traspaso de competencias en planificación y ordenamiento territorial?

- Podría comentar ¿cuáles fueron los principales elementos que, a su juicio y desde su rol, facilitaron el proceso de traspaso de competencias en planificación y ordenamiento territorial?
- Preguntas complementarias:
 - ¿Qué elementos son los que más valora, desde lo que fue su rol, en lo que fue este proceso de traspaso de competencias?
 - ¿Qué elementos considera, desde su rol, como los principales desafíos que quedaron pendientes de lo que fue este proceso?

TEMA 4: VALORACIÓN GLOBAL DEL PROCESO EN SU CONJUNTO Y CIERRE DE LA ENTREVISTA

- ¿Cree que los hitos/elementos del proceso, tanto individuales como en su conjunto, permitieron avances en una mayor descentralización en cuanto a la planificación y ordenamiento territorial de las regiones del país?
- ¿Podría hacer una valoración global de este proceso e identificar el aporte en cuanto a planificación y ordenamiento territorial de las regiones del país?
- Pensando en el proceso del cual hemos conversado, y desde una perspectiva de aprendizaje, ¿qué oportunidades no deberían desaprovecharse para el actual proceso de transferencia de competencias en planificación y ordenamiento territorial? y en este contexto, ¿desde la acción de los Gobiernos Regionales, que podría comentar?

Fuente: elaboración propia, 2023.

En cuanto a la aplicación del instrumento, las entrevistas semi estructuradas se realizaron de manera *online* y con un promedio de duración entre 45 a 60 minutos.

4.3 Análisis temático de los datos

Esta etapa, posterior a la aplicación de las entrevistas semi estructuradas, consideró seis actividades, basadas y/o adaptadas de la metodología Análisis Temático referenciada al inicio de este capítulo metodológico:

Recolección de datos: se orientó a proveer un mayor entendimiento de los significados y experiencias de las y los informantes clave que fueron entrevistados sobre el proceso de transferencia de competencias en planificación y ordenamiento territorial. Este proceso se realizó por medio de la recopilación de datos obtenidos de las entrevistas semi estructuradas.

Transcripción y familiarización: referido a transcripción, lectura y relectura de los datos proporcionado por la totalidad de la muestra de entrevistas¹⁶. Se leyó detenida y reiteradamente la información buscando estructuras y significados para aprovechar al máximo el potencial de los datos según sugiere Miele (2012).

En lo específico sobre transcripción de las entrevistas, se le solicitó a cada uno de los entrevistados/as la posibilidad de grabar dicha actividad con el propósito posterior de transcribir automáticamente la conversación con el *software* de inteligencia artificial

¹⁶ Considerando el grupo 1 y 2 de entrevistas, o sea un total de 32.

<https://replicate.com/openai/whisper>. Esta sistematización fue posible con la totalidad de la muestra del grupo 2¹⁷.

Generación de códigos y organización de categorías: se identificaron palabras, frases y segmentos de texto que representan las dimensiones para la construcción del instrumento y de análisis de información del numeral anterior (ver Tabla 6). Estos se denominan códigos y se asignaron a partes relevantes del texto. Si bien las dimensiones están asociadas a temáticas de los cuatro objetivos específicos, se incluyó una quinta categoría asociada a patrones temas emergentes, que no fueron posible de categorizar en las cuatro primeras y que de igual modo fueron atingentes de considerar para el análisis de las entrevistas. Este proceso ayudó a organizar los datos.

La generación de códigos y la organización de categorías para cada una de las entrevistas se realizó por medio del *software* MAXQDA Analytics Pro, versión 20.2.1. Estas se sistematizaron en un mismo proyecto y con el proceso finalizado se obtuvo el “Libro de códigos” por medio de la herramienta “Publicador inteligente”. Dicho libro sistematizó la codificación de las 31 entrevistas¹⁸ por medio de las categorías que se establecieron, ordenando las temáticas en orden secuencial y por medio de citas referenciadas a cada una de las entrevistas.

Desarrollo y revisión de temas: los temas fueron los resultados tanto de la codificación como de las categorías establecidas y se enmarcaron en las mismas dimensiones relevadas por cada objetivo específico, con el fin de articular del mismo modo el análisis y los resultados de esta investigación. Los temas se revisaron y refinaron a medida que avanzaba el análisis.

Análisis e interpretación de los resultados: se realizó una interpretación de los temas identificados en el contexto del objetivo de la investigación. Esto implicó comprender el significado de los temas y cómo se articulaban con la pregunta de investigación.

A partir de todo el material obtenido se realizará una descripción narrativa en base a los temas. Por cada tema hay una descripción con unidades de significado y con la exposición de categorías con ejemplos específicos. Asimismo, se complementaron con anotaciones pertinentes de la investigadora y coherentes con los objetivos de estudio. Asimismo, se articularon reflexiones relevantes entre ellas en que se vaciaron en un análisis e interpretación de resultados.

Informe de resultados: los resultados se presentan en lo específico en el siguiente capítulo, que incluye ejemplos de citas textuales para respaldar los temas identificados. El objeto fue proporcionar una narrativa robusta y contextualizada que capture la complejidad de los datos y en consecuencia la comprensión del proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial.

¹⁷ La muestra específica del grupo 1 de entrevistas, ya había sido transcrita en el marco del proyecto CAF - Universidad de Chile referenciado anteriormente.

¹⁸ De la totalidad de la muestra (32), las entrevistas del grupo 1 (15), fueron recodificadas en función de las categorías levantadas para esta investigación. Y las entrevistas del grupo 2 (17), fueron codificadas.

Por último, se obtuvieron conclusiones de la investigación, las cuales provienen del análisis anterior y relevaron elementos sintéticos y más destacados de lo que se desprende de la interpretación de resultados.

4.4 Aspectos éticos considerados en las entrevistas semi estructuradas

Las entrevistas como método de investigación cualitativa están sujetas a la ética de las relaciones humanas. Por ende, deben resguardarse algunos aspectos de la interacción que ocurre en el entrevistador/a-entrevistado/a y que no pueden dejar de ser respetados por la investigadora. Consecuentemente requirió de una posición ética irreprochable por parte de ella. Dado lo anterior, se consideraron aspectos éticos de las entrevistas y se les entregó a todas y todos los informantes clave un consentimiento informado (ver Anexo 0) para ser firmado por ellos y validando así su participación en la aplicación del instrumento. Asimismo, se estableció la oportunidad de elección sobre su participación en la investigación de carácter anónimo o público, de acuerdo con la decisión de cada uno de los entrevistados/as.

5 ANÁLISIS Y RESULTADOS

En este capítulo se presentan los resultados organizados en función de los cuatro temas centrales que responden al objetivo general y consecuentemente a los objetivos específicos de esta investigación. Todos, asociados al análisis del proceso de transferencia de competencias en materia de planificación y ordenamiento territorial, desde el nivel central hacia el regional, durante el período 2005 – 2018: principales hitos del proceso, identificación de acciones de fortalecimientos de capacidades institucionales para materializar las transferencias, elementos facilitadores como obstaculizadores, y finalmente los principales aprendizajes y desafíos que deja el proceso.

5.1 El proceso de transferencia de competencias en planificación y ordenamiento territorial desde el nivel central al regional entre 2005 y 2018 y sus principales hitos

El presente numeral responde al primer objetivo específico de esta investigación el que está asociado a “*Describir los principales hitos del proceso de transferencia de competencias en planificación y ordenamiento territorial desde el nivel central al regional, entre 2005 y 2018, en Chile*”.

Como ya se comentó en el capítulo de antecedentes, desde la creación de los gobiernos regionales como nivel de gobierno intermedio en el país, se reconocen tres modelos de transferencia de competencias.

En lo específico, en el primer modelo, si bien la ley permitía a los propios gobiernos regionales solicitar dichas transferencias, posterior a la modificación a la LOCGAR, para ello, no se estableció un reglamento o procedimiento que regulara dichas transferencias. En consecuencia, entre el periodo 1993 y 2005, no se identificaron este tipo de solicitudes sino solo transferencias de competencias por iniciativa presidencial a través de modificaciones específicas a la ley 19.175. Bajo esta modalidad y en materia de planificación y ordenamiento territorial fue posible reconocer solo una transferencia de competencia por parte del ejecutivo hacia el gobierno regional.

El segundo modelo sobre transferencia de competencias se reconoce desde el año 2005, momento en que se introdujeron nuevas modificaciones a la LOCGAR, con la promulgación de la Ley 20.035, creando una nueva división en los gobiernos regionales, no obstante, en el año 2007 comienza la implementación de dicha normativa. La vigencia de este modelo es posible reconocerla hasta el año 2018 con la promulgación de la Ley 21.074 de fortalecimiento a la regionalización del país, la cual da origen, a su vez, a un nuevo modelo de transferencia de competencias. Éste se identifica como un tercer modelo, con vigencia desde 2020 en adelante y que, a la fecha de esta investigación, se encuentra en ejecución.

El segundo modelo sobre transferencia de competencias en planificación y ordenamiento territorial, como ya se ha mencionado, es el objeto de estudio de esta investigación, y que a continuación se caracteriza por medio de sus principales hitos.

5.1.1 Origen del proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial

Según la documentación revisada y corroborada la información por las y los entrevistados, es posible sostener que, a nivel institucional, este proceso de transferencia de competencias tiene su origen en el año 2001 bajo la iniciativa “El Chile descentralizado que queremos, un proyecto de todos”. Este documento sintetizó lo que fue el *“resultado último de un intenso programa de análisis y reflexión de alcance nacional, representa la opinión de más de un millar de hombres y mujeres de todos los rincones del país, quienes, en su calidad de autoridades y ciudadanos, han expresado aspiraciones y sueños, demandas, resistencias y apoyos, todo lo cual se plasma en las siguientes páginas para consideración de las autoridades políticas del país, quienes finalmente tomarán las decisiones que concreten, de mejor manera, el compromiso que hiciera el Presidente Lagos, de alcanzar un Chile Descentralizado...un Chile mucho mejor”* (Ministerio del Interior, 2001).

Consecuentemente este proceso permitió levantar una agenda en el ámbito de la descentralización, en el corto y mediano plazo, en su dimensión política y administrativa. Es entonces que, en este marco y a propósito de un avance en la discusión sobre la profundización de la descentralización del país, se estableció el marco conceptual y estratégico para la implementación de dicho deseo.

Un camino para ello fue establecer un nuevo modelo basado en un proceso de transferencia de competencias que buscó *“dotar a los gobiernos regionales de las herramientas necesarias para una adecuada conducción del territorio”* (SUBDERE-GTZ, 2008; 10).

La SUBDERE del Ministerio del Interior fue la encargada de liderar, conducir y articular, a nivel institucional, el proceso de transferencia de competencias en planificación y ordenamiento territorial.

Para ello, por una parte, *“estableció un modelo asociado al fortalecimiento de los gobiernos regionales, a través de la transferencia gradual y progresiva de competencias hacia estos órganos”* (SUBDERE-GTZ, 2008; 19). Por otra y en paralelo a la anterior, también trabajó en modificaciones normativas e institucionales para implementar y ejercer las nuevas competencias transferidas.

El modelo contempló hacer cuatro cambios claves respecto a la institucionalidad vigente del año 2007:

- Transferir a gobiernos regionales de competencias en materia de planificación regional y ordenamiento territorial, las que se consideraban claves para fortalecer a estas instituciones en su quehacer. Dichas transferencias conllevarían también el fortalecimiento de las capacidades institucionales para asumirlas a través de diagnósticos institucionales, revisión procesos de gestión, formación y capacitación de los funcionarios políticos y técnicos a involucrarse en el proceso.
- La creación de una tercera división en los gobiernos regionales, llamada extra oficialmente como División de Planificación y Desarrollo Regional, la cual debía ser la responsable de asumir las nuevas competencias en dicha materia. Asimismo, con la definición de funciones, dotación de personal para ejecutarlas y la asignación del presupuesto para su operación.

- Entregar a gobiernos regionales competencias de planificación sobre ámbitos productivos, infraestructura, social y cultural, para elaborar políticas regionales de estos ámbitos de desarrollo, y consecuentemente solo mantener funciones ejecutoras en los servicios públicos desconcentrados asociados a estas materias.
- La reestructuración política en los gobiernos regionales, considerando la elección directa de los consejeros regionales.

La implementación de este proceso significaría transferir a los gobiernos regionales un conjunto de competencias que históricamente estaban atomizadas en ministerios sectoriales, con incidencia directa en la planificación y ordenamiento territorial. Esta modificación e implementación del nuevo modelo de transferencia de competencias, sería un pilar fundamental para que la institucional subnacional de los gobiernos regionales se constituyera como el principal gestor del desarrollo de la región.

En consecuencia, esta implementación también requería cambios legales específicos en tres ámbitos:

- Modificar la Constitución Política de la República, específicamente el Artículo 114. Permitiría a la presidenta de la república mediante Decreto de Fuerza de Ley (DFL) modificar las competencias de un servicio con objetivo de transferir la competencia específica al gobierno regional.
- Modificar la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOCGAR) incorporando funciones genéricas y una estructura adecuada para las nuevas funciones de los gobiernos regionales.
- Modificar los Artículos 67 “transferencia de competencias” y 107 “convenios de transferencia de competencias” de la LOCGAR, con el objetivo de instaurar un procedimiento expedito, que permitiera concretar las transferencias.

Por último, mediante el acuerdo político y administrativo que sostuvieron SUBDERE y MIDEPLAN en 2006, se estableció que, más allá de las funciones de cada subsecretaria, la planificación regional y consecuentemente, la elaboración de instrumentos de planificación, la definición de políticas para el desarrollo de la región y su permanente evaluación, serían competencia de los gobiernos regionales.

Entonces, con los tres elementos anteriores que debía implementarse (cambios claves respecto a la institucionalidad vigente de la época, modificaciones legales específicas y finalmente, el acuerdo político y administrativo entre SUBDERE y MIDEPLAN), se dio inicio formal al proceso de transferencias de competencias de planificación y ordenamiento territorial a fines del año 2006.

Desde el nivel central, el inicio de este proceso se comunicó oficialmente a las máximas autoridades regionales (los llamados Intendentes regionales) a comienzos de 2007, con la realización del Consejo de Intendentes (SUBDERE-GTZ, 2008).

5.1.2 Diseño del proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial

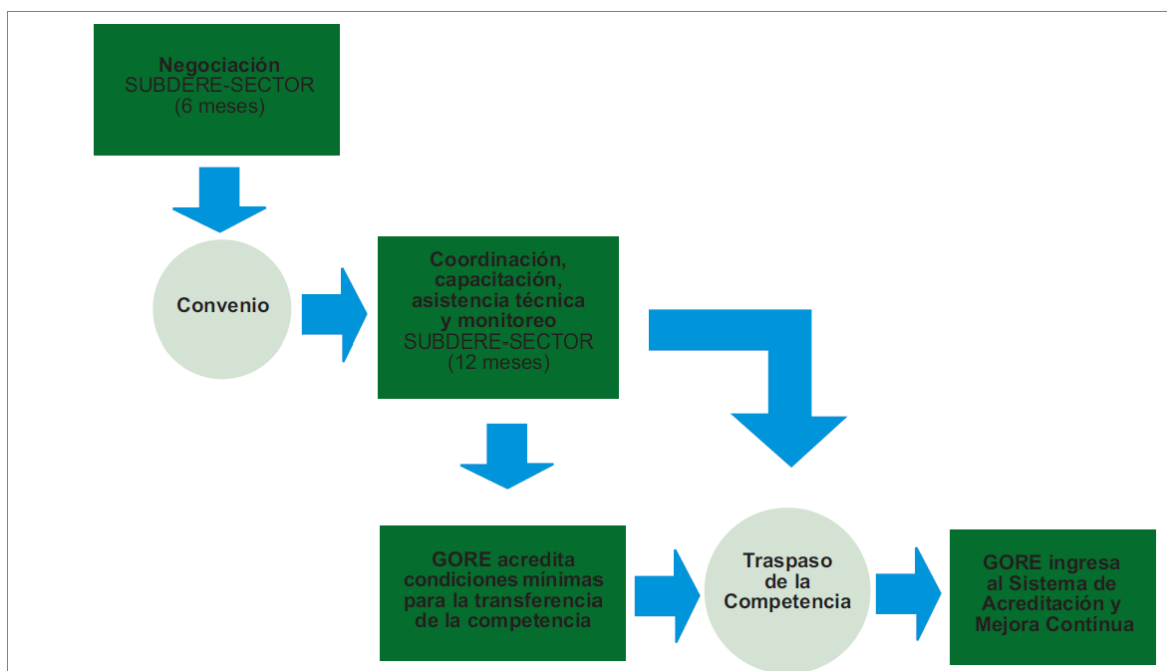
De acuerdo con los antecedentes revisados y complementando la información con las y los informantes clave, el diseño del proceso de transferencia de la competencia de planificación

y ordenamiento territorial se estructuró en base a criterios políticos y técnicos, sintetizados principalmente en los siguientes aspectos (SUBDERE-GTZ, 2008):

- Alcanzar acuerdos técnicos con sectores específicos, que se formalizarían a través convenios, para concretar e iniciar el proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial.
- Conseguir recursos para fortalecer la provisión de nuevos cargos profesionales en los gobiernos regionales que les permitiera ejecutar nuevas competencias.
- Cada sector articulado con SUBDERE debían diseñar un plan de fortalecimiento para los gobiernos regionales los cuales se encargarían de la implementación.
- El sector participaría en el proceso de capacitación a los funcionarios de los gobiernos regionales, facilitando la entrega de información junto con permitir la utilización de los sistemas de información que posea.
- SUBDERE crearía un mecanismo para certificar el cumplimiento de las condiciones mínimas definidas en conjunto con el sector para asegurar la capacidad de los gobiernos regionales para ejercer las competencias transferidas.
- Tanto SUBDERE como el sector serían los responsables de hacer seguimiento durante un plazo determinado del avance del proceso de transferencia de competencia. De ser pertinente, ambos podrían proponer a los gobiernos regionales medidas correctivas para mejorar, eventualmente, la gestión de las competencias transferidas, si así lo ameritaba.

En la siguiente ilustración se observa a modo de esquema y de síntesis de lo anterior, el diseño del proceso:

Ilustración 4. Diseño del proceso de transferencia de competencias en planificación y ordenamiento territorial de SUBDERE.



Fuente: SUBDERE-GTZ, 2008.

Con respecto a las acciones de diseño del proceso, en lo específico, serán analizadas en el numeral siguiente, sobre acciones de fortalecimiento de capacidades institucionales para materializar el proceso de transferencia de competencias en planificación y ordenamiento territorial.

5.1.3 Principales hitos del proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial

A partir de la revisión documental, normativa legal, y con la información provista por las y los informantes clave, se identificaron los principales hitos del proceso de transferencia de competencias, desde el nivel central al regional, en materia de planificación y ordenamiento territorial.

Es de relevancia mencionar, que estos hitos identificados van más allá del alcance temporal de la presente investigación. Esto se debe principalmente, porque hay acontecimientos muy significativos que son de relevancia tanto para contextualizar el proceso en estudio como también para comprender lo que sucederá posterior a este.

Dado lo anterior, los hitos identificados fueron a su vez categorizados en el marco de dos de las tres dimensiones sobre descentralización que reconoce Falleti en sus investigaciones en la materia (2006) y que ya fueron expuestas en los antecedentes de esta investigación.

La primera, asociada a la **dimensión política**, la cual es posible vincularla directamente con el proceso general de descentralización en Chile. Los hitos reconocidos en esta dimensión están determinados por nuevas normas y modificaciones legales con implicancias en las estructuras institucionales principalmente de los gobiernos regionales.

La segunda dimensión de la descentralización reconocida en los hitos del proceso fue la **administrativa** y de la cual se enmarca la presente investigación. Los acontecimientos que se identificaron fueron a su vez categorizados en dos ámbitos. El primero, vinculados a una **coordinación intersectorial entre distintas instituciones de gobierno** para concretar la implementación del proceso de transferencia de competencias. Un ejemplo de ello fue el convenio de colaboración entre SUBDERE y MIDEPLAN para transferir capacidades en planificación a los funcionarios de los gobiernos regionales. El segundo ámbito y si bien también, surgen a partir de modificaciones o nuevas normativas legales, son las materializaciones de **transferencia de competencias hacia los gobiernos regionales** y que se desprenden de estas normativas.

En la Ilustración 5 se sintetizan los principales hitos relevados en la categorización anterior y diferenciados en distintos colores para mayor claridad de lo que expuesto recientemente.

El primer período se identifica como “**Antecedentes contextuales del proceso de estudio**” y que es el soporte legal del objeto de estudio. En este período, se identificaron cuatro hitos, asociados a lo que fue la conformación y desarrollo institucional de los gobiernos regionales:

- **1991: Reforma Constitucional Ley 19.097** que modifica la Constitución Política de la República en materia de gobiernos regionales y administración comunal del Ministerio del Interior.

De los elementos de interés a destacar sobre la nueva institucionalidad subnacional, en este caso de los gobiernos regionales, es posible mencionar que, en esta reforma se crea *“la administración superior de cada región radicaré en un gobierno regional que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región. El gobierno regional estará constituido por el intendente y el consejo regional. Para el ejercicio de sus funciones, el gobierno regional gozará de personalidad jurídica de derecho público y tendrá patrimonio propio”*. (Art.100 de la Ley 19.097).

A su vez, se consagra el establecimiento de transferencias de competencias a los gobiernos regionales, tal como dicta la reforma: *“La ley deberá determinar las formas en que se descentralizará la administración del Estado, así como la transferencia de competencias a los gobiernos regionales.”* (Art.103 de la Ley 19.097).

- **1992: publicación de la Ley 19.175** Orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR) del Ministerio del Interior. Entra en vigor en marzo de 1993, especificando las labores y funciones del gobierno regional.

Por una parte, en el Artículo 16 se especifican sus funciones generales tales como elaborar y aprobar políticas, planes y programas de desarrollo regional, así como su proyecto de presupuesto, ajustándolos a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación. El Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) ofrece asistencia técnica en este proceso. Asimismo, decide sobre la inversión de los recursos asignados a la región por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, así como aquellos provenientes de acuerdos específicos con relación a la normativa aplicable. Asesora a las municipalidades, especialmente en la formulación de planes y programas de desarrollo, cuando sea requerido y ejercer competencias transferidas según lo indique la ley (Art.16 LOCGAR).

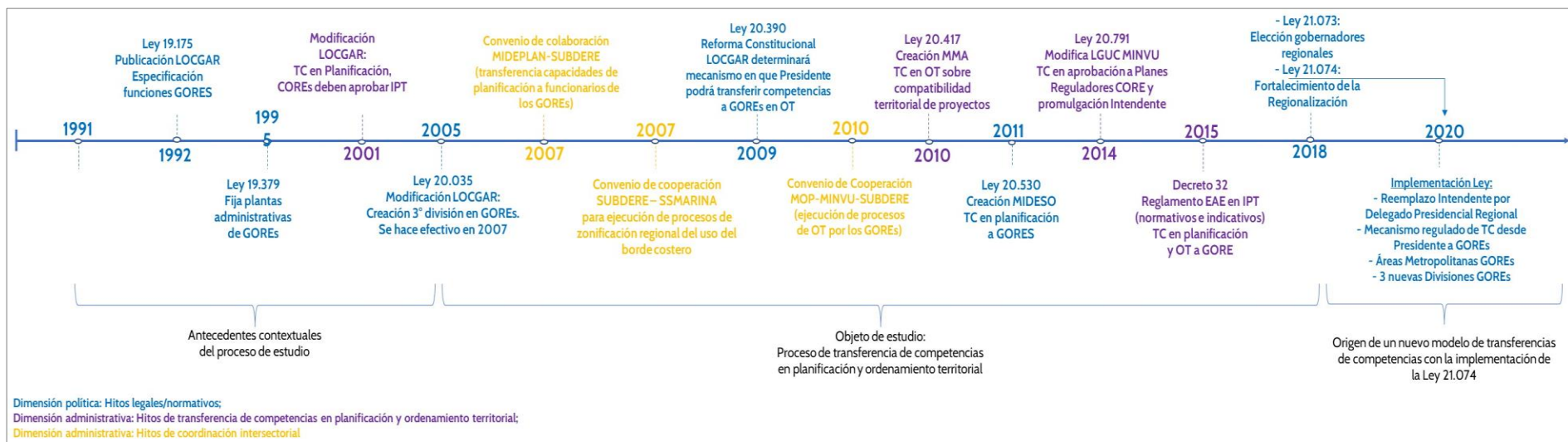
Por otra parte, el Artículo 17 refiere sobre las funciones del gobierno regional en materia de ordenamiento territorial. Entre ellas, establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamiento humano de la región, Participar, en coordinación con las autoridades nacionales y comunales, en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y equipamiento en la región, promover el desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región mediante acciones multisectoriales para dotar de infraestructura económica y social, etc. (Art.17 LOCGAR).

Por último, en cuanto a la estructura organizacional de los gobiernos regionales, se establecieron dos divisiones; una de administración y finanzas, y otra, de análisis y control de gestión.

- **1995: Ley 19.379 que fija plantas de personal de los servicios administrativos de los gobiernos regionales**, del Ministerio del Interior. Estableció plantas del personal para cada uno de los gobiernos regionales, especificando grados y cantidad de tipologías de funcionarios. En este período se asignaron 50 funcionarios para la mayoría de los gobiernos regionales, a excepción de las tres áreas metropolitanas del país, Valparaíso, Biobío y Santiago, que fluctuaron entre los 79 y 89 aproximadamente.

- **2001: Ley 19.778 del Ministerio del Interior y de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).** Se modificó la LOCGAR para incorporar por mandato, el pronunciamiento (aprobar y promulgar) del Consejo Regional (CORE) de los gobiernos regionales sobre instrumentos de planificación territorial (IPT) propuestos por la SEREMI de Vivienda y Urbanismo. Con este hito se reconoce la primera transferencia de competencia en materia de planificación y ordenamiento territorial desde el nivel central al regional.

Ilustración 5. Principales hitos del proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial (2005-2018).



Fuente: elaboración propia, 2023.

En el segundo período de la ilustración anterior, se identifican los hitos del propio proceso de transferencia de competencias en estudio, que se enmarcan entre los años 2005 y 2018:

- **2005: Ley 20.035, modificación LOGGAR** del Ministerio del Interior y de SUBDERE, en lo relativo a la estructura y funciones de los gobiernos regionales. Se crea en el gobierno regional una tercera división, sin especificación de nombre, ya que, si bien se incorpora una jefatura de división más otros cuatro profesionales, no queda titulada en la normativa. A pesar de ello, en la práctica, esta división se estableció con el propósito de agrupar y consolidar en ella las funciones orientadas a planificación regional y ordenamiento territorial. Esta ley se comienza a implementar en el año 2007.

Este hito da inicio al proceso de transferencia de competencias en materia de planificación y ordenamiento territorial desde el nivel central al regional, que tiene por objetivo esta investigación, ya que, este se convierte en el soporte institucional y administrativo en donde quedarán alojadas las futuras competencias que se transfirieron.

Además, este hito engloba el proceso de descentralización en su dimensión política.

- **2007: Circular 25 asociada a la Ley 19.175 (LOGGAR) del Ministerio del Interior y SUBDERE.** Se estableció el Convenio de colaboración entre MIDEPLAN y SUBDERE para transferir competencias y capacidades en planificación a los funcionarios de los gobiernos regionales desde el Ministerio de Planificación con apoyo de la Subsecretaría. Lo anterior implicó que la elaboración (además de la aprobación) de los instrumentos de planificación regional (Estrategia Regional de Desarrollo -ERD-, Políticas regionales sectoriales) serán de responsabilidad directa de los gobiernos regionales.

A partir de esta circular se conformó la “Comisión Técnica Regional” y se mandató la ejecución del “Curso de Capacitación para el Traspaso de Competencias de Planificación”.

Este convenio fue uno de los dos hitos de articulación intersectorial que se reconocieron en el levantamiento de los principales hitos del proceso en estudio y que se enmarca en la dimensión administrativa de la descentralización debido a sus implicancias administrativas institucionales.

Del origen de este convenio surgieron diferentes acciones asociadas. La más destacada en cuanto a la implementación de la transferencia de competencias en planificación y ordenamiento territorial fue la creación del “Sistema Regional de Planificación”, modelo de institucionalidad regional para el desarrollo territorial.

Este convenio es el primero de los tres hitos de articulación intersectorial que se reconocieron en el levantamiento de los principales hitos del proceso en estudio y que se enmarca en la dimensión administrativa de la descentralización debido a sus implicancias administrativas institucionales.

- **2007: Convenio de cooperación para la ejecución de los procesos de zonificación regional del borde costero entre SUBDERE y la Subsecretaría de Marina del Ministerio de Defensa Nacional.** El objetivo de este convenio fue generar acciones conjuntas para la ejecución de acciones de fortalecimiento del proceso de descentralización de la gestión pública, apoyando técnica y financieramente a las Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero (CRUBC) para la elaboración de la Zonificación del Borde Costero Regional y su posterior implementación. Con este convenio se dio inicio formal al Programa Nacional de Zonificación del Borde del Costero Regional.

En lo específico este convenio estaba abocado a transferir las funciones de ordenamiento territorial a nivel regional a través de la técnica de zonificación en los gobiernos regionales, fortaleciendo el proceso desde el ámbito técnico-político.

A raíz de este convenio se firmaron “Convenios de Cooperación Tripartito” entre los respectivos gobiernos regionales, Subsecretaría de Marina y SUBDERE, entre los años 2007 y 2009¹⁹.

Por su parte, SUBDERE aportó con recursos financieros, tanto para la Subsecretaría de Marina como para los gobiernos regionales, por un monto que alcanzó los 2.000 millones de pesos a diciembre del 2009 (SUBDERE, 2009). Se estimó que a cada gobierno regional se le transfirió, en promedio, 165 millones de pesos (SUBDERE, 2009).

Asimismo, SUBDERE aseguró una dotación mínima a la tercera división de los gobiernos regionales (llamadas informalmente a la fecha como División de Planificación y Desarrollo -DIPLADE-) para que al término del Programa se mantuviera la capacidad instalada de los equipos profesionales y consecuentemente dar continuidad a la ejecución de las funciones de ordenamiento territorial.

La implementación del Programa inició un proceso de fortalecimiento de capacidades de los profesionales de las DIPLADE, en materia de ordenamiento territorial mediante la técnica de zonificación del borde costero, para que estos equipos asuman dicha competencia y con ello, la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial de la región (PROT).

Para ello, se creó la unidad de Borde Costero en estas divisiones, y en la práctica se reconoció que los equipos profesionales se incorporaron no solo a tareas de ordenamiento territorial, sino que también asociadas a planes y programas de planificación tales como la Estrategia Regional de Desarrollo, Políticas Públicas Regionales, apoyo en la elaboración del Ante proyecto Regional de Inversiones (ARI), entre otras materias relativas a la planificación territorial (SUBDERE, 2009).

¹⁹ En el año 2007 se firmaron convenios tripartitos con los gobiernos regionales de Tarapacá, Los Lagos, Magallanes, Arica-Parinacota y Los Ríos. Posteriormente solicitaron su incorporación formal las regiones de O'Higgins, incorporándose en junio de 2007, Antofagasta y Valparaíso, con quienes se logró formalizar a mediados de 2008. Y durante 2009 el resto de las regiones tales como Atacama, Coquimbo, Maule, Biobío, La Araucanía y Aysén (SUBDERE, 2009).

Este convenio es el segundo de los tres hitos de articulación intersectorial que se reconocieron en el levantamiento de los principales hitos del proceso en estudio y que se enmarca específicamente en transferir competencias en materia de ordenamiento territorial, desde el nivel central hacia el regional.

- **2009: Ley 20.390 del Ministerio del Interior y SUBDERE.** Se reemplazó el artículo 114 de la Constitución Política, incorporando que la transferencia de competencias será determinada en la LOCGAR, en cuanto el modo en que el Presidente de la República podrá transferirlas: *“La ley orgánica constitucional respectiva determinará la forma y el modo en que el Presidente de la República podrá transferir a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural”*. (Art.114 de la Constitución Política de la República).
- **2010: Decreto exento N°3288 Convenio de cooperación para la ejecución de procesos de ordenamiento territorial por los gobiernos regionales entre el Ministerio de Obras Públicas (MOP), de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).** Tuvo una vigencia de dos años.

Con este convenio, las tres instituciones se comprometieron a apoyar técnica y financieramente a los gobiernos regionales para la elaboración de su Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) y su posterior implementación. Así, facilitando iniciativas que permitieran instalar a nivel regional capacidades para la gestión eficiente de los territorios, tales como información, experiencia técnica en materias específicas de cada sector, apoyo financiero, realización de estudios, seminarios, talleres, entre otros, que se desprenderán de cada plan de trabajo regional.

Este convenio es el tercero de los tres hitos de articulación intersectorial que se reconocieron en el levantamiento de los principales hitos del proceso en estudio y que se enmarca en la dimensión administrativa de la descentralización debido a sus implicancias administrativas institucionales.

- **2010: Ley 20.417 que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente,** del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
Esta ley permitió que el gobierno regional (de municipio respectivo y la autoridad marítima competente) se pronuncie, a través de un Informe sobre la compatibilidad territorial de proyectos ambientales presentados en el servicio de evaluación ambiental, cuando correspondiera a su territorio.

Asimismo, esta ley estableció que se someterían a evaluación ambiental estratégica (EAE) las políticas y planes de carácter normativo general, así como sus modificaciones sustanciales, en lo específico, los planes regionales de ordenamiento territorial (PROT), planes reguladores intercomunales (PRI), planes reguladores

comunales (PRC) y planes seccionales, planes regionales de desarrollo urbano (PRDU) y zonificaciones del uso borde costero (ZUBC), del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen. Consecuentemente, el procedimiento y aprobación de los instrumentos quedaron a cargo, por una parte, del MINVU y por otro, del gobierno regional o el municipio respectivo dependiendo del alcance territorial y administrativo del instrumento.

No obstante, a dicha fecha, no fue posible implementar esta norma ya que dicha evaluación debía estar normada por el Reglamento de la EAE. Recién en 2015 dicha norma pudo concretarse.

Este hito se identifica como el primero relacionado con una transferencia efectiva de competencias en ordenamiento territorial desde el nivel central al regional.

- **2011: Ley 20.530 que crea el Ministerio de Desarrollo Social** y modifica cuerpos legales específicos, del Ministerio de Planificación.

El Ministerio de Planificación dejó de llamarse como tal y se convirtió en Ministerio de Desarrollo Social (MIDESO) y abandona sus funciones específicas en cuanto a planificación regional. El artículo 23 señala que será de los gobiernos regionales las funciones y atribuciones exclusivas en materia de planificación del desarrollo de la región y no de dicho ministerio: *“Artículo 23.- A los gobiernos regionales corresponderán exclusivamente las funciones y atribuciones en materia de planificación del desarrollo de la Región, mediante el diseño, elaboración, aprobación y aplicación de políticas, planes y programas dentro de su territorio, los que deberán ajustarse a las políticas nacionales de desarrollo y al presupuesto de la Nación.”* (Ley 20.530).

Si bien este hito está categorizado en el ámbito de la dimensión política de la descentralización, también es posible reconocer que se inserta en el ámbito administrativo de ella, ya que se reconoce la transferencia de competencia en planificación desde el nivel central al regional, traspasando esta función desde lo que era MIDEPLAN exclusivamente hacia los gobiernos regionales.

- **2014: Ley 20.791 que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC)** en materia de afectaciones de utilidad pública de los Planes Reguladores, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Estableció la potestad de aprobación del Consejo Regional de los gobiernos regionales sobre los planos de detalle de los Planes Reguladores Comunales e Intercomunales de la región.

Con esta ley también el gobierno regional asumió una nueva competencia en planificación, asociada a que los CORE son los responsables de aprobar los instrumentos de planificación territorial de las unidades administrativas de la región, el cual los elabora el MINVU y los aprobaba el GORE. La promulgación también es transferida, en este caso, a los intendentes.

- **2015: Decreto 32 que establece el reglamento de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en los instrumentos de planificación territorial (IPT)** con carácter normativo o indicativo.

El artículo 3° estableció que las políticas y planes de carácter normativo general, así como sus modificaciones sustanciales, que tuvieran impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, debía contar con una evaluación ambiental estratégica.

Con este Reglamento ya es posible, a la fecha, implementar esta evaluación a los instrumentos de planificación territorial.

Con este hito se identifica una nueva transferencia de competencia en ordenamiento territorial desde el nivel central (MINVU) al nivel regional, en este caso, a los gobiernos regionales, ya que todo lo competente a los instrumentos de planificación territorial, incluso hasta su aprobación, estaba al alero de este sector.

- **2018: Ley 21.073, que modifica la ley N°19.175 (LOCGAR)** y tiene como pilares fundamentales avanzar en la descentralización y democracia, a través de la regulación de la elección directa de los nuevos gobernadores regionales, máximas autoridades de este nivel subnacional de gobierno. En lo específico, esta ley regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Además, este hito se enmarca en el proceso de descentralización en su dimensión política.

- **2018: Ley 21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización del país**, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. La implementación de esta ley comenzó en 2022.

Entrega mayor autonomía a la gestión y aumenta las funciones de los gobiernos regionales. Entre ellos, *“Diseñar, elaborar, aprobar y aplicar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región en el ámbito de sus competencias, los que deberán ajustarse al presupuesto de la Nación y ser coherentes con la estrategia regional de desarrollo. Asimismo, en dicha labor deberá considerar los planes comunales de desarrollo”*. (Art.16 de la Ley 21.074).

Asimismo, se estableció un mecanismo que regula el mecanismo de transferencia de competencias en que el presidente de la República transferirá a uno o más gobiernos regionales, una o más competencias desde ministerios y servicios públicos, las que podrán ser transferidas de forma temporal o definitiva y exclusivamente en las materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.

Asimismo, se destaca el reemplazo del cargo de Intendente por delegado Presidencial Regional y se crearon tres nuevas divisiones en los gobiernos regionales, de Infraestructura, de Fomento Productivo y de Desarrollo Social.

Además, este hito se enmarca en el proceso de descentralización en su dimensión política.

Hasta este último hito del año 2018 de la aprobación de la Ley de fortalecimiento de la regionalización es el alcance de esta investigación, ya que, con esta normativa, en los próximos dos años (2020) comienza a entrar en vigor un modelo distinto de transferencias de competencias en materia de planificación y ordenamiento territorial²⁰.

La particularidad de esta ley radica en el tiempo que demoró su discusión en el Congreso Nacional, ingresando el proyecto en octubre de 2011 a su primer trámite constitucional del Senado por una moción del ejecutivo (BCN, 2023), demorándose alrededor de siete años dicha discusión. Por lo demás, este hecho fue en paralelo al desarrollo del proceso de transferencia de competencias en planificación y ordenamiento territorial.

5.1.4 Competencias transferidas en materia de planificación y ordenamiento territorial

A continuación, se expone una síntesis de las competencias transferidas a los gobiernos regionales en materia de planificación y ordenamiento territorial identificadas entre el período 2005 y 2018:

Tabla 7. Lista de competencias transferidas en materia de planificación y ordenamiento territorial, período 2005 - 2018.

COMPETENCIA	AÑO	LEY	OBJETO	INICIATIVA	IMPLICANCIAS EN PLANIFICACIÓN Y OT
Emitir el informe de compatibilidad territorial de proyectos presentados en el sistema de evaluación ambiental.	2010	20.417	Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.	Presidencial	Establece que se someterán a EAE las políticas y planes de carácter normativo general, así como sus modificaciones sustanciales, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad.
Se transfiere la competencia de planificación del desarrollo de la región del Ministerio de Planificación y Cooperación (ex MIDEPLAN) a los gobiernos regionales.	2011	20.530	Crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDESO)	Presidencial	<i>Artículo 23.- A los gobiernos regionales corresponderán exclusivamente las funciones y atribuciones en materia de planificación del desarrollo de la Región, mediante el diseño, elaboración, aprobación y aplicación de políticas, planes y programas dentro de su territorio, los que deberán ajustarse a las políticas nacionales de desarrollo y al presupuesto de la Nación</i>

²⁰ Referido a este modelo, si bien no es el objeto de estudio de esta investigación, sí se consideraron algunos elementos clave del proceso en estudio, para hacer reflexiones en cuanto al conclusiones del modelo específico de análisis (2005-2018) e identificar principales aprendizajes para el nuevo modelo de implementación de transferencias de competencias.

COMPETENCIA	AÑO	LEY	OBJETO	INICIATIVA	IMPLICANCIAS EN PLANIFICACIÓN Y OT
Emitir el informe de compatibilidad territorial de proyectos presentados en el sistema de evaluación ambiental.	2010	20.417	Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.	Presidencial	Establece que se someterán a EAE las políticas y planes de carácter normativo general, así como sus modificaciones sustanciales, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad.
Aprobar los planos de detalle de los planes reguladores comunales y de los planes seccionales (Ley General de Urbanismo y Construcciones).	2014	20.791	Modifica la ley general de urbanismo y construcciones en materia de afectaciones de utilidad pública de los planes reguladores. Establece un ordenamiento más completo y preciso de las materias involucradas en el desarrollo urbano futuro de las ciudades.	Presidencial	Potestad de aprobación del Consejo Regional sobre los planes seccionales de los PRC de la región.
Obligatoriedad de someter los Instrumentos de Planificación a EAE	2015	Reglamento 32 del año 2015	Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica Ministerio del Medio Ambiente	Presidencial	Asimismo, señala que deberán someterse a EAE los PROT, PRI, PRC, PS y PRDU y zonificaciones del borde costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas o los instrumentos de OT que los reemplacen o sistematicen, a cargo del MINVU, el GORE o municipio.

Fuente: elaboración propia, 2023.

A modo de síntesis sobre los principales hitos, si bien, el proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial en Chile, estudiado, tiene su alcance entre los años 2005 y 2018, y se identifica como un proceso propio, es posible reconocer que, también viene dado de un macroproceso más amplio y gradual vinculado con la descentralización administrativa del país. Los hitos identificados no se pueden no entender sino con hitos previos que contextualizan los hechos que dan forma al proceso de estudio. Asimismo, estos hitos posteriormente articulan el siguiente proceso de transferencias de competencias, que actualmente está en ejecución.

Por medio de la identificación de sus propios hitos, tanto de contexto como propios, se identifica un esfuerzo progresivo y estructurado para descentralizar la administración del Estado, para alcanzar una mayor autonomía regional y una gestión más eficiente a nivel

subnacional. En consecuencia, se identifican tres momentos del macroproceso de descentralización administrativa que están concatenados y relacionados entre sí:

El primer momento, hasta el año 2005, en que el proceso de descentralización administrativa avanzó principalmente por una vía de modificaciones constitucionales y legales referidas a robustecer la administración y rol de los gobiernos regionales. Asimismo, se estableció un modelo de transferencia de competencias desde el nivel central hacia los gobiernos regionales exclusivamente por medio de iniciativas presidenciales.

El segundo momento, referido al objeto de estudio de esta investigación, en que se dio forma con las modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOGGAR) y la promulgación de la Ley 20.035. Complementariamente se introdujo un mecanismo más formal, que el anterior, sobre las transferencias de competencias, el cual se implementó desde 2007 en el ámbito de planificación y ordenamiento territorial de los gobiernos regionales. De este proceso se destaca:

- Nuevas modificaciones legales en la Constitución y en la LOGGAR para facilitar e implementar las transferencias.
- El establecimiento de un proceso técnico para las transferencias de forma gradual y progresivo de competencias, liderado por SUBDERE con programas de capacitación y fortalecimiento de las capacidades técnicas para los funcionarios de los gobiernos regionales.
- Una reorganización de la institucional regional como fue la creación de una tercera división en los gobiernos regionales con el objetivo de ejecutar competencias en materia de planificación y desarrollo regional. Esta unidad se reconoció informalmente, en la mayoría de los gobiernos regionales, como la División de Planificación y Desarrollo Regional.
- Acuerdos técnicos y convenios intersectoriales para la transferencia de competencias, entre el nivel nacional y regional pero también entre distintas instituciones del nivel regional.

Este proceso de transferencia inició formalmente en 2006 con la agenda de descentralización del gobierno de la época y se comunicó a las autoridades regionales (Intendentes) en 2007. Los hitos se alinearón con la descentralización política y administrativa del país. Políticamente, se modificaron leyes y se crearon nuevas estructuras institucionales. Administrativamente, se coordinó entre distintas instituciones del gobierno para la implementación del proceso.

El diseño del proceso de transferencia se basó en criterios políticos y técnicos, buscando el fortalecimiento de los gobiernos regionales y una mejor coordinación intersectorial. Este diseño fue clave para la implementación de las transferencias de competencia.

El último momento identificado, es posterior al alcance del período de estudio de esta investigación, 2018 en adelante, cuando se establece la Ley 21.073 y la 21.074 de fortalecimiento a la regionalización, en que actualmente está en ejecución y el cual compete un cambio significativo en el modelo de transferencia de competencias.

Por otra parte, considerando los hitos anteriores, es posible coincidir con Fernández (2012) en que si bien, la transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial,

tenía como objetivo avanzar gradualmente en el proceso de descentralización, no se observaron compromisos por profundizar el modelo de transferencia tomando en cuenta toda el área de desarrollo territorial, económico y fomento productivo que involucra a este nivel intermedio, los hitos que se identificaron son del ámbito sectorial y no de un alcance más transversal de las distintas dimensiones del territorio. Asimismo, los hitos referidos dentro del macroproceso de descentralización no se reconocen mecanismos de generación de recursos propios siendo un nudo crítico para el fortalecimiento de esta misma.

Por último, haciendo una revisión sobre las competencias transferidas es posible sostener que, fueron restringidas a un ámbito administrativo sobre los instrumentos de planificación territorial y en acciones específicas de ordenamiento territorial, con escasa autonomía para desarrollar y ejecutar estas propias competencias y consecuentemente con escaso poder de decisión.

5.2 Acciones de fortalecimiento de capacidades institucionales para materializar la transferencia de competencias en planificación y ordenamiento territorial

El presente numeral responde al segundo objetivo específico de esta investigación el que está asociado a *“Identificar las acciones de fortalecimiento de capacidades institucionales, tanto del nivel central como desde el nivel regional, para materializar la transferencia de competencias en planificación y ordenamiento territorial”*.

A partir de la descripción del proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial caracterizado anteriormente, junto con la documentación bibliográfica y las entrevistas a las y los informantes clave, fue posible identificar acciones de fortalecimiento de capacidades institucionales que se materializaron para la concreción del proceso.

Estas acciones se enmarcan en tres de los hitos caracterizados referidos a instancias de coordinación intersectorial, las cuales, a su vez, fueron lideradas y mandatadas desde el nivel central, en lo específico por SUBDERE, quien, a su vez, se destacó como el principal actor sobre este proceso de fortalecimiento de capacidades hacia los gobiernos regionales.

Consecuentemente se desprendieron acciones específicas para el fortalecimiento de capacidades institucionales para los gobiernos regionales y con ello concretar la capacidad de ejecutar las competencias transferencias, tanto de planificación regional como de ordenamiento territorial.

5.2.1 Acciones de fortalecimiento desde el nivel central al regional para la transferencia de competencias de planificación regional

Convenio de colaboración entre SUBDERE y MIDEPLAN para transferir capacidades en planificación regional a los funcionarios de los gobiernos regionales desde MIDEPLAN con apoyo de SUBDERE. Febrero 2007. El financiamiento de las actividades que derivaron de este convenio fue por medio de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Las funciones asociadas al convenio fueron:

- Efectuar análisis permanentes de la situación socioeconómica regional y hacer evaluaciones sobre las que resulten en materia de planificación regional.

- Prestar asistencia técnica en materias de planificación regional y administración presupuestaria a solicitudes de las municipalidades, servicios públicos y otros organismos sectoriales de la región.
- Mantener actualizada la información sobre la realidad regional e identificar las áreas de mayor retraso en su desarrollo territorial y consecuentemente proponer políticas, programas o acciones destinadas a superarlas.

El elemento más destacado y asociado a este convenio fue la implementación del **Sistema de Planificación Regional (2007)** por parte de SUBDERE, el cual permitiría a los gobiernos regionales contar con un soporte técnico-estratégico sobre “*un conjunto orgánico de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial de largo, mediano y corto plazo, ordenados en función de las opciones estratégicas para el desarrollo del territorio*” (SUBDERE, 2009) y con ello asumir la competencia de planificación regional, especialmente en los ámbitos de infraestructura pública y transporte, desarrollo económico y productivo, social y cultural, mediante la elaboración, aprobación y aplicación de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos en su territorio, ajustados a las políticas nacionales de desarrollo. Los elementos de este sistema fueron constituidos por:

- La Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), considerada de largo plazo.
- El Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), lo cual era la expresión territorial de la ERD, considerado de largo plazo.
- Políticas transversales regionales de participación, medioambiente, entre otras, consideradas de mediano plazo.
- Políticas sectoriales regionales como la agrícola, industrial, turismo, entre otras. Consideradas de mediano plazo.

Bajo el Sistema de Planificación Regional que se estructuró con el objetivo de que los gobiernos contaran con un marco de referencia metodológico y técnico, también la misma SUBDERE estableció una pauta de trabajo para implementar el proceso de transferencia de competencias, desde el punto de vista del fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos regionales, elaborando además un modelo de acreditación de condiciones mínimas necesarias que debían lograr en el nivel regional para ejercer nuevas competencias, funciones y atribuciones en planificación y ordenamiento territorial. Este modelo se denominó “Sistema de Verificación de Condiciones Iniciales” (SUBDERE, 2009).

Este sistema demandó una gran cantidad de esfuerzos por parte de los profesionales de los gobiernos regionales, ya que, dependía de este, la aprobación y concreción de la competencia a transferir.

Tabla 8. Requerimientos para acreditación para recibir y ejercer las funciones en materia de planificación regional.

N°	Requerimientos
1	Tener la Estrategia Regional de Desarrollo vigente o en proceso de actualización
2	Solicitud de transferencia de competencia aprobada por CORE
3	Estructura Orgánica del GORE aprobada por CORE
4	Proyecto de pre- transferencia con acuerdo del CORE
5	Existencia de la División de Planificación

N°	Requerimientos
6	Plan de Desarrollo Institucional para la División de Planificación
7	Equipo Técnico adscrito pertinente
8	Equipamiento e Infraestructura
9	Financiamiento de operación de la División de Planificación
10	Financiamiento de programas y estudios
11	Plan de Capacitación y Fortalecimiento de la División de Planificación
12	Modelo de Gestión: - Áreas estratégicas de planificación; - Instrumentos que se elaborarán
13	Indicadores de Gestión

Fuente: SUBDERE, 2009.

Para concretar el proceso de transferencia de competencias y cumplir las condiciones iniciales de acreditación, SUBDERE, además, instruyó a Intendentes regionales para conformar la “Comisión Técnica Regional”, con diversos actores, tanto directivos como profesionales del gobierno regional más un profesional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE, 2009). Un ejemplo de las actividades que tuvieron que implementar desde el nivel regional mandatados por el nivel central fueron:

Tabla 9. Ejemplo de actividades asociadas al proceso de transferencia de competencias de planificación mandatado por SUBDERE.

Actividad	Descripción de la Actividad	Mes (Año 2007)
Conformación de comisión técnica	Inicio del proceso de transferencia de competencias en materia de Planificación.	Abril
Elaboración programa de transferencia y condiciones iniciales	Se establecen las condiciones y compromisos del Gobierno regional para recibir la competencia de Planificación.	Abril-Mayo
Aprobación programa y productos por el sector	Discusión con el Sector (MIDEPLAN) sobre acuerdos de la transferencia por los gobiernos regionales.	Mayo-Junio
Implementación de condiciones iniciales	Ejecución del programa y cumplimiento de condiciones iniciales acordadas.	Mayo, junio, Julio
Verificación de condiciones iniciales	Evaluación por parte de SUBDERE del cumplimiento de compromisos contraídos.	Agosto
Transferencia de competencia	Firma de convenio de traspaso por parte de MIDEPLAN, Ministerio del Interior e Intendente respectivo.	Octubre
Período de recalificación	Si en el período anterior no se lograba el cumplimiento de las condiciones iniciales, se amplía el plazo en 2 meses.	Septiembre-Octubre
Verificación de condiciones iniciales	Reevaluación por parte de SUBDERE del cumplimiento de compromisos contraídos.	Noviembre
Transferencia de Competencia (2)	Firma de convenio de traspaso por parte de MIDEPLAN, Ministerio del Interior e Intendente respectivo.	Diciembre

Fuente: SUBDERE, 2009.

5.2.2 Acciones de fortalecimiento desde el nivel central al regional para la transferencia de competencias de ordenamiento territorial

En paralelo a esta iniciativa también se estaba avanzando hacia un proceso en específico de transferencia de competencias en materia de ordenamiento territorial. Uno de los hitos referido a ello y que se identificó en el capítulo anterior, fue el Convenio de cooperación entre SUBDERE y Subsecretaría de Marina del Ministerio de Defensa Nacional de marzo de 2007.

Complementariamente a dicho convenio desde el nivel central, liderado por SUBDERE, se establecieron criterios similares al de planificación regional para hacer efectivas las competencias en ordenamiento territorial que se transferirían, y se establecieron tres acciones identificadas como subprocesos: el de acreditación, un programa de capacitación y, por último, seguimiento y sistematización del proceso de acreditación de condiciones iniciales:

- El proceso de acreditación:

La acreditación tuvo por objetivo fortalecer a los gobiernos regionales, asegurando que cumplieran con los requisitos para recibir las transferencias acordadas. Se establecieron requisitos en cuanto a recursos humanos, materiales, normativos y de gestión, complementados por indicadores de desempeño. La SUBDERE a su vez, proveyó acompañamiento técnico y de programas de capacitación para los funcionarios de los gobiernos regionales. La evaluación se basó en indicadores que consideraban especificidades de los distintos sectores, asegurando una medición objetiva sobre las capacidades regionales. Se creó una Comisión Técnica Regional por cada gobierno regional para verificar y dar seguimiento al proceso. Temporalmente, se establecieron plazos para el cumplimiento de las condiciones iniciales, con fechas límite entre agosto y octubre de 2008:

Tabla 10. Ejemplo de actividades asociadas al proceso de transferencia de competencias de ordenamiento territorial mandado por SUBDERE.

Nº	Requerimientos/Condiciones
1	Solicitud de transferencia de competencias
2	Proyecto de Pre - Transferencia aprobado por el Consejo Regional
3	Plan de gestión de la competencia
4	Diseño Institucional
5	Equipo Técnico Adscrito y Pertinente
6	Equipamiento e infraestructura

Fuente: SUBDERE, 2009.

- Programa de capacitación y perfeccionamiento en ordenamiento territorial:

Este programa se llevó a cabo entre mayo a agosto de 2008, fue diseñado y realizado de manera conjunta, desde el nivel central, entre SUBDERE²¹, CEPAL²², GTZ²³ y

²¹ Específicamente la División de Política y Estudios.

²² Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas.

²³ Antiguamente llamada Cooperación Técnica Alemana. En la actualidad es la Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (GIZ).

MIDEPLAN²⁴ y se centró en satisfacer necesidades de perfeccionamiento de los profesionales de los gobiernos regionales, especialmente de las Divisiones de Planificación y Desarrollo Regional. El objetivo fue desarrollar capacidades para alcanzar una ejecución eficiente sobre las funciones de ordenamiento territorial y las nuevas responsabilidades transferidas en esta área y así contribuir a la formulación e implementación de estrategias e instrumentos de intervención territorial. El programa abordó fundamentos teóricos, información histórica, estructuras institucionales y herramientas para el estudio de la organización del territorio a nivel urbano-rural y regional (SUBDERE, 2009).

En este proceso de capacitación participaron tres funcionarios de los gobiernos regionales por cada una de las regiones. Uno de los requisitos para la acreditación era que estos funcionarios debían aprobar las materias con un puntaje mínimo.

- El programa de seguimiento y sistematización del proceso de acreditación de las condiciones iniciales

El programa de seguimiento tuvo como principal objetivo el registro y observación del desarrollo del proceso de acreditación en algunos gobiernos regionales y en lo específico en las DIPLADE. Desde el nivel central, CEPAL colaboró con SUBDERE facilitando un informe de análisis sobre el progreso en algunos gobiernos regionales como el Metropolitano de Santiago, del Maule, del Libertador Bernardo de O'Higgins y de Valparaíso (SUBDERE, 2009). Por una parte, el análisis identificó fortalezas, debilidades y desafíos en la implementación de la transferencia de competencias, como también la complejidad de cada objetivo y meta de la Lista de Verificación de Condiciones Iniciales. El propósito final fue extraer sugerencias para el proceso y por sobre todo aprendizajes para los futuros trasposos de competencias entre niveles gubernamentales (SUBDERE, 2009).

5.2.3 Capacidades y ejercicios de planificación regional y ordenamiento territorial desde el nivel regional

La SUBDERE desempeñó un papel crucial en la estructuración de un marco teórico y técnico, a través del Sistema Regional de Planificación. Esta iniciativa proporcionó un soporte metodológico esencial para los equipos de las Divisiones de Planificación y Desarrollo (DIPLADE). Además, SUBDERE lideró un proceso institucional de fortalecimiento de capacidades, implementando programas formativos que cubrieron las nuevas competencias a transferir. Este proceso fue coordinado por la Subsecretaría con la participación del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), que se encargó de proporcionar los contenidos, especialmente en aspectos de planificación regional.

En este esfuerzo colaborativo, se involucraron además otras entidades como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ), y diversas instituciones académicas nacionales. Paralelamente a la implementación de estos programas, SUBDERE y MIDEPLAN colaboraron estrechamente con los gobiernos regionales para llevar a cabo los primeros ejercicios de planificación regional y ordenamiento territorial. Estos ejercicios, pensados como proyectos piloto, tenían el objetivo de consolidar las capacidades en las divisiones de planificación.

²⁴ En lo específico, el Departamento de Planificación y Gestión del Territorio.

La coordinación intersectorial entre SUBDERE, MIDEPLAN y los gobiernos regionales fue un elemento clave en este proceso. Esta colaboración, articulada principalmente a nivel regional por las Secretarías Regionales de Planificación, fue confirmada por informantes clave, tanto a nivel central como regional. Como resultado de este esfuerzo conjunto, se realizaron ejercicios de planificación en todas las regiones, abordando áreas como ciencia y tecnología, desarrollo productivo, cultura y deportes:

"se levantaron políticas en ciencias de tecnología, políticas en temas de desarrollo productivo, en fin, desarrollo cultural incluso, aparecía fuerte en los desarrollos deportivos, hubo muchos gobiernos regionales que levantaron políticas del área, digamos, deportiva, del área social, en fin" (Informante clave NC_01).

Además, los gobiernos regionales enfrentaron el desafío de crear Estrategias Regionales de Desarrollo con sus propios equipos. Estas estrategias, en la actualidad siguen siendo fundamentales, comprenden integralmente las dimensiones de planificación y ordenamiento territorial. Varios informantes claves regionales destacaron la responsabilidad asumida por los gobiernos regionales en la actualización y elaboración de estos instrumentos, abarcando desde el desarrollo social hasta la creación de políticas deportivas, lo que evidenció un aprendizaje continuo y una consecutiva valoración de las propias Divisiones de Planificación y de Desarrollo en estos ejercicios pilotes e innovadores:

"como Gore, como DIPLADE el primer traspaso que era de MIDEPLAN y que ellos antes elaboraban la estrategia regional de desarrollo y el primer desafío que nosotros tuvimos que asumir en 2007, actualizar la primera estrategia regional de desarrollo para el período 2007-2017 y ahí hubo mucho aprendizaje mucha valoración" (Informante clave NR_07).

"Otro hito importante yo creo que fue el hecho de comenzar a armar y realizar los primeros instrumentos de planificación que nos correspondió hacer. O sea, partir por ejemplo con el proyecto de zonificación del uso del borde costero, o ser responsables de la primera estrategia regional de desarrollo, y de las políticas que después hicimos, tanto la política de turismo como la política de ciencia, tecnología, innovación, y los otros instrumentos que fuimos haciendo. Creo que eso marcó y posicionó a este ente, por así decirlo, porque en ese momento éramos unidad, como algo que tenía un rol importante dentro del servicio" (Informante clave NR_01).

En base a las experiencias revisadas y articulando en el marco conceptual de esta investigación, en cuanto a la descentralización, esta surge como una oportunidad para la delegación de poderes y recursos a niveles subnacionales, pero fundamentalmente del reconocimiento de la capacidad de entidades territoriales para tomar decisiones sobre asuntos regionales (Díaz, 2016).

Es así, como las acciones de fortalecimiento de capacidades, en este caso, desde el nivel central hacia los gobiernos regionales, cobró sentido para robustecer una de las dimensiones de la descentralización, en este caso, la administrativa.

Como planteó Falleti (2006), Díaz (2016), Montecinos (2020), entre otros, los procesos de descentralización son efectivos si existen ciertas condiciones mínimas. Por una parte, es la voluntad política del nivel central en delegar atribuciones y recursos y dejar en manos de los gobiernos subnacionales las decisiones respecto a esas nuevas delegaciones. Y por otra, la

capacidad de los territorios subnacionales para empoderarse de esas nuevas delegaciones y generar prácticas descentralizadoras más eficientes en el territorio (Díaz, 2016; 462).

En el proceso estudiado, se reconocieron acciones de fortalecimiento que, más allá de los matices sobre una valoración global, se observaron los elementos descritos por los autores recientemente referenciados. Desde el nivel central se promovió un proceso técnico-estratégico apoyado y liderado institucionalmente por SUBDERE, quien dio forma a un mecanismo de trabajo sistemático y en todas las regiones del país con el objetivo de empoderar a los profesionales de la nueva división que debía llevar a cabo competencias de planificación y ordenamiento territorial. Por otra parte, también es posible reconocer, a partir de las entrevistas realizadas a los informantes clave de gobiernos regionales, el interés transversal de hacerse cargo de las nuevas competencias transferencias reconociendo ellos su relevancia para el territorio regional que fueran de responsabilidad de este nivel de gobierno subnacional.

5.3 Elementos obstaculizadores y facilitadores para la concreción del proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial

El presente numeral responde al tercer objetivo específico de esta investigación el que está asociado a *“Identificar elementos facilitadores y obstaculizadores para la materialización de la transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial”*.

A partir de los antecedentes documentales y normativos revisados junto con el análisis de las entrevistas a informantes clave, fue posible distinguir elementos facilitadores y obstaculizadores de dicho proceso y asociarlos en temáticas que tienen elementos en común y son coherentes con ámbitos de gestión pública y asimismo, se articulan transversalmente con un proceso mayor asociado a esta tesis, que es el proceso de descentralización en Chile, incluyendo en lo específico elementos de su dimensión política y con mayor énfasis en lo administrativo.

A continuación, se exponen dichos elementos, estructurados en tres categorías de análisis: desde político, desde lo institucional y desde los propios instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.

5.3.1 Elementos obstaculizadores para la concreción del proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial

Desde el ámbito político:

Como ya se ha mencionado anteriormente, en paralelo a la implementación de este modelo de transferencia de competencias sobre materias de planificación regional y ordenamiento territorial, estaba desarrollándose una discusión mayor sobre los mecanismos de profundización de la descentralización en el país. Esta discusión fue a nivel político entre los poderes legislativo y ejecutivo. Esta discusión oficialmente se inició en septiembre de 2011 (BCN, 2023) a través de una propuesta presidencial de proyecto de ley de Fortalecimiento a la Regionalización que abordaba: una coordinación entre órganos del Estado, nuevas funciones generales y atribuciones de los gobiernos regionales, nuevas funciones en los ámbitos de ordenamiento territorial, fomento productivo, desarrollo social y cultura, procedimiento de transferencia de competencias, nuevas obligaciones del Intendente, nuevo

perfil de las SEREMIS, ajustes a la estructura organizacional de los gobiernos regionales, entre otros. Luego de siete años de discusión, el año 2018 se aprobó la ley convirtiendo en la 21.074 y recién en el año 2022 comenzó su implementación.

La extensa discusión legislativa sobre mecanismos de profundización de la descentralización en Chile y en lo específico sobre el fortalecimiento de atribuciones y competencias de los gobiernos regionales junto con el proceso de transferencia de competencias que debía de ejecutarse de igual manera, obstaculizó el proceso en sí mismo tanto desde el nivel central como el regional principalmente debido a la incertidumbre de los ajustes institucionales que vivirían ciertas organizaciones en ambos nivel de gobierno (tanto central como regional), sobre las mismas definiciones de nuevas funciones, mecanismos, herramientas de toma de decisión y acciones por parte del nivel regional.

La extensa discusión también dio cuenta que no existía un consenso político sobre los mecanismos de fortalecimiento regional y una estrategia de descentralización.

Consecuentemente retrasó decisiones institucionales en los gobiernos regionales a la espera de definiciones legales y normativas para su quehacer. Ejemplo de ello, el establecimiento de políticas nacionales y reglamentos de instrumentos regionales, como fue la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y el respectivo reglamento del Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT). Dicha política fue aprobada en enero de 2018 (al término del segundo gobierno de Bachelet) pero a mediados de 2021 hubo una decisión política del segundo gobierno de Piñera de que ingresara para toma de razón de Contraloría, entrando en vigor en julio de ese año. A la fecha del término de esta tesis, el reglamento del PROT aún no es aprobado.

Desde el ámbito institucional:

El lento desarrollo institucional de los gobiernos regionales se destaca como un elemento obstaculizador, desde el ámbito institucional, para la materialización del proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial.

Desde una dimensión administrativa de la descentralización ha ralentizado el proceso de consolidación institucional de los gobiernos regionales hacia su facultad y poder de injerencia sobre el desarrollo territorial de las regiones.

Por una parte, desde la creación de las regiones como unidad territorial han pasado 50 años, y por otro, desde la conformación propia de los gobiernos regionales como estructura institucional de gobierno, han pasado 30.

Recién en el año 2007 se creó una tercera división asociada a ejecutar competencias del desarrollo regional de su territorio y en 2018 se aprobó la Ley de Fortalecimiento Regional que entrega mayores atribuciones a los gobiernos regionales que les permite:

“Diseñar, elaborar, aprobar y aplicar las políticas, planes y programas y proyectos de desarrollo de la región en el ámbito de sus competencias, los que deberán ajustarse al presupuesto de la Nación y ser coherentes con la estrategia regional de desarrollo. Asimismo, en dicha labor deberán considerar a los planes comunales de desarrollo” (Art.16 de la Ley 21.074).

Esta “tercera división” fue reconocida extra oficialmente como “División de Planificación y Desarrollo” (conocidas como DIPLADE, DIPLADER o DIPLAD) en los gobiernos regionales, lo que fue impulsado desde el nivel central por SUBDERE.

En el proceso de implementación de la División de Planificación y Desarrollo, se destaca primero, la designación de un jefe de División y la asignación de personal, los que dependían de una decisión política de la autoridad regional, con posibles tensiones y negociaciones partidistas para la instalación de personal de confianza más que técnico-estratégico en materias competentes a planificación y ordenamiento territorial. Segundo, si bien, la instalación de funciones de planificación en el gobierno regional era una oportunidad para fortalecer la posición del Intendente y así alinear ministerios y servicios regionales bajo un enfoque regional, no siempre fueron considerados elementos detonantes, lo que se observa una debilidad institucional y falta de reconocimiento interno para las DIPLADE, evidenciadas por cambios frecuentes en jefaturas y demoras en designaciones, reflejando bajo interés en la planificación y ordenamiento territorial entre las autoridades regionales. La ausencia de regulación normativa formal contribuyó a la débil institucionalización de las DIPLADE.

Asimismo, otro de los obstaculizadores identificados está asociado a esta misma lentitud del desarrollo institucional de los gobiernos regionales trayendo como consecuencia una alta rotación profesional, por una parte, y de directivos, por otra.

En el proceso de fortalecimiento de capacidades, a modo de consenso, los informantes clave si bien valoraron positivamente el diseño de los programas de capacitación, identificaron como una gran dificultad, la alta rotación de profesionales en los gobiernos regionales, donde la selección de participantes carecía de criterios uniformes. La presencia de profesionales rotativos, sin vínculos directos con la División de Planificación y Desarrollo, impidió la consolidación de capacidades en áreas relevantes como de planificación y ordenamiento territorial. La ausencia de criterios nacionales para la selección de participantes a nivel regional obstaculizó el proceso de transferencia de competencias, ya que las capacidades no se instalaron adecuadamente ni en profesionales idóneos ni en la División. La inestabilidad laboral del jefe de División, vinculada a la dependencia política del Intendente, resultó un factor ambivalente que generaba una frecuente incertidumbre en los equipos profesionales. El proceso en su ámbito de fortalecimiento de capacidades debió enfocarse en equipos técnicos estables de las DIPLADE en lugar de centrarse en figuras políticas como las jefaturas y con ello posiblemente alcanzar una mayor estabilidad y replicabilidad en futuras experiencias.

Esta situación afectó negativamente la gestión interna y la ejecución de las competencias en planificación y ordenamiento territorial. Como consecuencia, en algunas áreas, estas prácticas no fueron una prioridad para las autoridades pertinentes, debilitando así la posibilidad de fortalecer el desarrollo regional a largo plazo. Un informante clave (NR_06) resalta este punto, indicando que la planificación estratégica y la proyección a largo plazo generalmente no son consideradas relevantes por las autoridades. Esto lleva a una alta rotación de profesionales en los equipos de trabajo, que a menudo tienen que empezar desde cero en su aprendizaje. Esta situación conduce a retrasos en los procesos y al incumplimiento de plazos. Además, muchos de los profesionales implicados en la planificación y el

ordenamiento territorial suelen estar contratados temporalmente o trabajando a honorarios, lo que refleja una falta de estructuras institucionales estables:

"... es que la autoridad en general no considera relevante o importante la planificación estratégica, la proyección a largo plazo. Y entonces el equipo de trabajo y el desarrollo del trabajo es muy vulnerable porque en general se va perdiendo muchas veces a los profesionales, una alta rotación de profesionales que llegan generalmente a aprender todo de nuevo. Llegamos tarde a los procesos, no cumplimos en los plazos oportunos. Y que tampoco en el fondo está, como definió, que dentro de la planta tiene que haber alguna persona de ordenamiento territorial. Casi todos los que hemos estado aquí estamos a contrata o a honorarios " (Informante clave NR_06).

Lo anterior trajo como consecuencia también, una diversidad sobre los resultados de la implementación del modelo, algunos más comprometidos que otros, lo cual también dependió en gran medida de sus estructuras institucionales estables y/o menos estables.

A nivel de actores, desde MIDEPLAN hubo mucha reticencia a transferir las competencias en planificación hacia los gobiernos regionales. Este sector estaba a cargo, a nivel nacional, de la planificación regional, y transferir esta competencia a nivel regional, significaba que el ámbito de planificación quedara diluido a nivel regional, sin las capacidades y experiencia adecuadas a la fecha para relevar esta función.

Asimismo, las y los informantes clave dan cuenta que, por una parte, la función de planificación fue transferida a los gobiernos regionales a través de un decreto, la transferencia fue solo "administrativa", ya que, aunque la responsabilidad de planificación se delegó a los gobiernos regionales, ella no fue acompañada de cambios sustanciales en la estructura organizativa o en la legislación (como la modificación a la LOCGAR). Inicialmente, se formaron unidades de planificación en lugar de divisiones completas debido a la falta de ajustes legales. Además, el personal que previamente realizaba la planificación en las regiones (de SERPLAC) no fue trasladado a los gobiernos regionales:

"... entonces el 2009 se transfiere la función de planificación mediante decreto, resolución pero fue una transferencia muy administrativa, de hecho en las divisiones de planificación en los gobiernos regionales se juntan primero como una unidad porque no había sido modificada la ley orgánica, hay una unidad de planificación, luego se empiezan a transferir pero se transfiere la función pero no se transfieren los equipos que hacían la planificación en las regiones que eran las secretarías regionales del Ministerio de Planificación que se llamaban SERPLAC" (informante clave NC_08).

Por otra parte, fue posible corroborar a través de las y los informantes clave que, sin duda hubo una paradoja en la transferencia de funciones. Se transfirió la función de planificación a los gobiernos regionales, pero no se transfirió el capital humano experto que tenía conocimiento y experticia para realizar estas tareas. Esto llevó a que las divisiones de planificación fueran inicialmente precarias debido a falta de personal suficiente en cantidad para hacer frente a la capacidad burocrática para operar de manera eficiente las funciones de planificación:

"Entonces es paradójico que se transfiere la función, pero no a quienes tenían como el capital humano como para desempeñar esa función. Entonces son bien precarias al principio

las divisiones y yo diría que todavía. Hasta después cuando ya se plasman en una modificación legal todavía como todos los gobiernos regionales tienen estructuras bien precarias en realidad, tienen muy pocos funcionarios y hay divisiones de planificación que yo conozco que tienen siete funcionarios, pero son muy precarias en términos de capacidad burocrática." (informante clave NC_06).

Desde el ámbito de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial:

Las entrevistas a los diversos informantes clave revelaron la existencia de una gran dispersión de las funciones referidas a la planificación y ordenamiento territorial a nivel regional y sectorial, o sea, entre los distintos sectores del aparato desconcentrado del poder ejecutivo, como los son las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS) y servicios especializados del Estado. Situación que dificultó la consolidación de las funciones en planificación y ordenamiento territorial en los gobiernos regionales.

Se reconocen que dichos instrumentos se encontraban bajo la tutela del MINVU²⁵, MOP²⁶, MINAGRI²⁷, MIDEPLAN²⁸ y Subsecretaría de Marina²⁹. Desde estas dos últimas instituciones, fueron las únicas que finalmente se transfirieron las competencias en planificación y ordenamiento territorial por completo con el paso del tiempo a los gobiernos regionales. Esta situación obstaculizó el esfuerzo de los gobiernos regionales por concentrar las competencias en cuestión y profundizar la brecha sobre la visión integrada del desarrollo de sus territorios, primando una visión sectorial por sobre la territorial.

Asociado a la precariedad institucional al inicio de su desarrollo como gobierno regional competente para atender las temáticas del desarrollo regional, se observan dificultades para hacerse cargo de esta función crítica y, por ende, problemáticas para la concreción de desarrollar instrumentos propios. Al momento del inicio del proceso, estas instituciones subnacionales no ejercían y no actuaban como un actor regional clave que tuviera la consistencia política, administrativa y técnica para tomar la función de planificar el territorio regional. Eran estructuras precarias y livianas en lo institucional y en lo político junto con no contar con una estrategia de planificación a nivel nacional, que proveyera de directrices estratégicas al respecto, más allá de las definiciones regionales, obstaculizó el proceso de transferir competencias de planificación y ordenamiento territorial porque, se reconoce que, para el ámbito instrumental, quedó relevado en los programas de gobierno y no en una estrategia de Estado.

“Y el otro problema es como esta precariedad que te hablaba yo de los gobiernos regionales en su conjunto, que todavía son estructuras muy livianas, no sé, por una cuestión casi matemática, es muy difícil que tú consolides una buena área de planificación con esos recursos que tienen, recursos humanos, recursos físicos, oficinas, son bien precarios los gobiernos regionales, la verdad. Es como un freno al desarrollo de estas capacidades. Los gobiernos regionales siempre tienen muchos problemas de ejecución de esos recursos, y eso es justamente por eso, porque tienen como una estructura burocrática muy pequeña, han ido

²⁵ Instrumentos Planificación Territorial.

²⁶ Planes regionales de infraestructura.

²⁷ Cambio de uso de suelo (Art.55 de la LGUC).

²⁸ Competencias sobre la planificación regional.

²⁹ Zonificación regional del uso del Borde Costero.

incrementando poco a poco los recursos, pero resulta que no logran ejecutarlos” (Informante clave NC_08).

Por último, la ausencia, al menos durante el alcance de esta investigación, de una política nacional y de un reglamento específico en materia de planificación y/u ordenamiento territorial, como la pendiente Política Nacional de Ordenamiento Territorial³⁰ y su correspondiente reglamento para el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), generó un retraso significativo para el quehacer de los equipos de las Divisiones de Planificación y Desarrollo. En contraposición, la implementación de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial podría ser una herramienta invaluable para que los gobiernos regionales cuenten con una visión consensuada de las características, oportunidades, tensiones y fragilidades de sus territorios. Esta herramienta permitiría abordar eficazmente cuestiones relacionadas con el desarrollo productivo, conflictos ambientales y el desarrollo urbano. Sin embargo, la falta de consenso y atención a este aspecto representa un obstáculo significativo en el proceso.

5.3.2 Elementos facilitadores para la concreción del proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial

Desde el ámbito político:

La estructura vertical y centralizada inicialmente facilitó la transferencia de competencias en planificación y ordenamiento territorial. La disposición de descentralizar emanaba del nivel central, permitiendo a los Intendentes actuar conforme a esas decisiones a nivel regional. Aunque existen matices en las opiniones de los entrevistados, hay consenso en que esta disposición facilitó el inicio del proceso, respaldando las acciones diseñadas desde el nivel central (SUBDERE) e implementadas a nivel regional. En la práctica, esta voluntad política se tradujo en que SUBDERE, dependiente del Ministerio del Interior, fuera la entidad encargada de respaldar los objetivos propuestos, facilitando la coordinación con los Intendentes regionales, quienes estaban directamente subordinados al Ejecutivo y transmitían las directrices a sus respectivas regiones.

Desde el ámbito institucional:

Apoyo técnico desde el nivel central hacia el regional representado en SUBDERE, se identifica como un facilitador a nivel institucional debido a que promovió el fortalecimiento de la estructura de los gobiernos regionales por medio de un apoyo transversal en diversos ámbitos de acción. Un ejemplo de ello fue el proceso de acreditación de condiciones previas para la efectiva transferencia de competencias en planificación y ordenamiento territorial. Esto traía aparejado, fortalecer elementos estructurales y organizativos de los gobiernos regionales, como tener la resolución de nombramiento de la propia División de Planificación y Desarrollo al igual que su jefatura, contar con un plan de desarrollo institucional, con un equipo técnico pertinente, con equipamiento e infraestructura adecuada, disponer de financiamiento para programas y estudios y desarrollar el modelo de gestión institucional junto con sus respectivos indicadores.

³⁰ Esta política se publicó recién el año 2021 y su reglamento a la fecha aún no la tiene.

Asimismo, la promoción de este proceso, por parte de SUBDERE, y más allá de los matices en las valoraciones relevados en las y los entrevistados, actuó sin duda como un actor clave y de facilitación del proceso hacia los gobiernos regionales, permitiendo establecer “un sentido identitario” para los profesionales de niveles técnicos que debían hacerse cargo de las competencias de planificación regional y ordenamiento territorial.

Esto a su vez trajo consigo un presupuesto disponible y asegurado para robustecer los equipos regionales que participaron en los ejercicios de planificación regional y de ordenamiento territorial y con ello fortaleciendo la estructura institucional de los gobiernos regionales.

Por último, también fue posible observar, de acuerdo con un consenso entre las y los entrevistados, que la conformación de las Divisiones de Planificación y Desarrollo, junto con los diversos ejercicios de planificación que se implementaron en cuanto al diseño y aplicación de instrumentos específicos, originó una expresión de articulación simbólica entre la planificación para el desarrollo regional y la gestión pública descentralizada. Este elemento se percibe como un facilitador clave para el fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales.

Desde el ámbito de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial:

La capacidad técnica que se fue incorporando mientras el proceso transcurría con el tiempo, en los gobiernos regionales, fue sin duda por los programas de capacitación sobre temáticas relevantes a planificación regional y ordenamiento territorial implementados desde el nivel central (en conjunto por MIDEPLAN y SUBDERE).

Esto se reconoce como un valioso aporte para el fortalecimiento técnico de los profesionales de todos los gobiernos regionales, transformándose en una plataforma común respecto de estas materias. Posterior a la implementación de estos programas de capacitación, los equipos de las DIPLADE tuvieron el desafío de realizar, por su propia cuenta, ejercicios de planificación apoyados por MIDEPLAN y SUBDERE. En algunas regiones, tanto por documentos recopilados como por la información provista por las y los informantes clave, hubo experiencias exitosas y virtuosas, las cuales lograron realizar distintos tipos de políticas territoriales y sectoriales. Algunas fueron muy por delante, haciendo sus propios Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), Política Regional de Turismo, los Planes Especiales de Desarrollo de Zonas Extremas (PEDZE) como la región de Coquimbo, Aysén, Magallanes, entre otras. No obstante, se observó que, esto dependió mucho de la voluntad de los Intendentes y de la coordinación sectorial regional, gracias al establecimiento de alianzas virtuosas entre la región.

Por una parte, por medio de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial fue posible consolidar las miradas sectoriales, considerando las particularidades de cada territorio, y por otra, promovió el diálogo y la coordinación entre el nivel regional y el nivel sectorial central, bajo una misma fórmula de objetivos, de inversiones, de propósitos, siendo una forma de colaboración desde la mirada regional.

De ello destaca la eficacia del trabajo coordinado regional en la planificación dentro de la institucionalidad pública demostrando que, aunque pueda ser una tarea ardua, la coordinación intersectorial es posible y beneficiosa. Se resalta que, a pesar de los desafíos, cuando los diferentes sectores logran sentarse juntos y colaborar en la planificación, se alcanzan

resultados significativos. El éxito de estos esfuerzos se debe, en gran parte, a la formación de equipos de trabajo sólidos que se fueron consolidando con el tiempo y al acceso a una buena base de información:

"... en el fondo trabajar coordinadamente con la institucionalidad pública planificando, o sea, cuando logramos sentarnos a trabajar y armar alguna planificación se lograba llegar a buenos resultados con el trabajo en equipo sobre todo a tener una buena base de información" (Informante clave NR_02).

Asimismo, es relevante considerar el desafío que tienen los equipos regionales cuando no cuentan con toda la información sectorial y provista desde el nivel central, destacando que, dicha colaboración es una oportunidad para destrabar brechas en cuanto a información y ser consecuentemente, de gran ayuda en situaciones donde hay desconocimiento sobre ciertos procesos centrales. La capacidad de apoyarse mutuamente es un aspecto fundamental para el avance articulado del desarrollo regional. Este mismo hecho podría replicarse a diferentes niveles, incluyendo las escalas de región y de decisión central podría mejorar significativamente la eficiencia y eficacia del trabajo intersectorial:

"al menos en la percepción que me toca ver a mí con los temas que veo yo, hay muy buena relación de los pares regionales, donde nos podemos ayudar o donde ambos ignoramos procesos centrales, y como estamos muy de la mano en ese ámbito, pero que no se replica a nivel de escalas de región, centro y de decisión. Yo creo que es una buena forma de plantearlo. Seguir fortaleciendo esa relación." (Informante clave NR_03).

Sumado a lo anterior, el hito que marcó el quehacer de estas divisiones lo conformó la propia elaboración de las Estrategias Regionales de Desarrollo, cuya coordinación técnica por primera vez, comenzó a recaer en ellas y ya no en un órgano desconcentrado, como lo eran las Secretarías Regionales Ministeriales de Planificación. Se identifica que, en la totalidad de las regiones, las Divisiones de Planificación y Desarrollo participaron directamente en el diseño y elaboración de a lo menos una Estrategia Regional de Desarrollo y, varias de ellas, lograron diseñar e impulsar políticas públicas regionales.

Dado lo anterior, es posible reconocer que el proceso de análisis estuvo marco por una serie de elementos, tanto nudos críticos como también en contraposición, positivos.

Desde los nudos críticos más significativos que ralentizó el proceso y que fue transversal a todos los elementos más específicos que se puedan reconocer, fue desde una esfera política: la larga duración de la discusión legislativa sobre la misma descentralización y el tipo de fortalecimiento de atribuciones para los gobiernos regionales, retrasando una implementación efectiva de las transferencias de competencias. Esta discusión terminó recién en el año 2018 con la ley 21.074 de fortalecimiento a la regionalización creando un nuevo modelo de transferencia de competencias y distinta a lo existente del período 2005-2018. Como consecuencia directa a esta ralentización legislativa, los gobiernos regionales tuvieron que vivir una incertidumbre de ajustes institucionales con falta de consenso político y claridad en la definición de sus nuevas funciones y mecanismos a pesar de estar avanzando técnicamente en el fortalecimiento de sus capacidades técnicas para las nuevas competencias que se les estarían transfiriendo, retrasando la toma de decisiones y la ejecución de políticas

a nivel regional. Finalmente, el modelo de transferencia de competencias resultó ser un modelo diferente al acordado previamente.

Desde este ámbito también hubo efectos desde lo institucional, caracterizado principalmente en el lento desarrollo institucional de los gobiernos regionales, ya que la creación y consolidación de su propia estructura ha demorado al menos 30 años dificultando la adopción efectiva de nuevas competencias. La creación de la "Tercera División" y problemas de implementación enfrentó desafíos, como la asignación de personal adecuado y la falta de una regulación normativa formal debido a la alta rotación tanto profesional como directiva, obstaculizando la consolidación de capacidades en planificación y ordenamiento territorial.

Y ya desde el ámbito técnico representado en los instrumentos propios para ejecutar las competencias de planificación y ordenamiento territorial, se observa la dispersión de funciones y falta de consolidación debido a la existencia de múltiples entidades a cargo de estas materias desde distintos sectores de la administración pública, dificultando a su vez la concentración y eficacia de estas funciones en los gobiernos regionales. En esta misma dirección, la misma ausencia de una política nacional y un reglamento específico en materia de planificación y ordenamiento territorial, retrasó significativamente el trabajo de los equipos de planificación y desarrollo, sin lineamientos estratégicos claros sobre su accionar.

Estos obstáculos generaron retrasos y desafíos en el fortalecimiento del propio desarrollo regional, afectando negativamente la gestión interna y la ejecución de competencias en planificación y ordenamiento territorial en los gobiernos regionales del país.

No obstante, y a modo de balancear el análisis del proceso en sí, en contraposición a estos nudos críticos, se reconocen elementos que lo facilitaron y que permitieron avanzar en su implementación tanto en él, pero también en la dimensión administrativa de la descentralización.

Desde el punto de vista político, aunque se reconoció que la prolongada discusión legislativa inicialmente obstaculizó el proceso, la presencia de una estructura administrativa vertical y centralizada en el Estado, complementada por la figura del Intendente como representante regional designado por el gobierno central, resultó ser un factor facilitador en el proceso técnico de transferencia de competencias. Esto se debió a que el Intendente, en su rol regional, estaba obligado a actuar en conformidad con las decisiones provenientes directamente del nivel central. Si bien, la voluntad política desde el nivel central fue por medio de una subsecretaría como SUBDERE, se respaldaron sus acciones de descentralización y de implementación a nivel regional.

En la misma dirección, de la institucionalidad que lideró este proceso, el apoyo técnico de SUBDERE hacia los gobiernos regionales promovió el fortalecimiento de sus estructuras organizativas y operativas. Esto se ve reflejado en el sistema de acreditación de condiciones previas y el fortalecimiento de elementos estructurales y organizativos de los gobiernos regionales contribuyeron para ello. Un ejemplo de ello, fueron los ejercicios de planificación que permitieron el fortalecimiento de las estructuras institucionales que algunos gobiernos regionales impulsaron a pesar de la incertidumbre política a la cual estaban enfrentados.

Por otra parte, a pesar de los desafíos, el apoyo entre distintas instituciones entre el mismo nivel regional, como la capacidad de colaboración y compartir información fue fundamental para el progreso en la planificación y desarrollo regional.

Por último y en cuanto a los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial tanto la capacidad técnica y los programas de capacitación, como las experiencias exitosas de los ejercicios identificados en algunas regiones y la coordinación intersectorial se reconocen como los elementos claves y facilitadores para la consolidación de enfoques integrados y de avances en las competencias de planificación y ordenamiento territorial.

5.4 Principales aprendizajes y desafíos del proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial desde el nivel central al regional

El presente numeral responde al cuarto objetivo específico de esta investigación el que está asociado a “*Analizar principales aprendizajes y desafíos del proceso de transferencia de competencias en planificación y ordenamiento territorial*”.

En coherencia con el análisis de esta investigación, los hallazgos más destacados del proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial también están categorizados en tres ámbitos clave que articularon el proceso de manera transversal, y que, sin alguno de esos elementos, no es posible ni comprender ni explicar el análisis de este.

En ese sentido, el análisis del proceso se explica desde lo político, desde lo institucional y desde los propios instrumentos de planificación y ordenamiento territorial. Asimismo, en este subcapítulo se identifican los principales aprendizajes y los desafíos que se identificaron del análisis de dicho proceso.

5.4.1 Principales aprendizajes del proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial

Desde el ámbito político el proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial está articulado bajo un proceso mayor, el de descentralización del país. No obstante, si bien el objetivo de estudio de esta investigación se encuadra en la dimensión administrativa de la descentralización, el gran proceso en sus tres dimensiones no se puede obviar del análisis, ya que elementos de este orden, influyeron no solo en la concreción del proceso de transferencia de competencias analizado, sino que también en su propia implementación.

Dicho proceso estuvo supeditado a la discusión política y legislativa mayor sobre cuál debía ser el camino para descentralizar el país y consecuentemente sus mecanismos. Desde ese punto de vista, un acuerdo político se presentó luego de varios años de negociación mientras el proceso de transferencia de competencias impulsado en 2005 e implementado desde 2007 avanzaba a su propio ritmo, pero arrastrando complejidades de origen político, institucional, técnico e instrumental.

En ese sentido, a partir del análisis y del estudio realizado, es posible sostener que, el proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial desde el nivel central al regional no contó con suficiente apoyo desde los distintos actores políticos. Es posible sostener lo anterior, debido a que se destaca la percepción de que la discusión inicial sobre la descentralización se planteó de manera equivocada al preguntar a los servicios

públicos, especialmente a los ministerios, qué facultades querían transferir. Este enfoque, centrado en la reticencia a ceder poder, generó obstáculos burocráticos a lo largo del proceso cuando podría haberse orientado hacia cuáles eran las facultades esenciales que el gobierno central necesitaba para cumplir con su rol y a su vez permitiendo la transferencia de lo indispensable para las regiones.

La falta de una autoridad política robusta para liderar este proceso contribuyó a que la SUBDERE, siendo una subsecretaría, asumiera un papel central en lugar de una figura política con la capacidad de coordinar y liderar no solo desde lo técnico.

Aunque el enfoque técnico del proceso de transferencia de competencias es principalmente administrativo, es imperiosa la necesidad del respaldo político. Si bien, SUBDERE mostró un fuerte impulso y movilizó tanto recursos como personal, la complejidad radicó también en el avance de un marco legal adecuado. Se observó la existencia de distintos niveles en el avance del proceso, evidenciando la interconexión de aspectos políticos y legales que no siempre evolucionaron de manera sincronizada. En consecuencia, el proceso transitó por una vía muy burocrática y transferir al fin y al cabo “pequeñas decisiones” en vez de “grandes decisiones”.

Asimismo, estos elementos también dan cuenta del diseño del aparato administrativo del Estado de Chile, en cual es unitario y desconcentrado en vez de descentralizado. Esto es posible de sostener, a partir de lo sostenido por Rufián y Palma (1993) en el marco conceptual de esta investigación, que, si las autoridades regionales son órganos que dependen del nivel central, como son las secretarías regionales ministeriales y los Intendentes de la época, se estaría frente a desconcentraciones territoriales y no propiamente de descentralización.

Desde el ámbito institucional, es posible sostener que uno de los elementos a destacar y que surge desde el análisis del objetivo de estudio y dice relación con el diseño de la institucionalidad política que sostuvo el propio proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial.

Por un lado, la necesidad de consolidar la institucionalidad de los gobiernos regionales complicó el fortalecimiento de estos como entidades gubernamentales del nivel regional. La debilidad estructural y la limitación de recursos dificultaron la robustez del proceso de transferencia de competencias. Ambos procesos, el fortalecimiento del nivel regional y la incorporación de nuevas funciones, avanzaron de manera paralela no siempre logrando una articulación adecuada entre la estructura institucional y las nuevas responsabilidades asignadas.

No obstante, el propio transcurso del proceso de transferencia de competencias tenía acompañado, para el fortalecimiento de los gobiernos regionales, un proceso de capacitación hacia los equipos de las DIPLADE, desde SUBDERE, fue un impulso importante para los gobiernos regionales para poder impregnarse de herramientas y competencias que demandaban sus nuevas funciones. En ese sentido, la transferencia de competencias resaltó la necesidad de invertir en la capacitación y fortalecimiento de capacidades del personal de los gobiernos regionales, a pesar de que haya sido desde el nivel central.

La prolongada informalidad de las Divisiones de Planificación y Desarrollo en los gobiernos regionales, extendida por más de una década, debilitó su posición frente a otras divisiones

regionales. Este aspecto afectó la articulación efectiva entre la planificación regional y las decisiones de inversión dentro de la misma institución regional, evidenciándose en la falta de coordinación entre las divisiones. Un ejemplo de esto es la falta de alineación entre los lineamientos de la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) y la gestión de la inversión pública regional, destacando el desacoplamiento entre ambas áreas. Además, la arraigada lógica centrada en la ejecución presupuestaria regional, que prioriza la financiación y ejecución anual de proyectos de inversión, contribuye a este desajuste.

La experiencia de los informantes clave regionales revela que, frente a la incertidumbre normativa causada por la demora en la discusión legislativa sobre descentralización y consecuente modelo de transferencia de competencias, así como la “tercera división” informalmente conocida como Planificación y Desarrollo, tuvieron que adaptarse a dinámicas cambiantes y necesidades específicas de cada región, enfrentando desafíos institucionales. A pesar de operar en una estructura rígida, su flexibilidad les permitió concebir soluciones innovadoras, condicionadas por las particularidades de cada equipo de las DIPLADE.

Los gobiernos regionales, al iniciar el proceso de transferencia de competencias, carecían de la solidez necesaria para asumir una función crítica. En ese momento, estas instituciones subnacionales no se desempeñaban como actores regionales clave con la consistencia política, administrativa y técnica requerida para asumir la función de planificación del territorio regional. Su estructura era precaria tanto a nivel institucional como político.

La precariedad institucional se vio agravada durante su proceso de consolidación, ya que la falta de una estrategia nacional de planificación obstaculizó la transferencia de competencias en este ámbito. La ausencia de directrices nacionales, más allá de las definiciones regionales, se convirtió en una dificultad, ya que el ámbito decisonal y estratégico en planificación y ordenamiento territorial estaba relegado a los programas de gobierno en lugar de ser abordado como una estrategia de Estado.

“Lo que quizás pudo haber sido mejor es en dimensionar el espacio que se abría, porque finalmente los equipos quedaron chicos en un momento, para la cantidad de cosas que se fueron sumando progresivamente, no estoy hablando del primer año, sino que ya cuando la división tenía dos, tres, cuatro años, ya la cantidad de funciones empezaron a ser cada vez mayores, siendo los equipos originales. Entonces la respuesta era decir que nosotros ya los fortalecimos, ya les pasamos gente, ya les financiamos. Sí, pero es que ahora tenemos cada vez más funciones, cambió la ley del medio ambiente, ahora también vemos medio ambiente, ahora también vemos instrumentos de planificación, y así, entre otros ejemplos, se fueron sumando y de alguna manera se dejó crecer las funciones y no necesariamente ir equiparándolas con los funcionarios que pudieran cubrirlas. Crecimos más rápido en funciones que en equipos. Eso como un nodo crítico probablemente e inmejorable, lo que tiene que ver con el actual estado de transferencia completa, que es un poco lo mismo.” (Informante clave NR_04).

A pesar de lo anterior, y en contraposición, también fue posible observar que, mientras fue pasando el tiempo, a la fecha, existe una mayor consideración de la planificación regional para la gestión pública descentralizada, consolidando lo que se podría identificar como una “cultura de la planificación” en los gobiernos regionales, aspecto que no es menor por cuanto

contribuye a una valorización de esta función en la institución pública regional. Este mismo elemento también va en dirección con la transformación del propio desarrollo institucional de los gobiernos regionales, ya que, al incorporar funciones en estas materias, su rol fue mutando desde su origen, identificado como un órgano principalmente de financiador y de ejecución de proyectos regionales, hacia funciones técnico-estratégicas de planificación del desarrollo regional con distintos horizontes de tiempo.

Desde otra vereda institucional, se identificó una falta de participación regional en el diseño de los procesos que veían acompañados del proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial. A pesar de que el diseño fue concebido por completo desde el nivel central, y mandatada su implementación a nivel regional, no hubo una adecuada coordinación entre ambos niveles. Las y los entrevistados del nivel regional, en su totalidad, expresaron la necesidad de ser incorporados desde la fase de diseño, involucrando a autoridades regionales, profesionales expertos y otros actores clave. Esta falta de participación desde el inicio afectó la contextualización del proceso, limitando la consideración de las condiciones institucionales y territoriales específicas de los gobiernos regionales, lo que podría haber contribuido a lograr una implementación más efectiva. Dado lo anterior, es que se identificó un proceso completamente jerárquico y desde el ámbito de la implementación de políticas conformado desde un modelo *top down*. Así dan cuenta, en su mayoría los informantes claves del mandato del nivel central para transferir el ámbito de planificación territorial hacia niveles regionales, lo cual fue diseño por SUBDERE, y que debió ser realizado por los gobiernos regionales, sin incorporarlos en el propio diseño de este proceso, dando cuenta de una implementación jerárquica en la escala administrativa del país. Las problemáticas identificadas sobre este tipo de implementación en el proceso de transferencia de planificación territorial, se asocia en un ámbito, en cómo se adecuaron los equipos profesionales para asumir las nuevas responsabilidades y el respaldo político institucional. Esta situación es un ejemplo de la desconexión entre la formulación de la política a nivel central y la capacidad y realidad a nivel regional, lo que condujo a dificultades en la propia implementación efectiva de ella. La institucionalidad regional no estaba madura aún para la implementación de este proceso. Si bien, desde el nivel central se realizaron esfuerzos para acompañar el proceso, desde el nivel regional dependió a su vez, de la robustez de las autoridades políticas con que hicieron suyo el proceso y de la manera en que fue implementado en la estructura institucional tanto del gobierno regionales y en lo específico en las Divisiones de Planificación y Desarrollo.

Hill & Hupe (2002) sostienen que, una aproximación más integradora entre los modelos de implementación (*top down* versus *bottom up*) podría ser más efectiva para los resultados propios de políticas públicas. En el caso específico, del proceso de transferencia de competencias de planificación territorial, esto implicaría reconocer la importancia de la participación y el conocimiento local en el mismo, como así fue relevado por varios de los informantes claves regionales:

“Entonces, creo que, a nivel de validación regional, el GORE avanzó muchísimo en todo lo que tenga que ver con instrumentos, proyección y visión de desarrollo, y en términos prácticos de descentralización, en términos de diseñar, procesos metodológicos, contenidos, reglamentos, que pongan como en ejecución esos instrumentos, pero no tenemos una voz tan escuchada. No estamos siendo consultados en esas materias.” (Informante clave NR_05).

“El instrumento mismo, así como las estrategias, las políticas públicas, los planes, si bien son diseñados acá, estamos hablando de que estas nuevas, grandes competencias, a la hora de implementarlas, la normativa que las rige, o los reglamentos y la metodología que las rige, no está siendo consultada con quienes ya hicimos los primeros ejercicios de planificación y ordenamiento territorial, y, por tanto, tenemos mucho que aportar, porque ya el ente regional está súper validado. Pero ese ente regional súper validado, estamos en la región validados, pero a nivel de la discusión central y de la toma de decisiones, no existe ese mismo peso, ese mismo rango. Probablemente, y es una teoría, pero una posibilidad es que, en vez de relacionarse con 16 regiones, se relacionan con un profesional de SUBDERE que va a las reuniones, porque las 16 regiones vamos a tener súper heterogéneas opiniones, basadas en nuestra diversidad, particularidades, formas de enfrentar los instrumentos, recursos distintos, entonces es más fácil homologar y estandarizar los métodos y los reglamentos para los instrumentos que estamos generando y diseñando en las regiones, elaborando en las regiones.” (Informante clave NR_04).

Esta perspectiva desde el nivel regional reconoce el valor de su propio conocimiento y experiencia aprendida con el paso del tiempo y cómo los equipos regionales se van adaptabilidad a sus nuevos quehaceres.

Por otra parte, un aprendizaje que es clave fue el rol de MIDEPLAN en el proceso de transferencia de competencias. Desde este ministerio, se evidenció una gran resistencia a transferir las competencias en planificación³¹, dado que este sector desempeñaba un papel fundamental en la planificación a nivel nacional, la transferencia de estas competencias a nivel regional implicaba diluir la esfera de planificación en dichos niveles, careciendo de las capacidades y experiencia necesarias para asumir esta función.

Lo anterior fue corroborado por informantes claves desde el nivel central, referidos en el capítulo anterior, en que existía la convicción que los gobiernos regionales eran muy frágiles. Analizando las distintas percepciones tanto de los actores del nivel central como el regional, es posible sostener que lo anterior se vincula con tres elementos transversales institucionales de los gobiernos regionales, pero también con la propia institucionales administrativa del país asociado a preocupaciones sobre la capacidad institucional y la autonomía de los gobiernos regionales en el contexto de la planificación territorial.

Por una parte, la percepción que se tenía de los funcionarios del nivel regional, que, en el período de estudio, estas instituciones eran consideradas un “apéndice” del Ministerio del Interior, ya que, era entidades dependientes de dicho ministerio, limitando su capacidad de acción y decisión autónoma sobre el desarrollo regional. Por otra parte, el rol del intendente, que era el representante del nivel central, pero desempeñando una doble función, tanto Intendente como tal como el responsable del ejecutivo en la región, arrastrando así, poca autonomía regional en la toma de decisiones para la implementación de las políticas públicas regionales y consecuentemente en los intereses de este territorio. Y, por último, a consecuencia de lo anterior, el cuestionamiento sobre la madurez institucional para el desarrollo de la planificación territorial, siendo poco autónomos para enfrentar dicho desafío:

³¹ En la totalidad de las y los entrevistados dan cuenta de ello.

“Básicamente era porque los funcionarios creían que la institución gobierno regional tal como era entendida en ese minuto que era un apéndice del Ministerio del Interior, por lo tanto, con un funcionario del Ministerio del Interior que era el Intendente con un doble sombrero, es decir, es Intendente Regional, pero a la vez es ejecutivo del Gobierno Regional ¿ya? No estaba lo suficientemente madura y desarrollada como institución para hacer frente a un Desafío tan grande como era planificar su territorio, soñar su territorio “(Informante clave NC_09).

La salida de MIDEPLAN del nivel central desde el rol del ente competente en materia de planificación regional y la reubicación de esta en el nivel regional generaron importantes desafíos, no solo a escala regional, sino que también a escala de país. Las secretarías regionales de planificación tenían una combinación de funciones de planificación y control sobre el sistema de inversiones, lo que les daba un poder significativo en la región. Las DIPLADES, en cambio, se centran solo en la función de planificación y ordenamiento territorial, sin involucrarse en la evaluación de proyectos de inversión. Esta brecha representa una desventaja en términos de influencia y capacidad para dirigir el desarrollo regional, si bien tiene su origen en el ámbito técnico e instrumental, merma el fortalecimiento de las Divisiones de Planificación y Desarrollo en consecuencia también de los gobiernos regionales desde su propia institucional como también de su capacidad política para llevar adelante estas competencias.

Dicha situación es posible de articular también con el modelo de desarrollo del país que se estaba cuestionando por esa época. La idea de planificación estaba mutando en dirección a ideas más neoliberales de desarrollo y que coincidían con el modelo “Modelo Regional Mixto” implementado posterior a las reformas económicas del país, promoviendo políticas liberales y de apertura al comercio extranjero y comentado en los antecedentes de la investigación. Asimismo, ciertos informantes clave del nivel central dieron cuenta de lo anterior:

“mi explicación es más ideológica, mi explicación es que yo creo que ese como ataque permanente a la función de planificación de MIDEPLAN tenía mucho que ver con cómo permearon ideas más liberales dentro de los cuadros directivos y dentro de la política concertacionista también, que se sumó a esta especie como descrédito respecto a la planificación que se había instalado en el país y que era muy propio de visiones neoliberales más extremas ¿No? Entonces ¿Qué significaron finalmente que la planificación que se hiciera en el país en esos años y hasta hoy día? Diría yo a nivel nacional sea más bien direccionada desde el Ministerio de Hacienda que desde otra institución del Estado, que tenga un perfil más integrado o una visión más integral del desarrollo ¿No?” (Informante clave NC_08).

Aunque hoy existe una Política Nacional de Ordenamiento Territorial su reglamento aún no ha sido aprobado. Esta situación, combinada con la falta de una orientación país e institución competente en dicha materia a nivel nacional perjudica el quehacer de los gobiernos regionales para asumir estas competencias, pero también genera tensiones en las relaciones intersectoriales. La interacción con SUBDERE y MINVU se vio afectada, dando lugar a complicaciones y desafíos en diversos aspectos que a la fecha no están resueltos.

Desde los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial:

Desde esta perspectiva, los principales hallazgos se vinculan con la dispersión de funciones en materia de planificación territorial en distintos órganos del estado tanto del nivel central como del regional, junto con la falta de políticas desde el nivel nacional y de reglamentos coherentes para la ejecución de políticas regionales adecuadas y pertinentes al desarrollo regional. La relevancia de este ámbito para el proceso se debe a que, la gran dispersión de funciones tanto de planificación como de ordenamiento territorial distribuidos en diversos sectores del poder ejecutivo en el mismo nivel regional, como son en las SEREMIS y en servicios especializados del Estado, dificultó la propia consolidación de las funciones en estas materias en los gobiernos regionales.

Para ello, la colaboración intersectorial fue un instrumento relevante y utilizado por algunos más que otros gobiernos regionales, la que fue un aporte facilitador para el quehacer de los equipos en este nivel de gobierno.

Por otra parte, y asociado al propio mecanismo de transferencia de competencias, que finalmente termina siendo a través de diversos instrumentos, queda de manifiesto que estas no pueden ser estándar para todas las regiones, sobre todo en el caso específico de planificación regional y ordenamiento territorial. Entrevistados tanto del nivel central como el regional dan cuenta de ello poniendo énfasis principalmente en la diversidad territorial del país:

“Entonces, eso que es una cosa como una molestia muy doméstica que yo podría comentar, imagino que también en algún momento desde las acciones, desde el nivel central, que van a influir en nuestros niveles regionales, se pierden un poco en no empatizar profesionalmente con la experiencia regional. Y más aún, es una cuestión que seguramente compartimos muchas personas, la mirada nuclear desde el nivel central es, a mi juicio, absolutamente limitada para dar cuenta de la diversidad territorial desde Arica, Parinacota, a Magallanes y la Antártica chilena. Entonces, eso es algo que hace rato ya debiéramos continuar trabajando y reforzando en la mirada, tanto de funcionarias y funcionarios públicos de las regiones, como de los niveles centrales, frente al desafío que significa la diversidad territorial de Chile” (Informante clave NR_03).

Complementando lo anterior, esta diversidad territorial, además, trae consigo una capacidad institucional variada y compleja de unificar. El igual enfoque limita la capacidad de los gobiernos regionales que ya de por sí continúan en un proceso de consolidación institucional. El aporte de los instrumentos de planificación y de desarrollo territorial elaborados y desarrollados desde el nivel regional, son claves para la autonomía y el desarrollo de los territorios subnacionales, reconociendo su papel en la articulación estratégica del territorio.

5.4.2 Desafíos para el actual modelo de transferencia de competencia en base a la experiencia del proceso de transferencia de competencias estudiado

A partir del análisis del proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial y de todo el material recopilado es posible dar cuenta de una vasta experiencia de lo que fue este proceso a modo de aprendizaje. Este aprendizaje a modo de desafío también podría ser un aporte para el actual modelo de transferencia de competencias que comenzó a implementarse con la puesta en marcha de la Ley 21.074 de fortalecimiento de la regionalización del país.

Dado lo anterior y rescatando principalmente la experiencia de las y los informantes clave, es la valorización del conocimiento ya acumulado por los equipos de los gobiernos regionales, específicamente en este caso de las Divisiones de Planificación y Desarrollo. Se hace fundamental no desaprovechar el conocimiento y la experiencia acumulada en todo este período de lo que fue el proceso de análisis. Si bien, las voces del nivel regional asumen los aprendizajes y éxitos de su experiencia, esta misma se hace crucial para mejorar el proceso de transferencia de competencias. Incorporar este conocimiento en el nuevo proceso es fundamental para construir prácticas exitosas y que no deban partir desde “0”.

Asociado a esto, es que, también es importante adecuar las expectativas sobre el macro proceso de descentralización en el nivel regional, el cual se reconoce como muy paulatino. Este proceso requiere un fortalecimiento constante de los equipos regionales y no solo a modo utilitario por un proceso en específico. Esta orientación en cuanto al fortalecimiento sostiene que la transferencia de competencias es más que una simple reasignación de tareas de un nivel a otro, sino que debiera ser complementarse con capacidades locales. En este mismo ámbito, es necesario como desafío, contar con un enfoque más estratégico para determinar qué competencias son más adecuadas para ser transferidas al nivel regional, cómo se deben transferir y en qué plazos, considerando cada una de las diversidades y particularidades territoriales, dejando de lado la estandarización de este proceso de transferencia de competencias.

Por su parte, un elemento muy positivo del proceso y que es pertinente de reconsiderar como un desafío para el actual modelo de transferencia de competencias, fueron los convenios de cooperación intersectoriales, ya que facilitaron una transición progresiva y ordenada y principalmente una colaboración efectiva entre las instituciones que entregan y reciben competencias, por lo que ambas partes resultaban beneficiarias.

6 CONCLUSIONES

Si bien el objeto de estudio fue el proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial en el marco de la descentralización administrativa del país, también es relevante sostener que, a su vez, este encuadre se basa en un contexto político, social y económico, dado a su vez por el retorno a la democracia en los años 90 como se comentó en la introducción de este documento.

Derivado de la crisis económica y mundial de los años 80, que llevó a una reforma del modelo económico liderado por Estados Unidos, otros países implementaron reformas estructurales, y en el caso de países de América Latina además fueron recuperando la democracia, las sociedades empezaron a reclamar su derecho a participar en las decisiones políticas de la vida colectiva (Finot, 2001). Consecuentemente, la forma de gobernar cambiaría con renovados movimientos sociales y nuevas exigencias tanto políticas como económicas. En un contexto de gobiernos democráticos esto significó una evolución del aparato centralista a una descentralización del poder hacia otros niveles de gobiernos más próximos a los ciudadanos. Factores coyunturales fueron decisivos para que procesos iniciados bajo formas de descentralización solo administrativa, avanzaran hacia una descentralización política, y el caso de Chile no estuvo exento de ello. En contraste, con países de América Latina, en Chile, la descentralización se inició con el objetivo de mejorar la eficiencia en el gasto público y fortalecer la gestión estatal.

Dado lo anterior, el enfoque instaurado en el país se reconoce como el *New Public Management*, inspirado en el post-burocratismo el cual busca eficiencia, calidad y estrategia en la administración pública. Bajo este precepto, la descentralización se expone como un elemento clave para desarrollar el potencial gerencial en las administraciones públicas. En América Latina se vincula con la reforma del Estado, la gobernabilidad democrática y la gestión descentralizada en red.

La implementación de este enfoque, y articulando con el proceso analizado, llevó a la creación y expansión de departamentos y unidades en gobiernos subnacionales, con el objetivo de mejorar la gestión de servicios y la integración de responsabilidades técnicas y financieras. Sin embargo, como plateaba Montecinos (2005) y otros autores, la descentralización como tal, no garantiza automáticamente la eficacia y eficiencia del Estado. Existe la preocupación que la descentralización pueda llevar a un Estado fragmentado y a la ejecución aislada de políticas públicas, lo que puede resultar en ineficiencia, lo cual fue posible observar, con matices y más allá de una valoración global, el proceso estudiado.

En línea con lo anterior, desde una perspectiva vinculada a la evolución de la descentralización administrativa en el país, es que se relevó el enfoque conocido como “Regionalismo” para la comprensión de este proceso de transferencia de competencias en materia de planificación y ordenamiento territorial desde el nivel central al regional. Con la implementación de este enfoque, en América Latina, se redefinieron ciertas funciones de desarrollo en que las regiones tomaron un mayor rol en su propio desarrollo, pensando que esto como virtud traería un crecimiento desde la capacidad de competitividad de los territorios a través de diversos mecanismos. Ahí la relevancia de revisar la evolución descentralizada de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial en el país.

Ya en lo referido en lo específico al proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial, desde el nivel central al regional, entre 2005 y 2018, en el marco del proceso de descentralización administrativa del país, es posible destacar, que estuvo marcado por ámbitos políticos, institucionales y técnicos. Desde estos se reconocieron elementos transversales y que se exponen en este acápite a modo de conclusiones.

El contexto político y legislativo, en el marco de un proceso más amplio y relacionado con la descentralización del país, marcó fuertemente los tiempos de avance del proceso de transferencia de competencias del período estudiado. A pesar de las modificaciones a la LOGGAR en 2005 y su posterior implementación en 2007, la cual marcó un hito importante para el desarrollo institucional de los gobiernos regionales, el proceso enfrentó complejidades originadas por la reticencia política a ceder poder y en la falta de una figura política robusta para liderar el proceso, lo que dio como resultado un proceso excesivamente burocrático y limitado en cuanto a las competencias que finalmente se transfirieron.

Este ámbito afectó directamente la institucional de los gobiernos regionales para hacer frente a nuevas atribuciones, y no solo en materia de planificación territorial, sino que de manera transversal de sus funciones. Esto debido a que la institucionalidad de este nivel de gobierno estaba al alero de las decisiones políticas y legislativas por lo que su consolidación como entidades gubernamentales regionales tomó más tiempo de las expectativas que había al menos desde el nivel regional. Asimismo, la misma debilidad estructural y la limitación de recursos dificultó la incorporación efectiva de nuevas funciones de planificación y ordenamiento territorial.

Vinculado con lo anterior, también se reconoce el fortalecimiento de capacidades en medio del proceso de transferencia de competencias analizado. SUBDERE fue el actor responsable del diseño del proceso del nivel central y a su vez, acompañante de la implementación de él en el nivel regional. Jugó un rol clave en la capacitación de los equipos de las DIPLADE, facilitando metodologías, herramientas, técnicas y recursos para la adaptación de los mismos profesionales sobre las competencias transferidas. A pesar de ello, se detectó una falta de alineación entre los elementos estratégicos y de la gestión de inversión pública regional.

En línea con ello y desde la articulación entre el nivel central con el regional, es posible sostener que hubo una baja coordinación entre ellos en cuanto al diseño del proceso que debía ser implementado desde el nivel regional, limitando la posibilidad de relevar condiciones específicas de cada región. En consecuencia, el proceso de transferencia de competencias se ejecutó por medio de una implementación jerárquica y centralizada, alineado con lo que se conoce como un modelo de implementación top down. Sobre la propia implementación, si bien SUBDERE acompañó a los gobiernos regionales, también se sucedieron espacios e instancias de altos requerimientos técnicos y de tiempos, mientras recién los equipos profesionales se estaban conformando y desarrollo en cuanto fortalecer sus propias capacidades, generando a su vez, altos grados de exigencia hacia los equipos regionales.

Dado lo anterior, las regiones fueron respondiendo de maneras diversas frente a las tareas a ejecutar mandatados por SUBDERE de acuerdo con sus propias capacidades institucionales, algunos con muchas limitaciones y otros con mayores flexibilidades para la adaptación. Esto también se asocia directamente a la diversidad territorial de cada uno de estos gobiernos

regionales, dificultando a su vez la implementación de un enfoque único de transferencia de competencias.

Lo anterior sin duda que también generó consecuencias en el tercer ámbito destacado, los instrumentos de planificación territorial. La importancia de estos se asocia a que, desde su ámbito de acción, permite una directa autonomía y capacidad de acción sobre el desarrollo de los territorios subnacionales, siendo un elemento articulador entre los diferentes espacios y dimensiones que integran una planificación territorial estratégica y que dé una respuesta coherente y pertinente a los desafíos que enfrenta el desarrollo regional.

Este mismo elemento, y a pesar de ciertos elementos valorativos disímiles, analizados en esta investigación, la evolución hacia una cultura de planificación territorial como competencia propia de los gobiernos regionales es relevante de destacar. El proceso, son todos sus elementos, permitió un avance hacia una mayor valorización de la planificación regional en la gestión pública descentralizada en lo específico en este nivel de gobierno, promoviendo una transformación del rol de los gobiernos regionales hacia funciones estratégicas del territorio más allá de la financiación y ejecución de proyectos.

En contraposición a la anterior, pero que da cuenta de un alcance mayor de esta investigación se asocia a la falta de una estrategia nacional, más allá de las definiciones regionales en materia planificación territorial. Si bien, se identifica positivamente la transferencia de competencia de planificación territorial hacia los gobiernos regionales, dicha materia quedó completamente diluida como tal en el nivel central. A la fecha no hay una institución política robusta que se haga cargo en cuanto a lineamientos estratégicos para el país, arrastrando consecuencias complejas de resolver desde el nivel regional.

La ausencia de una estrategia o plan a nivel de directrices nacionales, en articulación con el proceso de descentralización, ha complicado el quehacer de los gobiernos regionales en asumir estas competencias, impactando en las relaciones intersectoriales que tienen alguna competencia en dicha materia como SUBDERE y el MINVU.

En un país unitario y desconcentrado como Chile que ha hecho esfuerzos en descentralizar, es crucial que el nivel central defina las directrices sobre las cuales se conforma la nación, y una de ellas debe ser sobre la planificación territorial la cual es la manera instrumental de guiar el desarrollo regional, más allá que en ellas se definan los caminos a tomar. La claridad y coherente de las políticas nacionales permean la efectividad del mismo proceso de descentralización.

Al quedar diluida la materia de planificación territorial a nivel central, es posible sostener que la ausencia de una institución política robusta que maneje los lineamientos estratégicos para el país resalta la necesidad de un enfoque más integrado y coherente que responda a las políticas nacionales con la implementación articulada en el nivel regional.

El proceso de transferencia de competencias de planificación territorial del nivel central al regional en Chile ofrece aprendizajes interesantes al analizar los ámbitos político, institucional y técnico en su conjunto. La interacción y sinergia entre estos ámbitos proporcionan una comprensión más profunda del proceso y sus complejidades. A pesar de su naturaleza predominantemente técnica y administrativa, este proceso destacó la necesidad de un respaldo político robusto y coherente, que armonizara los aspectos institucionales y

técnicos. La compleja interrelación de estos elementos no solo planteó desafíos significativos, sino que también dejó lecciones importantes para los modelos actuales y futuros de transferencia de competencias, ampliando sus implicancias más allá del ámbito de esta investigación y hacia una gestión pública más amplia y efectiva.

En la reflexión final de este análisis, articulando los hallazgos del proceso estudiado con los autores expuestos en el marco conceptual, agrega valor y relevancia retomar las perspectivas de Fernández (2012). Ya en su tiempo, Fernández identificó elementos concluyentes y claves sobre las diferentes estrategias y modelos de implementación en los procesos de transferencia de competencias. De manera significativa, destacó que los nudos críticos estaban en la descentralización política y fiscal, identificando la falta de mecanismos para la generación de recursos propios en el modelo adoptado.

Respecto a la estrategia del proceso analizado, se evidencia la adopción de un modelo que reconoce como "*descentralización impositiva*", basado en un sistema uniforme que aplica criterios homogéneos sin considerar las particularidades o la capacidad de los entes receptores. Este enfoque pasa por alto la importancia de implementar gradualmente la transferencia de competencias, elevando el riesgo sobre su efectividad y eficiencia del proceso.

Adicionalmente, se observaron algunos elementos de la tercera estrategia descrita por Fernández (2012), reconocida como los *sistemas de interlocución*. Esta estrategia implica negociar, tramitar y aprobar las transferencias de competencias con una variedad de actores, enfrentándose a riesgos como los obstáculos de los intereses políticos y la falta de confianza en la gestión de los entes receptores.

En consecuencia, esta investigación revela una coherencia con las observaciones de Fernández (2012), especialmente en un contexto de administración del Estado centralista como es el caso chileno. El resultado de esta política fue un diseño institucional que limitó considerablemente las competencias de los gobiernos regionales, restringiéndolas principalmente al ámbito administrativo y otorgándoles escasa autonomía y poder de decisión. La definición insuficiente del perfil y atribuciones de estas competencias llevó a una falta de claridad, duplicidad de roles y recursos descentralizados limitados. Asimismo, el desarrollo de capacidades fue insuficiente, evidenciando tensiones entre las capacidades preexistentes y las nuevas responsabilidades, una limitada visión estratégica regional, y con liderazgos locales que dificultaron el fortalecimiento de una institucionalidad democrática adecuada para el desarrollo territorial.

Por otra parte, y en lo específico referido a este esfuerzo académico relevado en la presente investigación, y al igual que cualquier otro esfuerzo académico, presenta ciertas limitaciones que son inherentes al contexto y al alcance de esta. Si bien, el alcance de este estudio fue acotado y definido desde el inicio de este trabajo, lo cual permitió profundizar en los aspectos clave del objeto de estudio, es importante reconocer que existen temáticas que no fueron exploradas en su totalidad. Ejemplo de ello, es la representatividad de las voces regionales entrevistadas, las cuales, podría haber sido al menos una por cada una de las regiones, pero por decisión de esta tesista y de alcance temporal de la duración de esta investigación, se acotó a una muestra menor, y que representara a macrozonas regionales, como el norte, centro, sur y extremo sur del país. No obstante, se logró entrevistar a un grupo heterogéneo

de las regiones (Arica y Parinacota, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Los Lagos, Aysén y Magallanes) y con bastante experiencia en los gobiernos regionales. A pesar de ello, estas limitaciones no merman la relevancia y validez de los hallazgos obtenidos en esta investigación, sino que también pueden relevarse como una oportunidad para seguir avanzando en futuras investigaciones considerando este y otros elementos menos desarrollados.

En línea con lo anterior y para concluir esta investigación, a modos de palabras al cierre, es pertinente destacar que, aunque el análisis se centró en un proceso específico de la descentralización administrativa en Chile, y contribuye a la comprensión del proceso actual de transferencia de competencias en planificación y ordenamiento territorial, también resulta ser un espacio que abre oportunidades para nuevas reflexiones. Estas consideraciones se relacionan estrechamente con los temas tratados, aunque si bien, no fueron abordados directamente debido al alcance específico de este estudio, temas como la importancia de investigar las capacidades institucionales a nivel regional y la coordinación interinstitucional dentro del mismo nivel de gobierno, merecen una atención particular. Se observó un progreso más fluido en este nivel más que entre distintos niveles de gobierno, donde las buenas relaciones facilitaron una mayor efectividad de la implementación de políticas regionales en planificación y ordenamiento territorial. Asimismo, se plantea una reflexión más profunda y crucial sobre el tipo de descentralización que se aspira a alcanzar en el Estado de Chile, más aún, considerando que las distintas dimensiones de la descentralización aún no se articulan entre sí. Se avanza en un aspecto, como lo es la dimensión administrativa, pero se descuida otro, como la fiscal, creando un desequilibrio de manera transversal en el mismo alcance de la descentralización del país.

Estas reflexiones permiten abrir un camino para futuras investigaciones, desafiando a seguir evaluando el rumbo de la descentralización en Chile. El objetivo, además, es continuar la mejora del diseño e implementación de políticas públicas que sirvan a los ciudadanos y contribuyan para una mayor democracia del país.

7 BIBLIOGRAFÍA

- Ábalos, J. (1998), “Descentralización Fiscal y Transferencia de Competencias: Aproximación General y Propuestas para Fortalecer los Gobiernos Regionales en Chile”. Serie Fiscal 102. CEPAL.
- Arenas, F. (2009). El Chile de las regiones: una historia inconclusa. Estudios Geográficos, 70(266), 11–39. <https://doi.org/10.3989/estgeogr.0444>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile /BCN (2018). Asesoría técnica parlamentaria: Descentralización en Chile: avances y temas pendientes.
- Boisier, Sergio (1992). La descentralización, el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad. CEPAL, LC/IP/IP-G.62-P, marzo de 1992.
- Boisier, Sergio. (2004). Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. EURE (Santiago), 30(90), 27-40. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612004009000003>
- Boisier, Sergio (2010). Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad. Santiago de Chile. MAGO Editores. ISBN: 978-956-317-063-4.
- CIEPLAN, 2011: Evolución de la descentralización fiscal y administrativa en Chile.
- Christensen, T., Rykkja, L. H., y Læg Reid, P. (2016). Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy. Public Administration Review, 76(6), 887-897. JSTOR.
- Cingolani, L. (2013). The State of State Capacity: A review of concepts, evidence and measures. Maastricht University, Working Paper.
- Díaz L, Guillermo. (2016). Capacidades para la implementación de procesos de descentralización en territorios subnacionales: una aproximación teórica y empírica. Polis (Santiago), 15(43), 461-481. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682016000100022>
- Domorenok, E., Graziano, P., y Polverari, L. (2021). Introduction: Policy integration and institutional capacity: Theoretical, conceptual and empirical challenges. Policy and Society, 40, 1-19. <https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1902058>
- Falletti, T. G. (2006). Una Teoría Secuencial de la Descentralización: Argentina y Colombia En Perspectiva Comparada. Desarrollo Económico, 46(183), 317–352. <https://doi.org/10.2307/4151121>
- Fernández Águeda, Beatriz (2012). Políticas urbanas innovadoras, gobernanza y planificación flexible: Análisis de la evolución en Francia y propuestas de adaptación al contexto español. Fundación Alternativas, Madrid. ISBN 978-84-92957-99-6.
- Fernández, M.I., Weason, M. (2012). Gobernanza multinivel y traspaso de competencias para la descentralización y el desarrollo territorial. RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1379359061TransferenciadecompetenciasyGobernanza.pdf
- Finot, I., (2001). Descentralización en América Latina: teoría y práctica, ILPES. Santiago de Chile.
- Finot, I., (2006). Descentralización y viabilidad del desarrollo local en América Latina. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (34), 1-10.
- Finot, I., (2007). Los procesos de descentralización en América Latina. Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research, (10), 173-205.

- Fuentes, L. y Orellana, A. (2013) Gobernabilidad metropolitana en Bogotá y Santiago: institucionalidad divergente, resultados convergentes. *Revista Ciudad y Territorio CyTET*, XLV (175), 213-219. España.
- Fukuyama, F. (2013). What Is Governance? *Governance*, 26(3), 347-368. <https://doi.org/10.1111/gove.12035>
- Giraudy, A., y Niedzwiecki, S. (2022). Multi-level governance and subnational research: Similarities, differences, and knowledge accumulation in the study of territorial politics. *Regional y Federal Studies*, 32(3), 393-411. <https://doi.org/10.1080/13597566.2021.1941900>
- Gómez Orea, D. (2002): “Ordenación Territorial”. Editorial Agrícola Española S.A. Madrid.
- Grindle, M.S. and Hilderbrand, M.E. (1995), Building sustainable capacity in the public sector: What can be done? *Public Administration and Development*, 15(5), 441-463. <https://doi.org/10.1002/pad.4230150502>
- Henríquez, Osvaldo. (2020). Las leyes de descentralización en Chile: eje del cambio de la intergubernamentalidad pasando de la jerarquía a la negociación. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, (21), 5-28. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-17902020000100005>
- Henríquez Opazo, O., (2020). Descentralización y regionalización en Chile 1974-2020: de la desconcentración autoritaria al Estado unitario descentralizado con mayor empoderamiento regional. *Revista Territorios y Regionalismos*, (3), 61-81.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación* (5° Ed.). México, D.F., México: McGraw Hill Interamericana.
- Hill, M., & Hupe, P. L. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. SAGE Publications.
- Howlett, M., y Ramesh, M. (2014). The two orders of governance failure: Design mismatches and policy capacity issues in modern governance. *Policy and Society*, 33(4), 317-327. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2014.10.002>
- Hughes, A., Gleeson, D., Legge, D., y Lin, V. (2015). Governance and policy capacity in health development and implementation in Australia. *Policy and Society*, 34(3-4), 229-245. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.11.001>
- Jaramillo Cardona, Martha Cecilia. (2010). La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California. *Región y sociedad*, 22(49), 177-200. Recuperado en 12 de agosto de 2023, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252010000300007&lng=es&tlng=es.
- Lahera, Eugenio (2004). *Política y Políticas Públicas*. Serie Políticas Sociales, CEPAL. Santiago de Chile.
- Leyton, Cristian (2006). Estudio de caso N°94. Balance del proceso de descentralización en Chile 1990-2005 una mirada regional y municipal. Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.
- Márquez Poblete, M. A., & Veloso Pérez, E. (2021). EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CHILE: ESTADO DEL ARTE. *Estado, Gobierno Y Gestión Pública*, (35), pp. 139-. Recuperado a partir de <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/61424>

- Marshall, Catalina. La dicotomía de los procesos de descentralización administrativa y planificación urbano-regional en Chile; efectos sobre la planificación y gestión subnacional. Tesis de doctorado. Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2018.
- Mieles Barrera, M. D., Tonon, G., & Alvarado Salgado, S. V. (2012). Investigación cualitativa: el análisis temático para el tratamiento de la información desde el enfoque de la fenomenología social. *Universitas Humanística*, (74), 195-225.
- Montecinos, Egon. (2020). Elección de gobernadores regionales en Chile: escenarios de cambio en las relaciones intergubernamentales. *Revista de ciencia política* (Santiago), 40(3), 567-587. Epub 18 de junio de 2020. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000101>
- Montecinos, Egon. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *EURE* (Santiago), 31(93), 73-88. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612005009300005>
- Montecinos, Egon. (2020). Centralismo y descentralización en Chile. Pasado, presente y propuestas de futuro. RIL Editores.
- Navarrete-Yáñez, Bernardo Eric, & Higuera-Seguel, Víctor. (2014). Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010. *Convergencia*, 21(66), 179-202. Recuperado en 16 de agosto de 2023, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352014000300007&lng=es&tlng=es.
- OEA (2008), La descentralización y los desafíos para la Gobernabilidad democrática”.
- OECD (2017), Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del sistema municipal. Conclusiones principales y recomendaciones, OECD Publishing, Paris.
- Orellana, A., Orrego, C. (2020). Descentralización regional, gobernadores electos y transferencia de competencias. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, Documentos de Trabajo del IEUT, N° 9.
- Painter, M., Pierre, J. (2005). Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes. In: Painter, M., Pierre, J. (eds) *Challenges to State Policy Capacity*. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9780230524194_1
- Peters, G. (2015). Policy capacity in public administration. *Policy and Society*, 34(3-4), 210-228. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.005>
- Ramírez Vargas, C. (2021). (DES) CENTRALIZACIÓN EN CHILE, UN RECORRIDO POR LOS PRINCIPALES HITOS DE 1810 A 1989. *Estado, Gobierno Y Gestión Pública*, (35), pp. 65-. Recuperado a partir de <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/61421>
- Rondinelli, D. et al. (1989). Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political-Economy Framework. *Development and Change*, vol. 20, n. 1
- Rosas, Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, (30), 119-134
- Rosas Huerta, A. (2019). Capacidad institucional: Revisión del concepto y ejes de análisis. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 19(32), 81–107. <https://doi.org/10.14409/daapge.v19i32.8482>

- RUFIAN, Dolores y PALMA, Eduardo. (1993), La descentralización, problema contemporáneo en América Latina, Capítulo II: "Las nociones de centralización y descentralización", Cepal, Documento de la Dirección de Programas y Políticas Sociales, Santiago, págs. 47-107.
- Soza, Sebastián (2023). Coordinación institucional de los organismos de la administración del Estado de Chile con competencias en la planificación y ordenamiento territorial. Tesis de grado para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile.
- Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2001). El Chile descentralizado que queremos. Un proyecto de todos”.
- SUBDERE – GTZ. (2008), “Sistematización del proceso de Acreditación de las Condiciones Iniciales para la Transferencia de Competencias de Planificación a los Gobiernos Regionales”. Santiago, Chile.
- SUBDERE, 2022: Hitos relevantes del proceso de descentralización (<https://www.descentralizachile.cl/>).
- Touati, N., Maillet, L., Paquette, M.-A., Denis, J.-L., y Rodríguez, C. (2019). Understanding Multilevel Governance Processes through Complexity Theory: An Empirical Case Study of the Quebec Health-Care System. *International Journal of Public Administration*, 42(3), 205–217. <https://doi.org/10.1080/01900692.2017.1423501>
- Valenzuela Van Treek, E. (2015). <i>Descentralización ya: conceptos, historia y agenda</i>. Ril editores. <https://www-digitaliapublishing-com.uchile.idm.oclc.org/a/37324>
- van Popering-Verkerk, J., Molenveld, A., Duijn, M., van Leeuwen, C., y van Buuren, A. (2022). A Framework for Governance Capacity: A Broad Perspective on Steering Efforts in Society. *Administration y Society*, 54(9), 1767–1794. <https://doi.org/10.1177/009539972111069932>
- Weissbluth, M., Leyton, C., & Inostroza, J. (2007). La descentralización en Chile 1990-2005: asignatura pendiente. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (37), 1-11.
- Woo, J. J. (2020). Policy capacity and Singapore’s response to the COVID-19 pandemic. *Policy and Society*, 39(3), 345-362. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1783789>
- Wu, X., Ramesh, M., y Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165-171. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>

Normas y leyes referenciadas:

- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (1991). Ley 19.097 de gobiernos regionales y administración comunal.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (1992). Ley 19.175. Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOGGAR).
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2005). Ley 20.050 Introduce las siguientes modificaciones a la Constitución Política de la República.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2009). Ley 20.390 sobre reforma Constitucional En materia de gobierno y administración regional.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2010). Ley 20.530 que crea el Ministerio de Desarrollo Social.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2018). Ley 21.073 que regula la elección de gobernadores regionales.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2018). Ley 21.074 de Fortalecimiento de la regionalización del país. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Chile.
- Constitución Política de la República de Chile, 1980.
- Constitución Política de la República de Chile, 2005.

ANEXOS

Anexo A: Pauta de entrevista del Proyecto “Capacidades institucionales de los Gobiernos Regionales para promover el Desarrollo Sostenible”

Esta guía de entrevista semi estructurada fue elaborada por el equipo de investigadores del proyecto referenciado. Asimismo, la aplicación de este instrumento fue realizada y distribuida por el equipo directivo, de investigadores y de los tesisistas asociados.

Guion de Entrevista Estudio Análisis de Capacidades Regionales (Universidad Chile – CAF)

CONTEXTO DEL ESTUDIO:

El proceso de descentralización en Chile presenta importantes avances como consecuencia de la elección democrática de las/os Gobernadores Regionales y el fortalecimiento de los roles y competencias de la institucionalidad de los gobiernos regionales, lo que avanza en la reducción de excesivo centralismo del país y en fortalecer la descentralización de poder político y administrativo hacia los niveles subnacionales.

El nuevo escenario de cambios ha implicado la generación de nuevas políticas y normativa de fortalecimiento de la descentralización, y generan una oportunidad para avanzar en un abordaje territorial del desarrollo.

En esta línea se ha ganado experiencia por parte de los gobiernos regionales en procesos de planificación regional, en la construcción de las Estrategias de Desarrollo Regional, avances en el Plan de Ordenamiento Territorial y políticas públicas regionales en diversos ámbitos del desarrollo. Sin embargo, se detectan amplios desafíos en el desarrollo y fortalecimiento de los gobiernos regionales.

Es por ello por lo que el propósito del estudio es:

Analizar las capacidades institucionales regionales de coordinación intergubernamental para la planificación y la gestión del desarrollo sostenible, estimando brechas de género, inclusión y diversidad.

En esta entrevista nos interesa ahondar en los elementos que permiten u obstaculizan el desarrollo de los gobiernos regionales

1. TEMA 1 GORE Y PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

- Háblenos del proceso histórico de los últimos 10 años, ¿cómo ha sido el proceso de traspaso de competencias desde el Gobierno Central hacia los Gobiernos Regionales (GORE)? ¿Qué elementos rescatas y cuáles crees que continúan siendo un desafío?

Preguntas auxiliares

- ¿Cómo crees que el proceso constitucional afecta a las capacidades de los GORE de ser efectivamente gobiernos territoriales? ¿Por qué razones?

- ¿Crees que las leyes y normas actuales favorecen el desarrollo de las capacidades institucionales de los GORE? ¿Qué falta?

2. TEMA 2: TRASPASO DE COMPETENCIAS Y CAPACIDAD POLÍTICA

- ¿Cómo ha afectado la elección de Gobernadores a las capacidades institucionales de los GORE? ¿Qué desafíos, riesgos u oportunidades ves en ello?
- ¿Cuál es el rol de los GORE hacia el desarrollo regional?, ¿existen capacidades para conocer e incidir en los actores (públicos, privados y sociedad civil) y puntos críticos de este desarrollo?
- ¿Cree que los GORE cuentan con los recursos humanos adecuados para llevar a cabo las funciones establecidas en el traspaso de competencias?
- ¿Existe capacidad en los GORE para articular la institucionalidad pública en la región?

Preguntas auxiliares:

- ¿Existen las competencias técnicas para desarrollar políticas públicas territoriales efectivas?
- ¿Existe capacidad para generar innovaciones de política pública en los GORE?
- ¿Con qué mecanismos cuentan los GORE para conocer el entorno (la región) y sus necesidades o puntos críticos?
- ¿Cómo afecta a los GORE la confianza de la ciudadanía en las autoridades?, ¿el descrédito a “la política” y “los políticos” ha afectado la labor que pueden realizar los GORE?

TEMA 3: ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LOS GORE

- En materia de inversiones regionales y financiamiento, en su opinión, ¿el problema principal son las capacidades de los GORE de ejecutar el presupuesto o es que no tienen los GORE los recursos financieros suficientes?
- ¿Cómo es la coordinación intergubernamental entre los GORE y el Gobierno Central?, ¿qué conflictos es posible identificar?, ¿qué procesos cooperativos es posible identificar?
- Una de las necesidades de los GORE es la coordinación para lograr políticas integrales ¿Cómo ves la coordinación interna en los distintos GORE?, ¿existen capacidades para lograr generar un trabajo conjunto y cooperativo?
- ¿Tienen legitimidad los GORE en su territorio? ¿o sigue siendo el gobierno central lo principal?

Preguntas auxiliares:

- ¿Con qué apoyos cuentan los GORE para poder realizar análisis en sus territorios? Pienso en apoyos que puedan brindarse desde el Gobierno Central, desde organizaciones de la sociedad civil, organizaciones internacionales, etc.
- ¿Existe articulación del trabajo en los GORE con grupos sociales relevantes como movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil, etc.?, ¿de qué manera se genera coherencia entre las demandas desde la ciudadanía?
- ¿Qué mecanismos existen para generar participación ciudadana en el contexto de los GORE?
- ¿Qué mecanismos existen para la rendición de cuentas (*accountability*)? Pensamos en mecanismos de transparencia activa o pasiva, audiencias públicas, cuentas públicas, etc.

Anexo B: Lista de informantes claves entrevistados

A continuación, se expone el detalle de las y los entrevistados de esta investigación:

Tabla 11. Lista de entrevistados y entrevistadas.

N°	Grupo	Nombre	Apellido	Experiencia	Sector	Nivel/Sector
1	G1	Claudia	Serrano	Ex Embajadora de Chile ante la OECD Exsubsecretaria Desarrollo Regional	Policy Maker	Sector experto
2	G1	Cristian	Jara	Jefe de Unidad Territorios de Convergencia SUBDERE	Político	Sector experto
3	G1	Egon	Montecinos	Director del Centro de Estudios Regionales de la Universidad Austral de Chile	Academia	Sector experto
4	G1	Eolo	Díaz Tendero	EDR O'Higgins director Horizontal	Sociedad Civil	Sector experto
5	G1	Gerardo	Ubilla Bravo		Academia	Sector experto
6	G1	Ismael	Tolosa	Presidente Chile Descentralizado	Sociedad Civil	Sector experto
7	G1	Jeanne	Simon	Académica experta	Academia	Sector experto
8	G1	Luis	Lira	CEPAL	Organismo Internacional	Sector experto
9	G1	Luis	Riquelme	Jefe Sector Presupuestario en DIPRES	Político	Sector experto
10	G1	Marcelo	Ramírez	Ex MIDEPLAN	Academia	Sector experto
11	G1	Osvaldo	Henríquez	Ex jefe del Departamento de Políticas y Descentralización de la SUBDERE	Policy Maker	Sector experto
12	G1	Patricio	Aroca	Directorio de RSAI (Regional Science Association International) y de PRSCO (Pacific Regional Science Council).	Academia	Sector experto
13	G1	Rodrigo	Candia	Jefe de División Desarrollo Regional	Político	Sector experto
14	G1	Rodrigo	Peñailillo	Exministro de Interior y Seguridad Pública de Chile	Político	Sector experto
15	G1	Sergio	Galilea	Exministro, Subsecretario e Intendente	Policy Maker	Sector experto
16	G2	Cristián	Jara	Profesional GORE RM/Profesional SUBDERE	Profesionales o directivos (o ex) de la SUBDERE entre período 2000 y 2018	Nivel nacional

N°	Grupo	Nombre	Apellido	Experiencia	Sector	Nivel/Sector
17	G2	Osvaldo	Henríquez	Jefe Departamento Política y Descentralización	Profesionales o directivos (o ex) de la SUBDERE entre período 2000 y 2018	Nivel nacional
18	G2	Luis	Hidalgo	Profesional / Asesor Departamento de Políticas Públicas	Profesionales o directivos (o ex) de la SUBDERE entre período 2000 y 2018	Nivel nacional
19	G2	Juan	Miranda	Jefe del Departamento de Gestión de Inversiones	Profesionales o directivos (o ex) de la SUBDERE entre período 2000 y 2018	Nivel nacional
20	G2	Jorge	Ibáñez	Profesional	Profesionales o directivos (o ex) de la SUBDERE entre período 2000 y 2018	Nivel nacional
21	G2	Carlos	Cereceda	Profesional	Profesionales o directivos (ex) de lo que era antiguamente MIDEPLAN (actualmente MIDESOF)	Nivel nacional
22	G2	José	Velásquez	Profesional DIPLADE	Directivos y/o profesionales (ex) de la División de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLADE)	Nivel nacional
23	G2	Paul	Vallejos	Profesional	Directivos y/o profesionales (ex) de la División de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLADE)	Nivel nacional
24	G2	Enrique	Rajevic	Asesor	Profesionales o directivos (o ex) del MINVU entre período 2000 y 2018	Nivel nacional
25	G2	Sergio	Herrera	Profesional DIPLADE	Directivos y/o profesionales (ex) de la División de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLADE)	Nivel regional
26	G2	Paula	Martínez	Analista DIPLADE	Directivos y/o profesionales (ex) de la División de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLADE)	Nivel regional
27	G2	Marcelo	Ramírez	Jefe de División de Planificación Regional/Asesor ministro/a	Profesionales o directivos (ex) de lo que era antiguamente MIDEPLAN (actualmente MIDESOF)	Nivel regional
28	G2	María Ester	Sepúlveda	Profesional DIPLADE	Directivos y/o profesionales (ex) de la División de Planificación	Nivel regional

N°	Grupo	Nombre	Apellido	Experiencia	Sector	Nivel/Sector
					y Desarrollo Regional (DIPLADE)	
29	G2	Álvaro	Marifil	Jefe de División de Planificación Regional	Profesionales o directivos (ex) de lo que era antiguamente MIDEPLAN (actualmente MIDESOF)	Nivel regional
30	G2	Juan Andrés	Worm	Analista DIPLADE	Directivos y/o profesionales (ex) de la División de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLADE)	Nivel regional
31	G2	Juan Carlos	Treiman	Encargado del Área de Planificación Territorial de la DIPLADE	Directivos y/o profesionales (ex) de la División de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLADE)	Nivel regional
32	G2	Paulina	Saball	Ministra MINVU	Profesionales o directivos (o ex) del MINVU entre período 2000 y 2018	Nivel nacional

Fuente: elaboración propia, 2023.

Anexo C: Consentimiento Informado de entrevistas para informantes clave



MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS-MGPP

CONSENTIMIENTO INFORMADO

TESIS “Análisis del traspaso de competencias de planificación y ordenamiento territorial desde el gobierno central hacia los gobiernos regionales entre los años 2007 y 2022”

Estimado/a entrevistado/a:

Por medio de este documento solicito dar su acuerdo a la entrevista cuyo tema a abordar se refiere a la Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas (MGPP) del Departamento de Ingeniería Industrial de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile.

El objetivo de esta investigación es: analizar el proceso de traspaso de competencias en materia de planificación y ordenamiento territorial, desde el gobierno central hacia los gobiernos regionales entre los años 2007 y 2022 en Chile.

Estas entrevistas tienen por objetivo ser un insumo para la comprensión y análisis de la dimensión administrativa de la descentralización en Chile, específicamente sobre dicho traspaso de competencias desde el nivel central al regional. En ellas se busca ahondar en los elementos que permiten comprender dicho proceso desde sus hitos más relevantes, las acciones de fortalecimiento de las capacidades institucionales asociadas a las competencias transferidas, los elementos facilitadores y/o obstaculizadores y por último los principales aprendizajes.

La entrevista se realizará de manera *online* con acuerdo de ambas partes y tendrá una extensión aproximada de 45 minutos. La participación es voluntaria, y puede retirarse en cualquier momento, no existiendo ninguna consecuencia negativa para usted. No se contemplan beneficios o incentivo monetario, o pago por participar, ni tampoco riesgos para el entrevistado. La grabación de la entrevista se realizará previo consentimiento expreso de ello por parte del entrevistado/a.

Toda la información que usted aporte será tratada de manera confidencial, salvaguardando los derechos presentes en la Ley chilena N° 19.628, sobre protección de la vida privada o la protección de datos de carácter personal. Las grabaciones obtenidas en esta entrevista no serán utilizadas como objetos ajenos a esta Tesis, ni para fines no autorizados, siendo custodiadas por la tesista responsable.

De ser necesaria mayor aclaración, puede contactarse con Cristián Leyton cristianleyton@uchile.cl quien es profesor guía de esta Tesis y subdirector del Magíster en Gestión y Políticas Públicas.

Por último, se le solicita, por favor, marcar con una X en caso de estar de acuerdo con los siguientes enunciados:

	Estoy de acuerdo y otorgo autorización para ser entrevistado, sin embargo, me abstengo de ser citado con mi nombre (CARÁCTER ANÓNIMO).	
	Daré mi autorización y acuerdo para realizar la entrevista, además, otorgo mi consentimiento para ser citado con mi nombre (CARÁCTER PÚBLICO).	
	Estoy de acuerdo y otorgo autorización para grabar la entrevista.	
	No otorgo autorización para la grabación de la entrevista.	

Nombre Entrevistado/a:

Fecha y firma del entrevistado:

Alma Torres Barahona
Tesista Magíster en Gestión y Políticas Públicas
Universidad de Chile