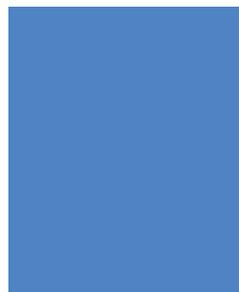




PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Centro de Políticas Públicas UC

Contribuciones a la discusión constitucional: descentralización



TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Año 16 / N° 139 / Mayo 2021
ISSN 0718-9745

Contribuciones a la discusión constitucional: descentralización

CAROLINA HELFMANN

Facultad de Derecho UC

IGNACIO IRARRÁZAVAL

Centro de Políticas Públicas UC

JOSÉ LUIS LARA

Facultad de Derecho UC

RODRIGO MARDONES

Instituto de Ciencia Política UC

CRISTIAN RODRÍGUEZ

Instituto de Políticas Públicas Universidad Católica del Norte

JORGE RODRÍGUEZ CABELLO

Centro de Políticas Públicas UC

JULIETA SUÁREZ-CAO

Instituto de Ciencia Política UC

JUAN ANDRÉS VARAS

Facultad de Derecho Universidad Austral

JOSÉ ANTONIO VIERA-GALLO

Centro de Políticas Públicas UC (moderador)

COORDINACIÓN Y EDICIÓN

Elisa Piña e Ignacio Casielles
Centro de Políticas Públicas UC

Introducción

Durante los últimos años se ha dado una discusión técnica y política respecto del régimen de gobierno interior, con demandas de diversos actores por avanzar hacia un sistema más descentralizado que reconozca una mayor autonomía en los distintos niveles de gobierno subnacional. Asimismo, el debate ha buscado que se determine con claridad el papel que deben cumplir los gobiernos regionales y municipales, y que les entregue a estos las atribuciones necesarias para cumplirlo, junto con la debida rendición de cuentas.

Estas demandas se basan en el bajo nivel de descentralización existente en Chile -incluso comparado con otros países unitarios-, en la desigualdad socioeconómica territorial existente entre las distintas regiones del país (Aninat et al., 2020a), así como en la falta de participación e identidad en el nivel local. En este contexto, el informe presentado por la Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional (2014) recomendó priorizar la concreción de avances en descentralización política, administrativa y financiera.

Las autoridades han hecho eco de estos llamados, lo que se refleja en importantes modificaciones respecto del proceso de descentralización en términos políticos, principalmente a través de la elección por votación de los gobernadores regionales, y administrativos, a través de la incorporación de un mecanismo de transferencia de competencias a los gobiernos regionales. A estos cambios constitucionales se suma la actual discusión parlamentaria sobre el financiamiento regional¹.

Sin embargo, dado que estas modificaciones solo han sido recientemente aprobadas y no se encuentran en régimen², existe una fuerte incertidumbre sobre los efectos que estas tendrán tanto en términos políticos como de gestión (Irarrázaval y Rodríguez, 2018), por lo que probablemente el debate continuará.

En particular, es preocupante la falta de claridad sobre el rol que ocuparán las dos figuras ejecutivas en el gobierno regional (gobernador y delegado presidencial),

que hace presagiar un traslape de atribuciones cuya resolución aún no está definida. Asimismo, esto puede llevar a controversias políticas importantes, pues los gobernadores regionales serán electos con una importante cantidad de votos -al menos un 40% de los emitidos-, por lo que contarán con la capacidad de presionar al gobierno central y al parlamento en la toma de decisiones.

Por otra parte, la falta de autonomía fiscal de los gobiernos regionales también se considera problemática, pues impide -al menos en términos prácticos- que estos cuenten con una verdadera capacidad de tomar decisiones, pues en materia de gastos su ámbito se concentra principalmente en inversiones, muchas de las cuales deben ajustarse a los lineamientos de ministerios sectoriales del gobierno central, lo que ocurre junto a una prácticamente nula incidencia en la generación de sus ingresos.

Considerando lo anterior, se han hecho distintas recomendaciones para alcanzar una política coherente de descentralización que efectivamente consiga entregar mayor autonomía a las regiones, sin acrecentar el riesgo de irresponsabilidad fiscal, corrupción o captura del Estado³, tal como ha ocurrido en experiencias descentralizadas en otros países.

El actual proceso constituyente presenta una oportunidad para sentar las bases de una organización clara y coherente del Estado, que facilite la implementación de políticas fortalecedoras del rol de las regiones y de los gobiernos locales, buscando materializar sus ventajas, pero minimizando sus riesgos.

Reconociendo esto, el Centro de Políticas Públicas UC convocó a un equipo interdisciplinario de académicos, académicas y expertos a conformar una mesa de trabajo para identificar y discutir los temas que se debieran considerar en la próxima Convención Constituyente respecto del régimen de gobierno interior y el proceso de descentralización, planteando un marco general para abordarlos⁴. El contenido de ese trabajo se presenta en este documento, que busca ofrecer insumos, aclarar conceptos y presentar reflexiones y criterios de cara al trabajo que realizará la Convención.

1 Proyecto de ley que fortalece la descentralización financiera de los gobiernos regionales (Boletín 13.815-05) y proyecto para implementar adecuadamente el proceso de descentralización del país (Boletín 13.823-06).

2 La elección de gobernadores regionales se concretó en el año 2021, mientras el proceso de transferencia de competencias no entrará en vigor de forma completa hasta el año 2022.

3 Un ejemplo de estas sugerencias puede verse en el informe realizado por la Mesa Técnica de Descentralización (2019).

4 Este documento se enmarca en un trabajo más amplio, que incluyó el desarrollo de dos mesas de trabajo adicionales (una sobre pueblos indígenas y otra sobre medioambiente), cuyos resultados se publican en artículos diferentes de esta misma serie.

1. Consideraciones iniciales para la discusión

1.1. La Constitución

Antes de realizar un análisis más detallado del contenido que, a juicio del grupo, debiera contemplarse en la discusión constitucional sobre el esquema de descentralización territorial del Estado, es necesario revisar algunos antecedentes sobre la Constitución. Existen diversas nociones para explicar qué es⁵, pero para efectos de este trabajo se puede definir como la “norma fundamental, escrita o no, de un Estado soberano, establecida o aceptada para regirlo” (Biblioteca del Congreso Nacional, 2019, p. 8), y que “fija los principios rectores con arreglo a los cuales se debe formar la unidad política y se deben asumir las tareas del Estado” (Biblioteca del Congreso Nacional, 2018, p. 125). La Constitución, entonces, debe expresar los compromisos, principios y arreglos institucionales fundamentales de la sociedad, entregando la estructura general del Estado y sus organismos, cuyos aspectos específicos quedan plasmados en la ley.

Para algunos, además de ser un acuerdo político, la Constitución debiera reflejar un acuerdo social, es decir, el consenso entre los distintos actores, ciudadanos y grupos políticos, lo que supone contar con un sustrato cultural común de principios o valores (Viera-Gallo, 2020). Además de asumir este pluralismo, debe seguir un esquema de principios y valores, determinando los mecanismos mediante los cuales la democracia opera en los niveles legislativo, judicial y administrativo. Esto significa que la nueva Carta Fundamental debe ser el punto de partida de un proceso de creación e interpretación legislativa que se desarrollará bajo las normas que en ella se establezcan, y cuya permanencia dependerá de su capacidad de regular nuevos escenarios y de conservar su legitimidad de origen (Viera-Gallo, 2020). Este es un asunto muy relevante, pues la nueva Constitución debe ser concebida como parte de este proceso y no como un orden legal estático y final. Además, debiera enfocarse en los desafíos del futuro.

Respecto de la organización del Estado, la Constitución debería recoger los principios esenciales que la estructuran (Viera-Gallo, 2020), los cuales, más que normar los detalles de la relación entre los gobiernos subnacionales y el nivel central, deben establecer un marco general, dejando espacio y flexibilidad para que las leyes definan los mecanismos específicos a través de los que se concretará.

Lo anterior plantea un desafío especial a la configuración constitucional del proceso de descentralización del Estado, que debe ser lo suficientemente general para permitir una implementación flexible a medida que evoluciona el contexto social y político del país, y a la vez, ser suficientemente clara para que los órganos estatales puedan cumplir sus tareas, evitando interpretaciones equívocas y las disputas de competencia, así como las posibilidades de su judicialización y las tergiversaciones de orden legal. La Constitución, entonces, debe plantear un orden general capaz de establecer este equilibrio, y permitir el desarrollo del proceso de descentralización.

El régimen político que se adopte, así como la posible mantención del carácter unitario⁶ del Estado, está íntimamente ligado a la descentralización. La Constitución debe establecer una organización estatal republicana y democrática, que tenga como pilar el régimen político y que contemple una serie de instituciones nacionales, regionales y locales capaces de plasmar los principios que la inspiran. Esa arquitectura institucional debe ser clara en cuanto a la naturaleza de los distintos organismos que la forman, sus competencias y relaciones jerárquicas y de complementación.

1.2. Marco actual de descentralización

La Constitución actual contiene diversas regulaciones que se refieren a la descentralización de la administración, la mayoría de las cuales se encuentra en el capítulo XIV, de gobierno y administración interior del Estado. Los principales contenidos de este capítulo se presentan en la Tabla 1 de forma resumida. Además de esto, existen diversas normas que regulan la organización subnacional del Estado, siendo las principales las leyes orgánicas constitucionales de gobierno y administración regional y de municipalidades. La Tabla 2 presenta una síntesis de sus contenidos.

Cabe destacar que el estado normativo actual de la descentralización en Chile es fruto de un proceso continuo de adecuación de las normas constitucionales y orgánicas constitucionales desde inicios de la década de los noventa. En algunos casos, incluso, las modificaciones constitucionales instalaron preceptos que se transformaron en leyes con mucha posterioridad. Luego, hay que tener en cuenta que la implementación del proceso de descentralización será dinámica y progresiva.

⁵ Para mayor detalle, ver: Díaz de Valdés: <https://www.udd.cl/wp-content/uploads/2015/06/bases-de-la-institucionalidad-pdf.pdf>.

⁶ En este documento se hace referencia al Estado unitario, usando este concepto de forma administrativa, en contraposición a un Estado federal. Este concepto no debe confundirse con la idea de Estado mononacional.

Tabla 1. **Resumen de los contenidos sobre descentralización y gobierno interior presentes en la actual Constitución**

Art. 3º	Dispone que el Estado es unitario y su administración es funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada. Establece que el Estado promoverá la regionalización y el desarrollo equitativo y solidario de las regiones, provincias y comunas.
Art. 111	Establece el gobierno regional, a cargo del desarrollo social, cultural y económico de la región, el que estará compuesto por un gobernador elegido por votación directa y un consejo regional.
Art. 112	Determina las funciones y composición del consejo regional.
Art. 114	Instaura el mecanismo de transferencia de competencias, regulado por ley.
Art. 115	Fija el principio de desarrollo territorial equitativo, con criterios de solidaridad inter e intrarregionales. Indica que la Ley de Presupuestos contará con fondos para inversión, para el funcionamiento de los gobiernos regionales y para inversiones sectoriales. Establece los convenios de programación, normados por ley.
Art. 116	Establece las funciones de la delegación presidencial regional.
Art. 117	Le entrega al delegado presidencial regional la capacidad de designar encargados para ejercer facultades específicas.
Art. 118	Cede la administración comunal al alcalde y el concejo. Establece la existencia de asociaciones de municipalidades y de unidades vecinales. Las funciones de la municipalidad, así como la transferencia de competencias a ellas, quedarán normadas por ley.
Art. 119	Define las funciones y elección de los concejales. La organización del concejo comunal quedará normada por ley.
Art. 121	Dispone que los municipios podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones dentro de los límites de la ley.
Art. 122	Entrega autonomía financiera a las municipalidades. Podrán recibir recursos a través de la Ley de Presupuestos y existirá un mecanismo solidario de redistribución normado por ley.
Art. 123	Establece que la coordinación entre municipios para resolver problemas comunes estará normada por ley, al igual que la administración de áreas metropolitanas.
Art. 126	Aclara que las cuestiones de competencia estarán normadas por ley, al igual que las discrepancias que puedan darse entre el gobernador y el consejo regional, o entre el alcalde y el concejo municipal.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. **Resumen de los contenidos de las leyes orgánicas constitucionales de gobierno regional y de municipios**

Ley N° 19.175 ⁷	<ul style="list-style-type: none"> • Define las funciones de los delegados presidenciales regional y provincial. • Establece las funciones y atribuciones del gobierno regional. • Indica las funciones y elección del gobernador y el consejo regional. • Fija la estructura organizacional del gobierno regional. • Determina las funciones del gobernador provincial. • Instituye el mecanismo de transferencia de competencias al gobierno regional. • Dispone la desconcentración del gobierno central en las regiones. • Indica la composición del patrimonio y presupuesto regional. • Establece las asociaciones entre regiones y las áreas metropolitanas.
----------------------------	--

⁷ Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (1992), refundida por el DFL 1 del Ministerio del Interior, del año 2005.

Ley N° 18.695 ⁸	<ul style="list-style-type: none"> • Determina las funciones y atribuciones de las municipalidades, así como los instrumentos para desarrollarlas. • Define los planes de desarrollo comunales. • Establece los convenios con otros órganos del Estado. • Entrega capacidad normativa a las municipalidades. • Indica la composición del financiamiento comunal, así como el régimen de bienes. • Define la organización interna de las municipalidades y regula aspectos relativos al personal municipal. • Instaaura formas de fiscalización y control. • Fija las funciones y elección de alcalde y concejales. • Dispone un mandato para asegurar la participación ciudadana y regula los plebiscitos comunales. • Establece los consejos comunales de seguridad pública y los planes comunales de seguridad pública. • Regula las corporaciones, fundaciones y asociaciones municipales.
----------------------------	--

Fuente: elaboración propia.

Junto a las leyes anteriormente señaladas, es importante mencionar las que introdujeron cambios a la descentralización regional -tanto en términos políticos⁹ como administrativos¹⁰-, discutidas en mayor profundidad en Irrázaval y Rodríguez (2018). Asimismo, se debe tener en cuenta el proyecto de ley de descentralización financiera¹¹, actualmente en tramitación parlamentaria¹², junto a la propuesta de ley corta¹³ que realiza ajustes para facilitar la implementación de estas normas.

2. Discusión y propuestas

En esta sección se presentan las reflexiones originadas en el grupo de trabajo y se muestran alternativas para establecer el régimen de gobierno interior. Estas propuestas buscan orientar la discusión, identificando los temas o ejes que deberán abordarse, partiendo por identificar distintos criterios para evaluar los cambios posibles. A continuación se exponen modelos generales de descentralización con el propósito de ordenar el debate, y luego se discuten temas específicos que debieran ser incluidos en la Constitución.

Es relevante mencionar que la discusión plasmada en este documento se centra, en mayor medida, en la descentralización regional, dejando menor espacio al debate sobre el fortalecimiento municipal. Esto se debe

a que, como se explicó anteriormente, la estructura administrativa regional ha sido recientemente modificada por leyes que tendrán efectos aún no previstos y que han enfocado la discusión en este nivel, incluso llevando a la tramitación de nuevos proyectos legislativos para enmendar su implementación. Por lo mismo, es probable que la Convención Constituyente dedique mayores esfuerzos a definir la institucionalidad de los gobiernos regionales. Pese a lo anterior, no se puede dejar de lado el rol clave de los municipios en el proceso de descentralización, por lo que la Constitución debe favorecer su configuración como verdaderos gobiernos locales. Más aún, al analizar la mejor distribución de competencias y su contrapartida en recursos, se debe considerar tanto a los niveles central y regional como al municipal.

2.1 Objetivos del proceso de descentralización

Las propuestas de una nueva estructura de régimen de gobierno interior en el debate sobre la nueva Constitución deben ser sopesadas en relación con los objetivos que se pretenda conseguir. Las alternativas, entonces, deben evaluarse de acuerdo con los resultados que ellas permitan obtener, para así decidir la conveniencia de implementarlas.

En este apartado se discuten algunos objetivos que pueden ser promovidos a través del proceso de descentrali-

8 Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (1988), refundida por el DFL 1 del Ministerio del Interior, del año 2006.

9 Ley 21.073, que regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales, del año 2018.

10 Ley 21.074, de fortalecimiento de la descentralización del país, del año 2018.

11 Boletín 13.815-05, que fortalece la descentralización financiera de los gobiernos regionales, establece normas sobre responsabilidad fiscal y crea los fondos que indica. Enviado al Senado en septiembre del año 2020.

12 Analizado en detalle en Centro de Políticas Públicas (2021).

13 Boletín 13.823-06, para implementar adecuadamente el proceso de descentralización del país. Enviado al Senado en octubre del año 2020.

zación, los que son de carácter político (es decir, referidos a la distribución del poder y la capacidad que tiene la ciudadanía de participar en la toma de decisiones y de supervisar la gestión de las autoridades); administrativo (en relación con la autonomía de los gobiernos subnacionales para cumplir con sus funciones); y económicos y sociales, es decir, que tienen que ver con el desarrollo en estas dimensiones.

En el caso de los **objetivos políticos**, se puede considerar si las medidas orientadas a la descentralización consiguen mejores niveles de participación, representación e involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones. Si lo anterior ocurre podría mejorar la calidad de la democracia. Es posible observar, además, si los cambios promueven la mejora de la gestión pública por parte de autoridades y funcionarios a través de un incremento en la transparencia, la rendición de cuentas y la probidad, con lo que habría un mayor nivel de confianza en las instituciones.

Entre las **consecuencias administrativas** de la descentralización puede considerarse la alineación de las políticas impulsadas por las autoridades con las necesidades y prioridades de la ciudadanía y el territorio, así como cuán oportunos son los bienes y servicios ofrecidos como respuesta a los problemas públicos. Asimismo, se puede evaluar si los cambios aumentan el nivel de eficiencia económica -referida a la asignación de recursos y a la internalización de costos y beneficios- en la provisión de bienes y servicios públicos, así como si las medidas implementadas generan una mayor innovación en la administración del Estado; y si ayudan a una mejor coordinación y articulación de las diferentes políticas públicas, tanto vertical como horizontalmente, evitando la duplicación de funciones.

Respecto de los **objetivos sociales y económicos** que se pueden buscar, se debe considerar si el proceso de descentralización genera un desarrollo territorialmente más equitativo -principio presente en la actual Constitución¹⁴-, ayudando a cerrar brechas existentes entre distintos territorios. También hay que analizar si la desigualdad entre los distintos grupos de la población disminuye, evitando que algunos se queden rezagados. Por otra parte, es importante tener en cuenta si las medidas

que se propongan consiguen impulsar las actividades económicas locales, y si el desarrollo se consigue de forma ambientalmente sostenible. Las medidas orientadas a la descentralización, finalmente, deben contrastarse con su contribución a la estabilidad macroeconómica del país y el compromiso con la responsabilidad fiscal.

Al considerar estos distintos objetivos es necesario tener en cuenta que los modelos de descentralización no ofrecen recetas perfectas. Por lo mismo, más que proponer una hoja de ruta explícita, los criterios anteriores buscan ofrecer luces sobre qué observar y evaluar al momento de debatir sobre la organización territorial del Estado. Se favorece, entonces, un análisis más cuidadoso de las posibles disyuntivas que se presentarán, y que obligarán a priorizar unos objetivos por sobre otros.

Pese a la necesidad de tomar estas decisiones, los autores y autoras están de acuerdo en que, dado el contexto político actual y el descontento social que desencadenó el proceso constituyente, la participación ciudadana en la toma de decisiones posiblemente será un principio rector de la nueva Carta Fundamental. Por lo mismo, es necesario mencionar que, aunque este documento no lo trata como un tema por sí mismo, el involucramiento de la ciudadanía en los procesos políticos y administrativos -en los distintos niveles de gobierno- sí aparece como un elemento transversal a los distintos tópicos abordados¹⁵.

2.2 Visiones para orientar la discusión

La Constitución deberá contener los principios y valores que ordenen la forma de administración interior del Estado, esbozando los lineamientos que llevarán a su implementación a través del diseño claro de instituciones con competencias definidas, que deben relacionarse entre sí. En este sentido, el avance hacia una organización más descentralizada puede llevarse a cabo bajo distintos modelos que corresponden a visiones sobre la estructura estatal. Así, la búsqueda de mayor autonomía de los niveles subnacionales de gobierno puede seguir diversos caminos, que se definen según el régimen político y el carácter del Estado.

El modelo que se adopte debe ser simple y coherente con los objetivos perseguidos. Por una parte, el nuevo texto constitucional podría buscar mantener el actual

14 Del mismo modo, la Constitución francesa presenta un mandato a contar con mecanismos de nivelación para disminuir las desigualdades territoriales (artículo 72-2), mientras la portuguesa ordena que el sistema de financiamiento busque corregir las desigualdades entre distintas administraciones del mismo nivel (artículo 238).

15 Respecto de la regulación de la participación ciudadana, es relevante observar el caso francés, cuya Constitución entrega el derecho de petición a la ciudadanía, mediante el cual se puede solicitar la discusión de un tema en una asamblea subnacional, así como el derecho a someter las decisiones de competencia de la unidad territorial a un referéndum. La implementación de estas medidas está regulada por ley (artículo 72-1).

régimen de gobierno interior, corrigiendo algunos aspectos que han demostrado ser problemáticos, para así avanzar en el proceso de descentralización. En esta línea, la declaración del actual artículo 3º, respecto del carácter unitario del Estado y su administración descentralizada, debería mantenerse.

Ciertos aspectos que deberían mejorarse siguiendo este esquema, debido a que actualmente no están bien definidos, tienen que ver con los conflictos de competencia que puedan surgir entre el gobernador regional y el delegado presidencial regional, así como con las formas de financiamiento y decisiones de gasto regional principalmente.

Algunas modificaciones¹⁶ a considerar son las siguientes:

- Introducir cambios en el modo de crear regiones y comunas, buscando que este mecanismo se base en criterios objetivos y no circunstanciales.
- Entregar mayores atribuciones a los gobiernos regionales de forma permanente.
- Mantener la capacidad normativa de los consejos regionales en materias propias de sus competencias, mientras sus decisiones no contradigan las leyes nacionales.
- Garantizar las transferencias automáticas -es decir, no regidas por criterios arbitrarios, sino por fórmulas o indicadores objetivos- de recursos desde el gobierno central.
- Exigir responsabilidad fiscal a los gobiernos regionales.
- Establecer compensaciones por el agenciamiento local de políticas nacionales.
- Reconocer a los municipios como sede del gobierno local.
- Fijar un deber de coordinación entre los gobiernos central, regional y municipal para el cumplimiento de sus funciones, junto a mecanismos que lo aseguren.

Un ejemplo de este tipo de organización del Estado es el francés, cuya Constitución, si bien es minimalista respecto de la descentralización, entrega funciones a cada unidad territorial de acuerdo con su nivel, y mantiene funciones centralizadas que se ejecutan en un sistema similar al que

próximamente entrará en vigencia en Chile, con la cohabitación de una autoridad subnacional electa y una con poder delegado¹⁷. Asimismo, las competencias centrales pueden transferirse a los gobiernos subnacionales.

Otra visión que podría orientar la descentralización tiene que ver con el Estado unitario descentralizado sin limitarlo a lo administrativo, como lo plantea Nogueira (1985). Este proceso ocurre cuando se crean figuras jurídicas de derecho público distintas del Estado central, con competencias propias y autonomía financiera, y se cambia la relación de jerarquía por una de control de tutela. Este último aspecto permite que el Estado mantenga su carácter unitario sin pasar a ser federal, pero con un grado mayor de distribución territorial del poder. Para que esto ocurra es necesario que la Constitución establezca la existencia y autonomía de los gobiernos regionales, así como el derecho de las personas a gobernarse a nivel regional y local, y a participar en los distintos niveles de gobierno. Se acentúa de este modo la descentralización política, que debe ir acompañada por una progresiva descentralización administrativa y fiscal, dentro de un marco de eficiencia, equidad y estabilidad.

Los lineamientos anteriores, en conjunto, deberían permitir avanzar hacia una mayor autonomía regional. En este marco, el poder político es devuelto a los niveles regional y local -manteniendo la tutela nacional-, y se favorece el establecimiento de relaciones horizontales entre unidades de gobierno (Nogueira, 1998).

Un modelo de texto constitucional que sigue esta línea es el peruano, que entrega autonomía política, administrativa y económica a las regiones, a la vez que encomienda tareas de apoyo a los gobiernos locales. De esta forma, el gobierno central mantiene su tutela sobre las unidades subnacionales a través de funciones de fiscalización y rendición de cuentas.

Las dos visiones presentadas no agotan las alternativas posibles respecto del proceso de descentralización. Aunque los autores y autoras de este documento no buscaron necesariamente llegar a consenso respecto de cuál sería mejor para el Chile actual, los argumentos presentados buscan plantear algunos puntos a considerar al momento de evaluar dichas opciones.

16 Si bien no todos estos aspectos son de carácter constitucional, la nueva Carta Fundamental puede establecer principios que promuevan la existencia de leyes que avancen en estas direcciones.

17 Cabe mencionar que en el caso francés la autoridad delegada por el gobierno central corresponde a un funcionario del Estado y no es designada por criterios partidarios.

2.3 Rol y funciones de las autoridades regionales

A partir de la elección directa de los gobernadores regionales entrará en funcionamiento una nueva estructura de gobierno regional, cuyas características obligan a plasmar en la Constitución ciertos principios y disposiciones que permitan entregar claridad administrativa y evitar conflictos políticos.

En este sentido, el esquema que prontamente entrará en régimen tiene la dificultad de establecer la cohabitación de dos figuras ejecutivas: el gobernador regional, democráticamente electo, y el delegado presidencial regional, designado desde el gobierno central. Esto presenta riesgos políticos y de gestión que se pueden ver agravados por la posibilidad de que ambas autoridades pertenezcan a sectores políticos distintos, dando origen a tensiones debido a prioridades divergentes de política pública. Además, ambos tendrán modos diferenciados de comunicación con el nivel central: el gobernador regional, por una parte, dependiendo de su afinidad política con el gobierno central, probablemente no contará con canales directos de contacto, pero podrá hacer uso de la movilización de los votantes que lo eligieron; el delegado presidencial, por otro lado, contará con acceso directo al gobierno central.

Respecto de la gestión del gobierno regional, el nuevo orden no ofrece claridad sobre las funciones que recaen en cada una de estas autoridades, con un mecanismo de transferencia de competencias lento y fuertemente sujeto a la voluntad presidencial. La relación con otras figuras regionales, como los Seremi y los directores de servicios, tampoco está bien establecida y puede generar conflictos de competencia¹⁸. En este sentido, podría

ser conveniente que la Constitución establezca la posibilidad de transferir la potestad de designación de los Seremi a los gobernadores regionales, como una manera de evitar conflictos entre los dos ejecutivos en el nivel regional. Esta alternativa podría ser plausible en la medida en que se avance considerablemente -y de forma satisfactoria- en la transferencia de competencias desde los servicios públicos nacionales a los gobiernos regionales. Este escenario, sin embargo, podría generar mayores tensiones políticas, pues los funcionarios de la Seremi responderían jerárquicamente al gobernador regional, pero su programa de trabajo estaría definido por el gobierno central.

En este contexto, la Constitución debería ser clara en establecer el rol del gobernador regional como figura ejecutiva, entregándole la función de administrar las funciones públicas locales, es decir, aquellas cuya ejecución puede realizarse de forma más eficiente en el nivel regional o comunal, además de la descentralización de los servicios que administran aspectos de carácter regional. Esta forma de provisión de bienes y servicios responde al principio de subsidiariedad territorial, que consiste en radicar cada tarea pública en el nivel en que esta se ejerce igual o mejor, privilegiando el nivel local sobre el regional, y este sobre el nacional, tal como lo definió la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización (2014). Como contrapartida, el delegado presidencial regional -junto a los Seremi- debería mantener la atribución de administrar las funciones públicas nacionales en la región, es decir, aquellas que, por razones políticas o económicas, se realizan homogéneamente en todo el territorio. Asimismo, las superintendencias y agencias fiscalizadoras y de apoyo deberían mantener su carácter nacional.

Tabla 3. Ejemplos de funciones públicas nacionales y locales

Funciones públicas nacionales	Funciones públicas locales
Control fronterizo	Planificación regional
Defensa nacional	Vivienda y planificación urbana
Control de plagas y fitosanitario	Salud primaria
Obras viales y transportes interregionales	Obras viales y transportes intrarregionales
Estabilización macroeconómica	Fomento del turismo y emprendimiento
Supervisión del sistema financiero	Seguridad pública

Fuente: elaboración propia.

¹⁸ Para un análisis más detallado de esta discusión, ver: Irrarrázaval y Rodríguez (2018).

Dado que la discusión sobre qué bienes y servicios son de carácter local o nacional no está zanjada (en la Tabla 3 se dan algunos ejemplos, pero hay muchos bienes y servicios públicos que pueden ser más difíciles de catalogar), este principio general debería plasmarse en la Constitución, delegando a la ley la tarea de definir las funciones específicas que recaerán en el gobierno regional y las que quedarán en la competencia de la delegación presidencial. Esta propuesta está en línea con lo que decreta el artículo 288 de la Constitución colombiana, que remite la distribución de competencias a la ley, mientras se mantengan los principios de subsidiariedad, coordinación y concurrencia, así como el artículo 6.1 de la portuguesa, que fija el mismo principio de subsidiariedad. También es similar a lo establecido en el artículo 72 de la Constitución francesa, que entrega a las unidades territoriales las decisiones que puedan ser ejercidas de mejor manera en su nivel, mientras mantiene los intereses nacionales y las tareas de supervisión en el nivel central, a través de su delegado.

Respecto del Consejo Regional (CORE), órgano colegiado de este nivel, es importante definir si se mantendrán sus actuales funciones de carácter normativo, resolutorio y fiscalizador, así como el modo en que se dará su relación con el gobernador regional. Por una parte, hay que considerar que, si se avanza con el proceso de descentralización del país, el aumento de las atribuciones del gobierno regional hará necesario delimitar el alcance de la potestad reglamentaria del CORE, precisando sus competencias en cuanto cuerpo legislativo regional. Esta discusión deberá considerar, además, el poder normativo que tienen los municipios para emitir ordenanzas, para así evitar el traslape de competencias o las posibles tensiones que puedan surgir por el alcance normativo de ambos niveles de gobierno. Asimismo, la Constitución deberá definir cuáles atribuciones recaerán, más allá de lo legislativo, en este organismo, dejando que los detalles sean especificados por la ley, algo especialmente relevante en las funciones referidas a la fiscalización.

En cuanto a la relación del gobernador regional con el CORE, se debería evaluar la pertinencia de que este último sea encabezado por el gobernador, lo que puede generar conflictos de interés que entorpezcan el cumplimiento de sus labores resolutorias y fiscalizadoras. En este sentido, se recomienda que se fortalezcan las funciones ejecutivas del gobernador regional, a la vez que se potencien las capacidades de monitoreo y fomento a

la participación ciudadana del CORE. Con esto se entregarán tareas específicas a ambos, evitando competencias superpuestas y facilitando una mejor gestión.

Siguiendo con lo anterior, de quitársele la tarea de presidir el CORE al gobernador regional, se deberá definir quién cumplirá esta función. Dado el carácter colegiado de este organismo, podría ser presidido por uno de sus miembros, electo por ellos mismos.

Finalmente, es importante que la nueva Constitución establezca la capacidad de los gobiernos regionales de asociarse, para así ofrecer respuestas coordinadas a los problemas públicos que puedan afectar a varios territorios.

2.4 Financiamiento regional

La discusión con respecto a la profundización de la autonomía regional en el ámbito financiero ha sido largamente ignorada. Este aspecto, cuya reforma -a través del proyecto de ley actualmente en discusión en el Congreso- puede dejarse de lado en el trabajo de la Convención Constitucional, en cuanto se presenta una oportunidad para definir con claridad los criterios generales sobre la transferencia efectiva de poder a los gobiernos regionales mediante los recursos que permitan su ejecución.

En este sentido, para fortalecer el funcionamiento de los gobiernos regionales es necesario plasmar en la Constitución ciertas directrices referidas a la descentralización fiscal y específicamente, a la existencia de financiamiento no condicionado y efectivo de las regiones. Actualmente la Carta Fundamental establece la existencia de fondos de inversión -a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, de inversiones sectoriales y de convenios de programación-, pero esto no asegura la disponibilidad de recursos, al depender de la voluntad del gobierno central, que tiene atribución exclusiva en materia de gasto. Luego, la nueva Carta Magna debe establecer que el financiamiento a las regiones dependa de mecanismos objetivos, cuyos detalles, criterios de cálculo y etapas del proceso presupuestario regional pueden explicitarse en alguna norma legal¹⁹. Con esto se garantizaría la entrega de recursos a los gobiernos regionales para que estos puedan operar y realizar las competencias que les hayan sido otorgadas, además de efectuar proyectos de desarrollo económico, social y cultural.

Esta certeza en el acceso a recursos se basa en criterios objetivos y es especialmente importante en el contexto actual, en el cual la elección de los gobernadores regio-

19 Ver: Centro de Políticas Públicas UC (2021), donde se comenta el proyecto de ley de descentralización financiera.

nales puede introducir tensiones políticas con el nivel central de gobierno, así como fomentar la distribución territorial táctica de los recursos públicos con fines electorales (Arulampalam et al., 2009). A la vez, el mecanismo de transferencia de competencias, recientemente incorporado, obliga también a asegurar a los gobiernos regionales los recursos necesarios para poder cumplir con las funciones que se les encomienden. Este principio de agenciamiento local de políticas nacionales, que es acorde a lo planteado por el artículo 72-2 de la Constitución francesa, exige el fortalecimiento del financiamiento regional, en el sentido que “los recursos deben seguir a las competencias” (Correa y Rodríguez, 2020).

Avanzar en la descentralización fiscal requiere balancear el aseguramiento de la responsabilidad y estabilidad macroeconómica con la autonomía financiera de los gobiernos regionales, para lo que será necesario establecer mandatos orientados a la entrega de recursos de libre disposición, junto con la instalación de mecanismos de monitoreo, transparencia y rendición de cuentas. Entendiendo que la estabilidad de la economía es un bien público nacional, es adecuado que el gobierno central se haga cargo de ella y cuente con las herramientas necesarias para asegurar que las regiones se alineen con este objetivo.

Además de entregar garantías de financiamiento a los gobiernos regionales, la nueva Constitución es un espacio en el que se pueden incorporar principios que apunten a la participación de distintos niveles de gobierno en la decisión respecto de la entrega y distribución de recursos. Luego, es importante que la discusión considere el establecimiento de espacios institucionales de negociación y acuerdo sobre las decisiones de inversión y gasto de los gobiernos subnacionales. Esto tiene impacto tanto en la relación que se establece entre el gobierno subnacional y el central (por ejemplo, en la discusión de la ley de presupuestos, o en el establecimiento de convenios de programación), como dentro de la misma región (en el rol del CORE en la distribución de los fondos, o en la relación del gobernador con el delegado y los Seremis, entre otros).

Por otra parte, las iniciativas para el fomento de la participación deberían considerar el involucramiento de la ciudadanía en las decisiones de gasto, ya sea en la elaboración de los presupuestos regionales -a través de la

asignación de recursos en ciertos ítems de gasto, para resguardar el principio de sostenibilidad fiscal-, como en los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas, a través del Consejo Regional u otras instancias.

Otro aspecto a discutir tiene que ver con la capacidad de recaudación de los gobiernos subnacionales, lo que se refiere a su facultad de establecer impuestos o patentes específicas -como en el caso portugués (artículo 238)-, lo que puede ser especialmente relevante en aquellas industrias que generan externalidades locales negativas. Permitir este tipo de tributos locales podría llevar a un aumento de la desigualdad territorial, así como a generar una competencia entre las regiones por ofrecer menores tasas (Aninat et al., 2020b). Ante esto, la Constitución podría permitir o promover la existencia de impuestos nacionales de beneficio regional, los que se podrían enfocar también en paliar los daños producidos por industrias perjudiciales para el bienestar de la región (Aninat et al., 2020b). De este modo, la tasa impositiva sería homogénea a lo largo del país y se evitarían los problemas que ocurren con los impuestos regionales²⁰.

Respecto de la generación de recursos, finalmente, en el grupo de trabajo hay dos miradas sobre si se debe permitir el endeudamiento de los gobiernos regionales en la Constitución. Por una parte, se considera que esto podría poner en riesgo la estabilidad financiera del país, así como prestarse para manipulación política con fines electorales, por lo que no sería conveniente o en caso de hacerse, debiera ser estrictamente regulado (como en el caso de Alemania, donde los gobiernos estatales deben mantener un balance estructural sin déficit). Por otra parte, se reconoce que podría ser beneficioso contar con algún nivel de endeudamiento (como lo permite la Carta Fundamental colombiana en su artículo 295), estableciendo márgenes y causales específicas.

2.5 Municipios

Además de hacer referencia al traspaso de funciones y competencias a los gobiernos regionales, el proceso de descentralización debe considerar el rol fundamental de los municipios en el gobierno interior. Si bien la Constitución actual reconoce un rol a estas unidades, sus tareas están establecidas como de administración comunal, es decir, como ejecutor de políticas y programas decididos a nivel central, por lo que no existe un mandato que contemple un verdadero gobierno local. Para avanzar en

²⁰ Este instrumento sería equivalente al impuesto a los bienes raíces -o contribuciones-, que es recaudado por el gobierno central y distribuido a los municipios.

esta línea, se propone que se generen cambios administrativos, políticos y económicos. Siguiendo el principio de subsidiariedad territorial, debiese entregarse a los municipios la responsabilidad de proveer los bienes y servicios que respondan a necesidades propias de su escala, haciéndose cargo de la provisión de los bienes públicos locales. Al igual que el caso de las regiones, esto requerirá un debate que defina cuáles funciones son de carácter municipal, lo que podría indicarse en la ley, así como establecer un deber de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. La Constitución, además, debe fomentar la asociatividad municipal para el cumplimiento de funciones y la resolución de problemas.

Por otra parte, se debe promover la participación ciudadana en el nivel local, convirtiéndola en un proceso vinculante y no solo de carácter consultivo, según la naturaleza de la materia que se trate. Esto debería quedar plasmado en el texto de la nueva Constitución, dejando espacio para definir los mecanismos particulares en la ley respectiva.

Respecto del financiamiento y buscando contar con gobiernos locales más autónomos y que efectivamente puedan satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación, es necesario plantear su estructura general, esbozando los instrumentos existentes y sus finalidades, así como los límites y responsabilidades a los que estará sujeta la administración municipal.

El propósito de esto es entregar mayor certeza sobre los recursos disponibles en un marco no condicionado, tal como lo plantea el artículo 196 de la Constitución peruana. Asimismo, se debe mantener el criterio de solidaridad, actualmente plasmado en el artículo 122, que crea el Fondo Común Municipal.

Junto a lo anterior, es esencial introducir la posibilidad de transferir competencias directamente a los municipios. Si bien la ley establece la transferencia de competencias a los gobiernos regionales, podría ser perfectamente posible que el ejercicio de estas competencias sea más adecuado en el nivel local, pues responde a la provisión de bienes y servicios en esa escala. Tanto las competencias traspasadas como cualquier otra función que la ley determine como responsabilidad municipal deben ir acompañadas de los recursos para ejecutarlas, de acuerdo con el principio de agenciamiento local de las políticas nacionales, y siguiendo el modelo del artículo 72-2 de la Constitución francesa.

Finalmente, cabe mencionar que, más allá del planteamiento de principios generales, es necesario contar con mandatos que garanticen su cumplimiento. La evidencia actual muestra que, pese a que la Constitución ordena a los municipios organizar la participación de la comunidad y a que esto se encuentra especificado en la ley respectiva, el mandato no se cumple en la práctica (Ruz et al., 2014), lo que subraya la importancia de que las normas establecidas sean implementadas de forma efectiva.

2.6 Asuntos de competencia

Dado que la Constitución debe ser lo suficientemente general para permitir su vigencia y funcionamiento a lo largo del tiempo, es de esperar que su interpretación e implementación conduzca a ciertos conflictos de competencia, en los cuales no quede claro a quién le corresponde ejercer una determinada función. Frente a estas situaciones, es necesario entregar a algún organismo la facultad de interpretar la norma para así determinar quién es el responsable de ejercer esa tarea.

Una alternativa es que la Contraloría sea el organismo encargado de resolver estos conflictos, opción que se inscribe en una tradición en la cual esta institución se ha hecho cargo de los problemas de competencia, y seguiría con la línea planteada por el proyecto de ley -actualmente en discusión- para la implementación adecuada del proceso de descentralización en el país.

La segunda opción es entregar esta función al Tribunal Constitucional -o al organismo al que la nueva Constitución entregue la función de control de constitucionalidad-, que actualmente tiene el mandato de dirimir las cuestiones de competencia que puedan darse entre las autoridades políticas o administrativas y las del Poder Judicial, salvo las que sigue resolviendo el Senado. Sin embargo, esta alternativa puede presentar la inconveniencia de facilitar que la resolución de conflictos de competencia se judicialice y aquello dilate su resolución.

Conclusiones

El proceso de descentralización del país ha dejado muchos aspectos inciertos y pendientes, lo que obliga a considerar la elaboración de la nueva Constitución como una oportunidad para sentar las bases normativas e institucionales que permitan avanzar hacia un régimen de gobierno interior que favorezca una mayor autonomía de los gobiernos subnacionales y locales.

Las propuestas aquí planteadas asumen que la Constitución contiene los principios esenciales de la organización del Estado, a modo de marco general, dejando espacio para que los detalles se especifiquen en otras normas legales, y así se mantenga suficiente flexibilidad y adaptabilidad. Por lo mismo, los cambios que se incorporen deben reflejar mandatos claros y que permitan su implementación y fiscalización.

La discusión constitucional sobre el modelo de descentralización exigirá priorizar ciertos objetivos, los que pueden ser políticos (participación, representación e involucramiento de la ciudadanía; calidad de la democracia; transparencia, rendición de cuentas y probidad; y confianza en las instituciones), administrativos (alineación de las políticas con las demandas ciudadanas; oportunidad de los bienes y servicios; eficiencia en la provisión de estos; innovación pública; y coordinación entre organismos del Estado), o sociales y económicos (desarrollo territorialmente equitativo; reducción de la desigualdad; impulso a la economía local; sostenibilidad ambiental del desarrollo; y estabilidad macroeconómica y responsabilidad fiscal). Será tarea de la Convención definir qué se pretende alcanzar con la reforma al esquema de gobierno interior, para así poder contrastar esto con sus resultados.

La definición del modelo de descentralización puede seguir distintos caminos, apuntando a una reforma y mejora de lo actualmente existente, o bien planteando un Estado unitario descentralizado que entregue una mayor autonomía a los gobiernos regionales y municipales. En cualquiera de los dos casos, será necesario discutir algunos aspectos críticos que requieren definirse con mayor claridad.

El primero de estos tiene que ver con las funciones de las autoridades regionales. Asumiendo que se mantendrá la coexistencia del gobernador regional y el delegado presidencial regional, sería adecuado entregar al primero las tareas públicas de carácter regional, mientras el segundo debería administrar las funciones nacionales que se

ejecuten en la región, siguiendo el principio de subsidiariedad territorial. Las definiciones específicas sobre esto deberían estar contenidas en la ley. El Consejo Regional, por otra parte, debe definirse con claridad, acotando sus funciones respecto de lo legislativo y la fiscalización.

Por otra parte, es urgente avanzar hacia una mayor autonomía financiera de los gobiernos subnacionales que permita el cumplimiento de sus funciones. Esto exige explicitar el esquema de entrega de recursos, para así ofrecer garantías a los gobiernos regionales, en un contexto de responsabilidad fiscal. Se deben considerar, además, el involucramiento ciudadano en las decisiones de gasto y el establecimiento de impuestos nacionales de beneficio regional. Junto a esto, será necesario discutir sobre la conveniencia de permitir el endeudamiento de los gobiernos regionales.

Respecto de los municipios, se debe establecer que estos son el gobierno comunal, de acuerdo al principio de subsidiariedad territorial. Las tareas que se entreguen a los municipios deben ser acompañadas del financiamiento necesario para su ejecución, y otros instrumentos e ingresos municipales deben quedar esbozados. La participación en este nivel es fundamental, por lo que la Constitución debe fijar este principio, entregando a la ley la tarea de regular los mecanismos respectivos.

Para aquellos casos en que existan discrepancias en la interpretación sobre la competencia de algún nivel de gobierno, será necesario designar a un organismo que dirima. Esto podría realizarlo la Contraloría, el Tribunal Constitucional -o, eventualmente, quien ejerza la función de control de constitucionalidad-, o bien una combinación de ambos.

Mediante una discusión cuidadosa, que considere los principios y lineamientos aquí planteados, la Convención Constituyente podrá sentar las bases para una nueva etapa en el proceso de descentralización, que permita el avance progresivo hacia una mayor autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos regionales y municipales.

Referencias

- Aninat, I., Casielles, I., Irarrázaval, I., Larrain, C., Razmilic, S., y Rodríguez, J.** (2020a). Contexto de la descentralización en Chile. En Aninat, I., Irarrázaval, I., Razmilic, S., y Rodríguez, J. (eds.), *Más allá de Santiago: descentralización fiscal en Chile* (pp. 29-52). Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Aninat, I., Irarrázaval, I., Larrain, C., Razmilic, S., y Rodríguez, J.** (2020b). Finanzas públicas regionales: propuestas presupuestarias e institucionales. En Aninat, I., Irarrázaval, I., Razmilic, S., y Rodríguez, J. (eds.), *Más allá de Santiago: descentralización fiscal en Chile* (pp. 53-130). Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Arulampalam, W., Dasgupta, S., Dhillon, A., y Dutta, B.** (2009). Electoral goals and center-state transfers: A theoretical model and empirical evidence from India. *Journal of Development Economics*, 88(1), pp. 103-119.
- Biblioteca del Congreso Nacional.** (2018). Guía de formación cívica. Disponible en <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/45658/2/Guia%20de%20Formacion%20Civica%20Web%20v3.pdf>
- Biblioteca del Congreso Nacional.** (2019). Léxico legislativo. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/78007/3/lexico_legislativo.pdf
- Centro de Políticas Públicas UC.** (2021). Ley de descentralización financiera: una deuda con las regiones. *Observatorio Legislativo*, 43, pp. 1-18.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional.** (2014). Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile: Hacia un país desarrollado y justo.
- Correa, P., y Rodríguez, J.** (2020). Forma del Estado y gestión fiscal. En Valdés, R., y Vergara, R. (eds.), *Aspectos económicos de la Constitución: alternativas y propuestas para Chile* (pp. 67-85). Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Irarrázaval, I., y Rodríguez, J.** (2018). Descentralización: ¿hacia dónde vamos? *Temas de la Agenda Pública*, 13(108), pp. 1-18.
- Mesa Técnica de Descentralización.** (2019). Informe final.
- Nogueira, H.** (1985). El Estado unitario, los procesos de descentralización regional y el Estado federal. *Revista EURE*, 12(34-35), pp.135-143.
- Nogueira, H.** (1998). Un modelo de Estado unitario descentralizado administrativa y políticamente para Chile: reflexiones prospectivas de los gobiernos regionales a mediano plazo. En Ministerio de Planificación y Cooperación, Ministerio del Interior – Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (eds.), *Reflexión y análisis sobre el proceso de descentralización en Chile* (pp. 270-295). Santiago: Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Ruz, M. Á., Maldonado, M., Orellana, A., y Vicuña, M.** (2014). Planes de desarrollo comunal: propuestas para mejorar su efectividad como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas municipal. En Centro de Políticas Públicas UC (ed.), *Propuestas para Chile: Concurso Políticas Públicas 2014* (pp. 183-214). Santiago: Centro de Políticas Públicas UC.
- Viera-Gallo, J. A.** (2020). El proceso constituyente: ¿hacia la Cuarta República? *Temas de la Agenda Pública*, 15(129), pp. 1-20.

CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

Helfmann, C. Irarrázaval, I., Lara, J. L., Mardones, R., Rodríguez, C., Rodríguez, J., Suárez-Cao, J., Varas, J. A., Viera-Gallo, J. A., 2021. Contribuciones a la discusión constitucional: descentralización. *Temas de la Agenda Pública*, 16(139), 1-13. Centro de Políticas Públicas UC.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE