

¿QUIÉN MANDA EN EL USO DEL TERRITORIO LOCAL? EL PERSISTENTE PROBLEMA DE LAS AUTONOMÍAS Y DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS SUB NACIONALES EN CHILE

CHRISTIAN QUINTEROS FLORES¹

Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile
christian.quinteros@uchile.cl

El actual escenario sociopolítico indica casi sin detractores que la descentralización administrativa, fiscal y política es no sólo deseable sino que también posible en nuestro país. Si bien se ha avanzado en la dimensión política del proceso al estar por ejemplo ad portas de tener en Chile intendentes regionales elegidos popularmente, se ha avanzado con mayor lentitud en asuntos de transferencia reales de competencias desde el gobierno nacional a los sub nacionales, y todavía en menor grado en materia de descentralización fiscal, sobre todo respecto de ejes claves para el desarrollo regional como lo es el ordenamiento del territorio. La hipótesis de este trabajo es que el problema de la autonomía decisional comunal sobre el ordenamiento territorial está de cierta manera relegada en la agenda pública chilena y se carece de una institucionalidad sólida que la propicie. Este artículo pretende evidenciar a partir de un análisis de caso de evaluación ambiental, el persistente problema de tutelaje administrativo, político y fiscal que existe aún en Chile sobre procesos de descentralización territorial que atenta contra el inicio de políticas sostenibles de desarrollo en contextos de gobernanza comunal. *Palabras Claves: Gobernanza, Descentralización Territorial, Gobiernos sub nacionales, Ordenamiento Territorial.*

1 Doctorando en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina. Trabajador Social de la Universidad de Valparaíso. Licenciado en Servicio Social y Magister en Ciencia Política de la Universidad de Chile. Posee un Diplomado en Gestión Pública y Desarrollo Territorial en FLACSO OEA. Actualmente se desempeña como Docente de la carrera de Administración Pública en la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile

WHO SENDS IN THE USE OF THE LOCAL TERRITORY? THE PERSISTENT PROBLEM OF THE AUTONOMIES AND DELIMITATION OF COMPETENCES OF THE SUB NATIONAL GOVERNMENTS IN CHILE

The current socio-political scenario indicates almost without detractors that administrative, fiscal and political decentralization is not only desirable but also possible in our country. While progress has been made in the political dimension of the process by being, for example, in the possession of popularly elected regional mayors in Chile, progress has been made more slowly in matters of actual transfer of competences from the national to the subnational governments, and still to a lesser degree in terms of fiscal decentralization, especially with regard to key axes for regional development, such as territorial planning. The hypothesis of this work is that the problem of communal decision-making autonomy over land-use planning is somewhat relegated to the Chilean public agenda and that there is no solid institutional framework to support it. This article aims to show, from an analysis of the case of environmental assessment, the persistent problem of administrative, political and fiscal tutelage that still exists in Chile on territorial decentralization processes that threaten the beginning of sustainable development policies in contexts of communal governance.

Keywords: Governance, Territorial Decentralization, Subnational governments, Territorial Planning.

INTRODUCCIÓN

Problemas propios de gestión territorial como autorizaciones de vertederos de residuos domiciliarios, instalación de plantas de energía, localización de viviendas sociales, o problemáticas derivadas de falta de zonas de expansión urbana, son asuntos que emergen de situaciones no resueltas de la delimitación de competencias y autonomías decisionales sobre el uso del territorio comunal. Gobiernos locales son superados por decisiones del gobierno regional o nacional en materias de planificación territorial, y explican en la mayoría de los casos los bajos niveles de desarrollo de algunas comunas en Chile. Sin embargo este proceso se da paradójicamente es un escenario sociopolítico donde pareciera ser que es totalmente irreversible el tránsito desde enfoques tradicionales de gobernabilidad y centralización a otros que consideran un sistema de descentralización y gobernanza como el único camino a seguir para el desarrollo sostenible de las ciudades. Estos nuevos enfoques comprensivos de las dinámicas territoriales plantean la importancia de reconocer las permanentes asimetrías de información y de poder decisional que existen entre los distintos actores que intervienen en la planificación o gestión territorial comunal. En Chile, los conflictos territoriales y/o ambientales derivan cada vez más de un neoliberalismo invasivo del espacio y del suelo sumado a procesos planificativos erráticos y sin competencias claramente definidas, que puedan contrarrestar efectos nocivos de estas inversiones. Esto se puede apreciar en los distintos niveles de los gobiernos sub nacionales. Algunos de los elementos característicos del estado de la gestión territorial en Chile son la baja autonomía y capacidad decisional de los gobiernos comunales, el persistente tutelaje de las funciones municipales, la baja capacidad técnica de los municipios y, por último, los débiles niveles de participación ciudadana. Estos problemas impactan en la capacidad de gestión municipal autónoma, por ejemplo en temas de asociatividad municipal o de establecimiento de proyectos conjuntos entre comunas con vocaciones productivas similares, que puedan optimizar el uso del suelo cumpliendo el objetivo de la eficiencia asignativa de los recursos públicos.

Según Luis Lira Cossio, el punto de inicio del desarrollo regional es que existe una multi causalidad en los procesos de crecimiento y desarrollo y que dentro del subsistema territorial, el desarrollo de cada región o localidad depende fundamentalmente de las tendencias de crecimiento y desarrollo, que se dan en las

otras regiones o localidades, ya que como subsistemas abiertos, deben analizarse teniendo en cuenta tanto el sistema en su totalidad como a las partes que lo componen debido a que la realidad de regiones y localidades es multi-escalar. El propio autor plantea que “el ordenamiento del territorio, en sus versiones más modernas, reconoce que el binomio sociedad-territorio se ve afectado por los procesos multidimensionales de la globalización y de la descentralización siendo la proyección en el espacio de las políticas nacionales, culturales, ambientales y económicas de una sociedad” (Lira, 2003:5).

2. GOBERNANZA Y DESCENTRALIZACIÓN EN LA GESTIÓN TERRITORIAL

Chile se ha caracterizado históricamente por desarrollar una institucionalidad estable y políticamente equilibrada. Para Salazar y Pinto, las razones de dicha estabilidad política de Chile se deben básicamente a su idiosincrasia cultural y al carácter cívico de las elites y a la calidad de las Constituciones, instituciones y leyes (Salazar y Pinto, 1999). Hoy esta “apacible” institucionalidad transita desde un enfoque de gobernabilidad hacia uno de gobernanza, donde claramente esta última supone la activa y madura participación de la comunidad en los asuntos públicos. Para estos autores, la *Gobernabilidad* es una tarea estatal que se define como la necesidad sistémica de mantener la sociedad civil disciplinada y sujeta bajo un estado de derecho. Es una tarea sobre todo para el gobierno de turno. Por su parte la *Gobernanza* se refiere “al poder o derecho de mantener a políticos tecnócratas y militares sujetos al control cívico y a la razón histórica de la ciudadanía. Poco a poco subrepticamente los movimientos de la sociedad civil tienden a exigir proponer o construir un sistema político donde la gobernanza y no la mera gobernabilidad sea el componente legal de la política cotidiana” (Salazar y Pinto, 1999:18).

Por un lado, la gobernanza en materia de planificación territorial es una realidad irreversible. Los ciudadanos cada vez están más conscientes que las relaciones de igualdad o desigualdad política dependen en gran medida de las posiciones físicas o geográficas que los habitantes de un territorio tengan en él. Los tecnócratas locales y los políticos deben ir progresivamente entonces incorporando una institucionalidad que favorezca esta gobernanza ya que los municipios deben ser capaces de representar los intereses legítimos de la ciudadanía local en materia de desarrollo

territorial. La Ley de Municipalidades N° 18.695 no establece obligatoriedad en la participación comunitaria en el proceso permanente de gestión del territorio, pero sí la establece la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, normativa nacional que sin embargo, *somete* al gobierno local a establecer un tipo de participación absolutamente informativa, medianamente consultiva pero en ningún caso vinculante con las decisiones finales, que siguen estando en manos de los sistemas políticos representativos tradicionales. De esta manera, la participación ciudadana en la definición del uso del espacio es un factor crítico desde un enfoque de gobernanza. Influir participativamente en las condiciones del entorno resulta crítico para la sociedad civil. Sin embargo es el municipio local el encargado de asegurar la participación efectiva de los vecinos en el desarrollo y para eso está mandatado por los propios ciudadanos razón por la cual estos últimos exigen hoy autonomías decisionales a sus representantes locales y que sean capaces de velar por la sustentabilidad ambiental y social del territorio.

Los conflictos territoriales se generan la mayoría de las veces por competitividades entre los actores actuales o potenciales de un territorio respecto del uso racional de ciertos bienes públicos. En efecto, el territorio y su forma de planificación pasan a ser hoy un bien público donde un proceso que tradicionalmente fue técnico hoy se ha transformado en un problema más cada vez político. Las comunidades están cansadas de no ser consultadas en materia de crecimiento o de extensión urbanística y de aprobación de proyectos con impacto ambiental. Los instrumentos de participación ciudadana en materia de planificación territorial se circunscriben en Chile a lo dispuesto en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción o lo establecido en las propias ordenanzas municipales de participación ciudadana, con mecanismos como audiencias públicas o plebiscitos comunales que escasamente son utilizados por la comunidad y menos aún son empleados en materia de ordenamiento territorial.

Desde un enfoque de Gobernanza entonces como señalan Salazar y Pinto, es pertinente preguntarse si los procesos de gestión de este tipo de instrumento se hacen cargo de cuestiones como ¿es posible que la comunidad organizada participe en la construcción del futuro de la comuna y opinar si ésta busca por ejemplo un desarrollo mono céntrico o poli céntrico?, ¿puede la comunidad exigir estudios que consideren rigurosamente antecedentes demográficos o matemáticos como

los flujos reales de traslado de la población y los tiempos asociados? o por último ¿los ajustes al plan regulador obedecen a propuestas técnicas municipales o responden más bien a intereses de grupos inmobiliarios o intereses incluso de los propios gobiernos regionales?

En la misma dirección de este “carril”, la descentralización aparece en la discusión de políticos y tecnócratas como la solución a todos los problemas del desarrollo local. ¿Pero descentralizar el Estado en todas sus áreas es la decisión correcta? Para Carlos de Mattos este proceso no siempre garantiza el desarrollo del territorio si es que no está asociado a procesos económicos endogámicos y sustentables que concerten intereses y propuestas. Descentralizar significa aumentar poder de colectividades locales, aumentar autonomía de decisión, autonomía de control de recursos y autonomía de responsabilidades y competencias (redistribución territorial del poder). Para este autor la descentralización supone el combate a los problemas del subdesarrollo de las comunidades locales. Sus objetivos son promover el desarrollo local, democratizar los procesos sociales, aumentar la participación popular y reducir los niveles de injusticia social. Pero ¿puede una reforma político administrativa lograr profundas transformaciones en la base estructural de un ámbito nacional donde imperan un conjunto de determinaciones y condicionamientos que van en otra dirección? (De Mattos, 1990).

Para Raczynsky y Serrano, el modelo chileno tiene un sello institucional y normativo y que ha dejado de lado otras áreas, como la descentralización de los ingresos fiscales o la descentralización entendida como un mecanismo para acercar en forma efectiva a las autoridades a la ciudadanía abriendo espacios de participación y control por parte de ésta sobre la acción del Estado (Raczynsky y Serrano, 2001). La descentralización ha cobrado según De Mattos fuerza dado por los aportes de los teóricos del desarrollo y la planificación regional y local (medicina correcta y efectiva) y por los aportes de teorías neoliberales que cuestionan la eficiencia del Estado en su intención de generar desarrollo y que más bien puede convertirse en un factor perturbador del crecimiento económico por lo que éste debe reformarse.

Retomando el planteamiento de De Mattos, éste no cuestiona la viabilidad política de la descentralización sino su efectividad para lograr sus objetivos. Según este autor, regionalistas y localistas se subieron al tren de la descentralización sin

saber bien hacia dónde se dirigía. Su tesis es que la descentralización es un instrumento incompetente para producir la transformación de la base económica de la sociedad (estructural) y puede modificar apenas la distribución territorial de la administración del poder. Por ello para que se produzca un proceso sostenido de crecimiento debe intensificarse y diversificarse la base económica local, es decir aumento de inversiones y la valorización del capital es determinante, más que consideraciones territoriales (De Mattos, 1990). Esta idea es plenamente compartida por Boisier como veremos luego.

Respecto de lo ocurrido a nivel Latinoamericano es interesante lo que señala Egon Montecinos: “En América Latina la descentralización se ha entendido como un medio para alcanzar diversos objetivos, entre los cuales podemos destacar: profundizar y perfeccionar la democracia, fortalecer el desarrollo “desde abajo”, contribuir a la equidad ciudadana, disminuir el aparato del Estado y hacer más eficiente la gestión pública. No obstante, independiente del objetivo inicial que se adjudique a la descentralización, existe consenso respecto de que se trata de un proceso político que ha apelado a una nueva forma de gobernar que —de la mano de la reconfiguración del Estado e inspirado en la idea de incluir a la ciudadanía en las decisiones públicas— se propuso fortalecer y consolidar un camino político más democrático eficiente para la región” (Montecinos, 2005:76).

En este sentido, la idea de estar en presencia de “una nueva forma de gobernar” que señala Montecinos hace alusión a la irreversible participación de las ciudadanías en la gestión pública y en temáticas asociadas a la gestión del territorio. Es lo que llamamos Gobernanza en el planteamiento de Salazar, como se señalaba anteriormente.

Respecto específicamente de lo que ocurre en Chile, Gonzalo de la Maza explica el cómo se inició la descentralización de las políticas sociales y la inversión del Estado. “Junto al cambio institucional que significó la reinstalación de las estructuras de representación democrática y los procesos electorales, uno de los rasgos distintivos del cambio de gobierno en Chile a comienzos de los ‘90 fue la reactivación de las políticas públicas. Luego del predominio de la ideología “anti-estatista” y del prolongado debilitamiento de las funciones no represivas del Estado durante la larga dictadura militar, la Concertación de Partidos por la Democracia planteó la

necesidad de renovar la acción pública, y lo hizo priorizando el área social. Ello se expresó en el crecimiento constante del gasto social del sector público a partir de 1990 y la creación de nuevas instituciones, incluyendo un nuevo ministerio (el Ministerio de Planificación y Cooperación, Mideplan). Al mismo tiempo se ha ampliado significativamente la oferta programática del Estado y se ha impulsado un proceso de descentralización de la inversión pública que modifica el panorama institucional del Estado chileno” (De La Maza, 2004:106).

Por otra parte y como dijimos, Boisier señala que un proceso de desarrollo territorial debe iniciarse sólo si se logra construir socialmente una región. La institucionalidad no precede a la regionalidad y se transforma en un desafío profesional a la planificación regional: las nuevas regiones deben ser construidas tanto política como socialmente (Boisier, 1989). Se debe potenciar su capacidad de auto organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identidad territorial y en definitiva, pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo. Para Boisier en la descentralización confluyen al menos dos fuerzas: una actuando de arriba hacia abajo, incorporada en la propia dinámica de la fase actual de la expansión industrial y otra, que trabaja de abajo hacia arriba y que representa la universal y creciente demanda de las comunidades al interior de la Nación por mayores espacios de auto realización, como es el caso del fortalecimiento de los gobiernos locales o lo que llamamos descentralización territorial. El Estado, para garantizar la acumulación, debe desprenderse de una serie de tareas, dando paso a un Estado cuantitativa y cualitativamente diferente que requiere autolegitimarse en su nueva forma, lo que hace a través de la descentralización. En consecuencia, se requiere una teoría del desarrollo regional que:

- a) Reconozca explícitamente la naturaleza del sistema sociopolítico en el cual se inscribe la región,
- b) Reconozca la necesidad de coherencia nacional/regional (límites de lo posible o los grados de libertad en materia de objetivos y políticas regionales);
- c) Ofrezca posibilidad de modificar el paradigma dominante reemplazando la relación de subordinación sujeto/objeto (Boisier, 1989).

De esta manera la efectividad de la descentralización estará condicionada por la composición e intereses de los grupos sociales dominantes y de las respectivas estructuras locales de poder. Así sin la generación de clúster económicos, inversiones de agentes locales, gobernanza, mesas de inversión, no habrá reformas descentralizadoras que puedan lograr sus objetivos de disminuir la desigualdad territorial y social. Sólo como una simple re-organización territorial de la administración del poder no modificará la dinámica socio económica capitalista si no incorpora a sectores populares y a un genuino desarrollo económico con base territorial.

El planteamiento de Boisier es coincidente con el de las pugnas de poder estructurales planteadas por el institucionalista Joan Prats en su enfoque histórico: “Ninguna cantidad de recursos volcada por el Estado en una región es capaz de provocar su desarrollo si no existe realmente una sociedad regional, compleja, con instituciones verdaderamente regionales, con una clase política, con una clase empresarial, con organizaciones sociales, sindicales, y gremiales de base, con proyectos políticos propios, capaz de concertarse colectivamente en pos del desarrollo” (Boisier, 1989).

3. LOS ARGUMENTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Irrarrázaval y Pérez plantean que un aspecto de amplio consenso en la reforma del Estado chileno es la necesidad de avanzar en la descentralización de manera significativa. Existe una percepción amplia respecto a que el modelo de descentralización que actualmente tiene el país no es el adecuado para la realidad actual. Falta correspondencia entre las responsabilidades de gasto y los ingresos que disponen los gobiernos subnacionales (Irrarrázaval y Pérez, 2008). Este aspecto ha sido detectado como uno de los problemas más recurrentes para avanzar en una descentralización de calidad. La descentralización conlleva la transferencia de responsabilidades de las funciones públicas desde el gobierno central a los gobiernos sub nacionales. Los autores plantean tres argumentaciones de porqué es necesaria la descentralización del Estado:

- a) *Argumentación Política*: Sugiere que la descentralización contribuye a un mayor involucramiento de la comunidad, ya que al transferir responsabilidades que tienen repercusiones en el ámbito local al gobierno sub nacional, se logra un mayor escrutinio o control ciudadano.
- b) *Argumentación administrativa*: El centro carece de información suficiente respecto a las condiciones y necesidades locales, y dado que los servicios se entregan localmente, al menos algunas decisiones respecto a ellos deben hacerse a ese nivel.
- c) *Argumentación Económica*: Con la descentralización se logrará mayor eficiencia asignativa. Esto se ha fundamentado a partir del Teorema de la Descentralización (Oates, 1972); que establece que la provisión de bienes públicos será más eficiente, cuanto más se adecue a la demanda, territorialmente diferenciada, de dichos bienes (Irrarrázaval y Pérez, 2008).

De esta manera para Irrarrázaval y Pérez la descentralización ofrece ventajas u oportunidades, como por ejemplo contribuir a lograr una mayor correspondencia entre la oferta de bienes y servicios públicos y las preferencias o demandas de la ciudadanía, o desarrollar una mayor capacidad de innovación en la oferta de servicios y reducir los costos de acceso a la información (diagnósticos). Por otra parte la descentralización no es una panacea y plantea desventajas tales como que no puede ser eficiente en la provisión de servicios estandarizados o rutinarios o puede repercutir en una pérdida de economías de escala, particularmente cuando hay baja capacidad de las administraciones sub nacionales; finalmente la descentralización puede dificultar la coordinación de las políticas nacionales, produciendo mayor dificultad en la cohesión social.

3.1 ¿Cómo se puede medir el proceso de Descentralización?

Raczynsky y Serrano (2001) e Irrarrázaval y Pérez (2007) plantean distintos tipos de descentralización: 1º Descentralización de la organización y división político administrativa del país, 2º descentralización política, 3º desconcentración administrativa, 4º descentralización fiscal y 5º descentralización territorial.

Para Irarrázaval y Pérez, la *descentralización administrativa o funcional* se refiere a la autonomía de gestión que tienen los gobiernos sub nacionales para cumplir con las funciones que la ley les asigna. Se refiere a indicadores como la capacidad de gestionar los recursos humanos a nivel de nombramientos, asignación de responsabilidades, modificaciones en la estructura del personal. También se consideran aspectos tales como autonomía decisional respecto a la forma de abordar responsabilidades y tareas. En este tipo de descentralización suelen distinguirse diversos niveles como *Desconcentración*: cuando el gobierno central transfiere o dispersa sus funciones a sus agentes locales, en cuyo caso el centro retiene sus atribuciones respecto de sus unidades dependientes jerárquicamente, *Delegación* cuando las unidades sub nacionales son semi autónomas, no son controladas por el gobierno central pero le dan cuenta a él, usualmente hay una relación contractual y *Devolución*: se refiere a un nivel de cuasi autonomía, en el que las unidades ejercen el control de una política o una función que les fue transferida. Por su parte, para Raczynsky y Serrano la descentralización administrativa se refiere a la delegación de funciones desde el nivel central del gobierno hacia otras instancias. Esta acepción tiene un componente funcional mediante el cual se separan y delegan funciones que antes eran propias del nivel central del Estado a niveles descentralizados (Raczynsky y Serrano, 2001).

En segundo lugar, para Irarrázaval y Pérez la *descentralización política* se refiere a la capacidad real que tienen los ciudadanos de un territorio de hacer un escrutinio de la gestión que realizan las autoridades locales. Tradicionalmente, la forma de medición de este aspecto es considerando los sistemas de elección, canales de participación abierta con los ciudadanos, presupuestos participativos y otros, o si la comunidad local forma parte de la elaboración del plan regulador comunal o en la elaboración de los planes de desarrollo local y otros planes estratégicos. Por otra parte para Raczynsky y Serrano, la descentralización política se refiere a la elección de los representantes y/o autoridades de las jurisdicciones respectivas para que conduzcan el gobierno descentralizado respetando el juicio ciudadano expresado en las urnas. La entidad descentralizada debe contar con personería jurídica y patrimonio propio. En este sentido, algunos hitos importantes se produjeron en 1992 con la elección democrática de concejales (y entre éstos del Alcalde) y en 1993 cuando se crean los gobiernos regionales y el Consejo Regional, órgano

representativo de elección indirecta por parte de los concejales municipales de cada región que en el año 2013 se modifica generándose la elección directa de COREs. En este sentido el proyecto de elección directa de Intendentes presentado en 2017 y que se materializará en 2020 es un paso muy significativo en este proceso, que no ha estado exento de polémicas respecto a la eficacia de su diseño y sus objetivos.

Por otra parte, para Irrarrázaval y Pérez la *descentralización fiscal* se refiere a cómo se asignan los recursos entre los distintos niveles de gobierno sub nacional para lograr optimizar el bienestar social. A mayor proporción de recursos públicos administrados por los gobiernos sub nacionales, se podrá plantear que existe mayor nivel de descentralización. Algunos indicadores para medir este tipo de descentralización se refieren a la consideración de la proporción del gasto público que administran los gobiernos sub nacionales y la proporción de los ingresos fiscales que son recaudados por los gobiernos sub nacionales. Raczynsky y Serrano señalan que la descentralización fiscal se refiere al traspaso de atribuciones en materia de recursos públicos hacia los niveles sub nacionales de gobierno. Esta tiene dos ejes distintos, el de la recaudación de ingresos y el del uso o asignación de esos recursos. En el caso chileno, existe descentralización fiscal por la vía del gasto, atribuyéndose a los niveles sub nacionales responsabilidades en la asignación de los recursos, pero no a nivel de los ingresos. En relación al primero, se refiere a instrumentos como el FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional), los recursos ISAR (Inversiones Sectoriales de Asignación Regional), IRAL (Inversiones Regionales de Asignación Local) y Convenios de programación o acuerdos formales entre uno o más gobiernos sub nacionales y uno o más ministerios, respecto de cómo se ponderarán los aportes de uno y otro gobierno sub nacional frente a ciertos proyectos específicos.

“La descentralización, desde la perspectiva fiscal, ha adquirido un gran consenso incluso en países con una larga tradición centralista. Este consenso se ha alcanzado en materia de decisiones y relaciones intergubernamentales de carácter fiscal del Estado-Nación con los niveles sub nacionales debido, entre otras cosas, al ambiente cada día más competitivo al cual se enfrentan los gobiernos nacionales y sub nacionales. Esta cuestión ha generado presiones adicionales para mejorar la calidad de los servicios y los impuestos del Estado en sus distintos niveles de gobierno” (López y Artana, 1994, citado en Montecinos 2005, Pág. N° 75).

Finalmente la descentralización territorial para Raczynsky y Serrano apunta a una distribución más equitativa de la población, la actividad económica, la disponibilidad y uso de servicios y la calidad de vida en el territorio nacional. La descentralización se justifica en la diversidad territorial para estas autoras. Al existir en la sociedad territorios y comunidades con necesidades y preferencias, con historia, con rasgos socioculturales, recursos, sistemas económicos y actores diversos, se requiere de políticas y apoyos también diversos. Tal como señala Claudia Serrano “la descentralización fortalece mejora y da oportunidades de desarrollo y democracia. Tiene que ver con confiar en las capacidades de emprendimiento y estar más cerca de las personas, liberar trámites y estimular la creatividad, la capacidad de innovar, intercambiar y proponer” (Serrano, 2008, en Horst & Irrázaval, 2008:21).

3.2 Ordenamiento territorial: desafíos en épocas de descentralización

El sistema regional de planificación en Chile está compuesto por varios instrumentos, entre ellos la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), la Estrategia Regional de Innovación (ERI), el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), Políticas Públicas Regionales, el Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI), el Proyecto Público de Inversión Regional (PROPIR) y los Convenios de Programación. Para el Presidente de la Comisión de Coordinación Consejo Regional Metropolitano de Santiago, uno de los actores centrales que participaron en la elaboración de la ERD, este instrumento de planificación debe ser asumido y coordinado con los gobiernos locales, para que exista coherencia entre la acción de los distintos niveles de gobierno: intercomunal, regional y provincial.

Pero, ¿porqué es tan importante generar políticas de ordenamiento territorial en momentos de descentralización? La respuesta desde un enfoque institucionalista del desarrollo tiene que ver con lo que Joan Prats llama el “Nivel 2” al momento de desarrollar procesos de reformas institucionales, es decir debe existir una serie de Instituciones políticas, jurídicas y económicas lo que se denomina *contexto institucional* que aseguren cierta estabilidad para el desarrollo: “Cuando el contexto institucional no se ajusta a la estructura social existen graves problemas de apropiación social de la norma y, en últimas, se crean instituciones disfuncionales”. (Prats, 2007). En el caso de la gestión del territorio en Chile se aprecian aún varias

tareas pendientes, pues al no existir delimitación de competencias y respetos a las autonomías decisionales las reglas del juego se presentan difusas e inconsistentes, con instituciones débiles que hacen imposible el contexto de procesos efectivos de descentralización territorial. O, por otro lado, se apuesta por promover la descentralización fiscal sin permitir una modalidad más eficiente para mejorar la recaudación de ingresos municipales. Ejemplo de esta situación es que grandes empresas mineras entregan sus tributos e impuestos en la ciudad de Santiago y no en el territorio donde están localizadas las faenas extractivas.

El Ordenamiento Territorial (OT) tiene varias acepciones. Para la carta Europea de OT «corresponde a la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector. Se trata de objetivos y metas que la sociedad involucrada propone y desea alcanzar, a la luz de las limitantes y potencialidades del territorio» (Carta Europea de Ordenamiento Territorial, 1983). Por otra parte, el ordenamiento del territorio tiene por objeto dar a la planeación económica y social su dimensión territorial, racionalizar la intervención sobre el territorio y propiciar su desarrollo y aprovechamiento sostenible (Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Manaure, Colombia, 2009).

Para otros, el OT es una política espacial de desarrollo que busca reducir las diferencias del desarrollo regional y los problemas de integración económica-espacial. Es cierto que es una disciplina que busca a partir de métodos científicos, propios de la planificación física y el urbanismo, propone, regula, controla, y aprueba las transformaciones espaciales en el ámbito rural y urbano con diversos niveles de precisión, integrando las políticas económicas, sociales y ambientales, y los valores culturales de la sociedad en el territorio, con el objetivo de contribuir al logro de un desarrollo sostenible (Instituto de Planificación Física, Cuba, 2001).

En última instancia el OT busca adaptar o adecuar el territorio en función de la resolución de múltiples necesidades. El Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) en Chile es definido como un método que posibilita la espacialización de los objetivos económicos, sociales, culturales y ecológicos de la sociedad,

todos los cuales están contenidos en la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2011).

3.3 Políticas Públicas para la Gestión del Territorio

Tal como se planteaba anteriormente, existen una serie de políticas y decisiones del Estado que afectan el uso del territorio. Algunas están más centradas en cuestiones de planificación económica de largo plazo, otras más centradas en buen uso del espacio y los recursos y otras finalmente referidas fundamentalmente a la autonomía de poder. A saber:

- a) De desarrollo territorial (regiones competitivas, regiones estratégicas, reducción de las disparidades en el desarrollo económico regional, compensación de regiones rezagadas).
- b) De ordenamiento territorial (modelo territorial de uso y ocupación, aprovechamiento sostenible de los recursos naturales).
- c) De descentralización, tendiente a una mayor autonomía de las entidades territoriales en la gestión de su desarrollo (Massiris, 2008).

En el caso chileno, a nivel comunal existen tres instrumentos que según la Ley N° 18.695 le permiten al municipio gestionar su misión de desarrollo, que combinarían de acuerdo a lo anterior, políticas de ordenamiento territorial y de descentralización: estos son el Plan anual de inversiones, el Plan de Desarrollo comunal y el Plan Regulador Comunal. Claramente el segundo permitiría aplicar esta visión estratégica del desarrollo comunal, pero si no está asociado a elementos que regulen el uso del territorio, de muy poco servirá para el desarrollo efectivo de la comuna.

En este sentido, el Plan Regulador Comunal (PRC) se convierte en un instrumento de planificación que busca mejorar el futuro de la comuna y que está constituido por un conjunto de normas sobre 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.

“Sus disposiciones se refieren al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos” (DFL 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones).

El Decreto N° 47 establece que el Plan Regulador Comunal será confeccionado, en calidad de función privativa, por la Municipalidad respectiva, y estará conformado por los siguientes documentos: Ordenanza local, que fijará las normas urbanísticas propias de este nivel de planificación territorial, relativas a:

- a) El límite urbano de sus centros poblados.
- b) Las vías estructurantes de la comuna en relación a las vías colectoras y de servicio, con sus respectivos anchos mínimos, líneas de edificación y franjas sujetas a expropiación; como asimismo, los anchos de las vías expresas y troncales si éstas hubieran sido definidas en la planificación regional o intercomunal en su caso.
- c) Zonificación o definición de sub zonas en que se dividirá la comuna, en base a algunas de las siguientes normas urbanísticas: usos de suelo, sistemas de agrupaciones de las edificaciones, coeficientes de constructibilidad, coeficientes de ocupación de suelo o de los pisos superiores, alturas máximas de edificación, adosamientos, distanciamientos mínimos a los medianeros, antejardines, ochavos y rasantes; superficie de subdivisión predial mínima; densidades máximas, alturas de cierros, exigencias de estacionamientos según destino de las edificaciones; áreas de riesgo o de protección.
- d) Zonas o inmuebles de conservación histórica, Zonas Típicas y Monumentos Nacionales, con sus respectivas reglas urbanísticas especiales.
- e) Exigencias de plantaciones y obras de ornato en las áreas afectas a declaración de utilidad pública (Decreto N° 47).

En el caso de la planificación territorial o de ordenamiento territorial, claramente las organizaciones, instituciones y distintos niveles de administración involucradas han ido cambiando a distintas velocidades sus objetivos, metodologías, enfoques teóricos, entre otros aspectos, para posibilitar la descentralización territorial y el uso eficiente del suelo. Al mismo tiempo las comunidades exigen más participación directa en los asuntos públicos y los municipios reclaman mayor autonomía decisional. La realidad indica que el procesamiento de las decisiones en esta materia sigue siendo vertical y unidireccional desde el Estado Central. Según el institucionalista Joan Prats, las reglas y organizaciones que intervienen en el ejercicio del poder influyen de manera significativa en el nivel de vida de las personas: “las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones son los jugadores. Su interacción genera el cambio institucional. Para este autor el cambio institucional es fruto de la interacción entre instituciones y organizaciones en entornos de incertidumbre y competencia, y es un resultado incremental del alineamiento progresivo de incentivos provenientes de distintos niveles de instituciones. El desarrollo de una sociedad depende del funcionamiento del conjunto de la matriz institucional, compuesta por instituciones y organizaciones que cambian a distintas velocidades. En la descentralización territorial se ha ido muy lento en relación a otros tipos de descentralización como veremos.

4. POLÍTICAS VIGENTES DE FORTALECIMIENTO REGIONAL

El 11 de marzo de 2018 asume un nuevo gobierno en Chile que en materia de desarrollo se plantea una mirada que busca el fortalecimiento de la descentralización territorial seguida de un llamado a la eficiencia y a la transparencia y fundamentalmente a la participación ciudadana.

“Fortalecer a nuestras regiones y a nuestras comunas, y por eso me comprometo a transferir a los gobiernos regionales y comunales más atribuciones, más responsabilidades y más recursos, pero también quiero que sepan que les vamos a exigir una mejor gestión, una mayor transparencia y una participación más activa de los ciudadanos y vecinos de nuestras regiones y de nuestras comunas.” Presidente Sebastián Piñera Echenique, 11 de marzo de 2018.

El nuevo gobierno recientemente asumido ha definido una agenda de descentralización que buscará potenciar el capital humano para la gestión del territorio.

Cuadro N° 1 Agenda de Descentralización 2018–2022

- Implementación Ley de Fortalecimiento a la Regionalización
- Fortalecimiento Municipal
- Política de Responsabilidad Fiscal Regional y Comunal
- Política de Transparencia Activa, confianza en las instituciones y modernización del Estado
- Financiamiento Regional

FUENTE: TRONCOSO, MARÍA PAZ, EN SEMINARIO DESCENTRALIZACIÓN: UNA MIRADA INTEGRAL A LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS REFORMAS QUE VIENEN” 27 DE JULIO, 2018

Específicamente, la Ley de Fortalecimiento a la Regionalización busca perfeccionar la actual legislación en materia de Gobiernos Regionales, los cuales buscan el desarrollo armónico de la región, bajo principios de equidad, eficiencia, participación y sustentabilidad. En efecto, de acuerdo a la Ley N° 19.175 hoy el Gobierno Regional busca desarrollar propuestas en tres líneas: ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo sociocultural. Hay que recordar que esta Ley establece la generación anual de un Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que persigue constituirse en un medio de compensación territorial para localidades aisladas o más carentes de recursos, buscando la incorporación al desarrollo de los territorios rezagados.

Por otro lado, en materia de descentralización política, en el año 2019 por primera vez se realizarán elecciones ciudadanas de Gobernadores Regionales en Chile, una nueva figura político administrativo que busca entregar mayor legitimidad representativa a las nuevas autoridades lo que podría producir una nueva tensión al enfrentar decisiones regionales con decisiones del gobierno nacional, por ejemplo en materia de definición de inversiones. Para algunos, la nueva Ley de elección directa de gobernadores regionales es una medida mal hecha, “apresurada”, donde se privilegió de cierta manera intereses de agenda política por sobre un análisis

racional de un proceso de descentralización efectiva. Por ejemplo, se plantea que el nuevo proyecto no considera traspaso de competencias de un gobierno nacional a un gobierno sub nacional como lo es un gobierno regional, lo que trataría innumerables problemas de coordinación y de eficiencia asignativa que es lo que realmente busca un proceso de descentralización. En resumidas cuentas existe hoy consenso entre distintos sectores políticos en que se avanzó en una reforma administrativa y política pero no en una reforma fiscal, que diera realmente discrecionalidad regional en materia de presupuestos.

5. EL SISTEMA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL EN CHILE

Para ejemplificar el persistente problema de coordinación de competencias en materia de desarrollo o planificación territorial centralista, se presenta un claro ejemplo de políticas públicas de desarrollo territorial que no permiten una efectiva descentralización territorial, las referidas a la evaluación ambiental como es el caso del problema que aborda este artículo en su inicio, con la aprobación del proyecto Ciclo en la comuna rural de Til Til en la Región Metropolitana. Un proyecto que si bien es de carácter ambiental involucra por supuesto factores de ordenamiento territorial y de decisiones sobre el uso del espacio físico. La institucionalidad ambiental en Chile adquirió mayor formalidad el año 1994 con la publicación de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, mediante la cual se estableció el Sistema de Evaluación Ambiental, que comenzó a operar de forma obligatoria en 1997. El proceso de evaluación ambiental vigente es muy distinto al de 20 años atrás, dado que impone una alta exigencia a los proyectos de inversión, siendo cada vez más riguroso, detallado y participativo.

El proceso se inicia cuando los titulares de proyectos o actividades susceptibles de causar impacto en el medio ambiente deben ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) mediante un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, según corresponda, para poder obtener un permiso ambiental. El Servicio de Evaluación Ambiental es el encargado de coordinar este proceso que se da a nivel regional —salvo para aquellos proyectos con impacto en más de una región en los que la calificación ambiental la hace la Dirección Ejecutiva del SEA directamente— y en el que participan diversos servicios sectoriales. Este proceso

es de carácter técnico y culmina con el Informe Consolidado de la Evaluación Ambiental (ICE), en el que el SEA regional debe recomendar aprobar o rechazar el Estudio o Declaración de Impacto Ambiental. Este Informe sirve de base para que la Comisión de Evaluación Regional entregue su aprobación o rechazo al proyecto en cuestión a través de una Resolución de Calificación Ambiental (RCA).

Una vez culminada esta primera parte del proceso de evaluación, la Resolución de Calificación Ambiental podrá ser revisada, excepcionalmente de oficio o a petición del titular o del directamente afectado mediante un recurso administrativo de reclamación ante el Comité de Ministros, el cual debe referirse a la decisión tomada por la Comisión Evaluadora Regional (Instituto Libertad y Desarrollo, 2017). El flujo decisional presentado deja absolutamente fuera al municipio local, teóricamente e institucionalmente principal responsable del desarrollo comunal.

5.1 Til Til: Ejemplo del problema de la autonomía y la asignación de competencias comunales

La comuna de Til Til está ubicada al norte de la Región Metropolitana y según el Censo de 2017, tiene una población de 19.312 personas. La componen el pueblo homónimo, Huertos Familiares, Polpaico, Rungue, Montenegro, Cerro Blanco, Santa Matilde y Caleu, entre otras localidades. En la época colonial, era lugar de explotación minera cuprífera. Hoy en día, se extrae mayoritariamente piedra caliza y áridos. Según el mismo Censo de Población y Vivienda de 2017 corresponde a una de las 14 ciudades denominadas “menores” en Chile. Su suelo está compuesto principalmente por áreas de praderas y matorrales (82,23 %) y un muy bajo nivel de urbanización (2,74 %; Cuadro N° 2) lo que haría altamente recomendable la instalación de cualquier sistema de gestión de residuos industriales o de otro tipo de agente contaminantes de la región, como efectivamente ocurre en la práctica. Y si a esta situación sumamos su posición periférica en la región la transforman en un espacio ideal para este tipo de objetivos.

Cuadro N° 2
Distribución de Uso de Suelo Comunal de Til Til

PORCENTAJE DE ÁREAS URBANAS E INDUSTRIALES	PORCENTAJE DE ÁREAS AGRÍCOLAS	PORCENTAJE DE PRADERAS Y MATORRALES	PORCENTAJE DE BOSQUES	PORCENTAJE DE ÁREAS DESPROVISTAS DE VEGETACIÓN
2,74 %	11,68 %	82,23 %	3,07 %	0,25 %

FUENTE: PLADECO TIL TIL 2015–2019

Gráfico N° 1
Localización Comuna de Til Til en la Región Metropolitana



Actualmente la comuna presenta serios problemas de gestión ambiental producto del escaso control municipal sobre decisiones de orden territorial, que han sido autorizadas por el Gobierno Regional, por ejemplo la instalación de dos vertederos de impacto regional o el propio caso del proyecto Ciclo que a continuación analizaremos.

Cuadro N° 3
Planes Reguladores del Territorio de la comuna de Til Til

INSTRUMENTO	DESCRIPCIÓN	ESTADO	PUBLICACIÓN D.O.
Plan Regulador Intercomunal / Plan Metropolitano	Plan Regulador Metropolitano de Santiago, Incorpora Provincia de Chacabuco	Vigente	12/12/1997
Plan Regulador Comunal / Plan Seccional / Límite Urbano	Estudio Plan Regulador Comunal de Til Til	En Formulación	No existe
Plan Regulador Comunal / Plan Seccional / Límite Urbano	Límite Urbano de Til Til	Vigente	26/05/1964

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, 2018

El cuadro anterior nos indica de la complejidad de la gestión territorial en la comuna de Til Til. En este momento la comuna se rige por un Plan Regulador que sólo establece límites urbanos de la comuna, sin planos seccionales que regulen el uso específico de suelo y que además data de 1964, constituyendo uno de los Planes Reguladores más antiguos del país. Además el territorio es normado por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago que aplica a las comunas de la provincia de Chacabuco. El Plan Regulador Metropolitano de Santiago y Chacabuco determina entre otros aspectos las Áreas de Valor Natural, se han incluido debido a su valor normativo para la Región Metropolitana (Plan Desarrollo Comunal 2015–2019). Es decir, el Gobierno Regional vela por las autorizaciones de áreas patrimoniales o de instalaciones de empresas contaminantes en la comuna, dejando absolutamente fuera a la municipalidad y a los ciudadanos y vecinos en este tipo de decisiones.

5.2 Til Til o los riesgos de la planificación territorial centralizada

En el caso revisado queda en evidencia la superposición de niveles administrativos que interfieren en el desarrollo autónomo comunal y que hoy signifique el funcionamiento de un centenar de proyectos que distan mucho de ser sustentables. En primer lugar, el tutelaje del Gobierno Regional y del Gobierno Nacional en materia de aprobación de proyectos de impacto ambiental. En efecto, de acuerdo a la Ley de Administración y Gobierno Regional N° 19.175, los Gobiernos Regionales deberán observar como principio básico de su gestión, el avance armónico y equitativo de sus territorios, tanto en aspectos de desarrollo económico como social y cultural.

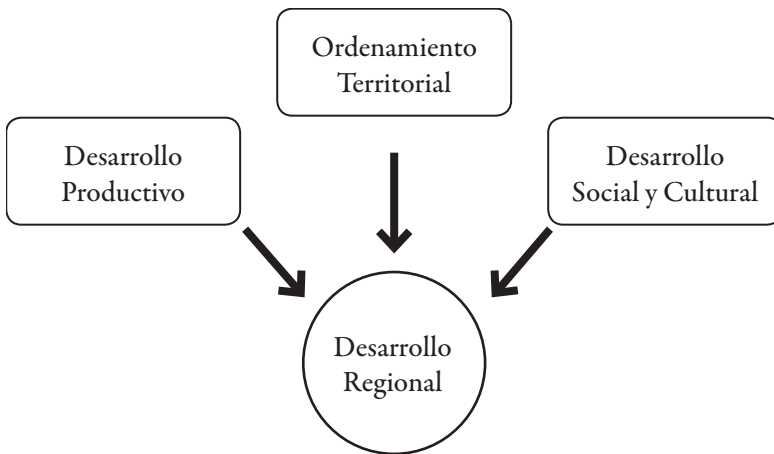
Para velar por este “desarrollo armónico” deberán inspirarse en principios de equidad, eficiencia y eficacia en la asignación y utilización de recursos públicos y en la prestación de servicios; en la efectiva participación de la comunidad regional y en la preservación y mejoramiento del medio ambiente. Específicamente, dentro de las funciones y atribuciones del Gobierno Regional se considera la elaboración y aprobación de las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto, los que deberá ajustar a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación. Además el Gobierno Regional deberá elaborar y aprobar los planes de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público asociados al o a los planes reguladores metropolitanos o intercomunales existentes en la región, con *consulta* a las respectivas municipalidades. Por su parte al Intendente le corresponderá en su calidad de representante del Presidente de la República promulgar, previo acuerdo del Consejo Regional, los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos, intercomunales, comunales y seccionales, los planos de detalle de planes reguladores intercomunales y los planes de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público.

Específicamente las funciones del Gobierno Regional (GORE) en materia de ordenamiento territorial serán:

- a) Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región, con las desagregaciones territoriales correspondientes.
- b) Participar en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento.
- c) Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente.
- d) Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la región.
- e) Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas.
- f) Proponer a la autoridad competente la localidad en que deberán radicarse las secretarías regionales ministeriales.

En términos generales el desarrollo territorial deberá seguir los siguientes lineamientos estratégicos:

Gráfico N° 2
Lineamientos Estratégicos de Desarrollo Regional Según Ley 19.175



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Es aquí donde se produce el traslape o superposición de funciones en materia de ordenamiento territorial comunal dado que la Ley 18.695, Ley de Municipalidades, aplica como función privativa de la municipalidad la planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes. Además en materia de aprobación de desarrollo medioambiental existen una serie de normativas que exigen supervisión regional y, como veremos, hasta de carácter nacional, como lo es el Comité de Ministros como instancia resolutive final.

5.3 El Proyecto Ciclo

Ya analizado el complejo contexto de tutelaje administrativo y político en el que se desenvuelve la comuna de Til Til, revisaremos lo ocurrido con la aprobación del Proyecto Ciclo. En julio de 2017 el Comité de Ministros (instancia nacional definitoria ante desacuerdos regionales para aprobación de proyectos de impacto ambiental) aprobó la puesta en marcha del relleno de residuos industriales en la comuna que posee la mayor cantidad de vertederos e instalaciones residuales en la región. La instancia se pronunció de manera unánime a favor del Proyecto Ciclo. El proyecto según el Ministro de medioambiente de la época “se hace cargo de los impactos ambientales. Mide todo su impacto ambiental, tiene un ciclo cerrado donde no se genera lixiviado, se contratan todos los sistemas de aire y de suelo, se compensan las emisiones que genera potencialmente y así también el uso de cambio de suelo” (Radio Cooperativa, 2017).

Por otra parte, la empresa responsable del Proyecto Ciclo declara en su página institucional: “Queremos ser socios territoriales con la comunidad local. Mediante una relación colaborativa, directa y transparente, Ciclo se transformará en un motor de desarrollo para lograr un mejoramiento profundo y permanente de la calidad de vida de la comunidad de Rungue, a través de un Plan de Desarrollo Territorial que tendrá como pilar principal la implementación del Acuerdo de Asociatividad. “Es esencial por tanto, comenzar a construir una relación de confianza y entendimiento mutuo con la comunidad local, pudiendo tomar decisiones más acertadas que reflejen la identidad, las necesidades y los intereses de los vecinos, en señal de respeto a la comunidad y su tradición” (Ciclo-Chile, 2017).

Finalmente el tercer actor local y responsable del progreso de la comuna, el municipio local a través de su alcalde, advirtió sobre los graves efectos que este proyecto representaba para su territorio y la calidad de vida de sus representados: “el Proyecto Ciclo es una planta que va a recibir todos los residuos industriales peligrosos, químicos, de hidrocarburos, arsénico; todo lo que nadie quiere recibir en Chile, desde la III hasta la VIII regiones” (Alcalde Ilustre Municipalidad de Til Til, 2017).

Claramente la atención de estos tres testimonios indican que este proyecto no respondía a una concertación de intereses sobre el desarrollo del territorio de esta comuna. Este proyecto de alto impacto ambiental, se suma a los más de 30 basurales y fuentes de contaminación que hay en esta comuna de la zona norte de la Región Metropolitana, situación de planificación territorial que al no contar con un plan regulador comunal actualizado y regirse obligadamente por el plan intercomunal metropolitano cuenta con menor resistencia frente a nuevas amenazas y decisiones medioambientales como ésta y deja a la comuna a merced de decisiones centralizadas del gobierno nacional y sin mayor respaldo de instancias regionales como se verá luego.

La comuna había desarrollado paradójicamente dos años antes con apoyo de la institucionalidad nacional y regional el Plan Estratégico para el Desarrollo de Til Til que “es un intento de respuesta a un conjunto de situaciones de conflicto ambiental, social y territorial que han afectado a los habitantes de la comuna durante las últimas décadas. Su estancado desarrollo económico, humano y demográfico, además del estado deficitario de servicios públicos, de equipamientos de calidad y de transporte y accesibilidad, la han transformado en una comuna de desarrollo periférico y retrasado respecto a la Provincia de Chacabuco y a la Región Metropolitana. A esto se suman graves problemas de escasez hídrica, para el consumo humano y para el riego, y problemas provocados por pasivos ambientales provocados por las actividades económicas y sanitarias que se han instalado progresivamente en algunos sectores de la comuna en las últimas décadas. Impactos como malos olores, supuesta infiltración de napas o polvo en suspensión, han deteriorado la calidad de vida de la población que habita sus entornos, sin recibir una compensación territorial que minimice la profunda percepción de injusticia social y sensación de sentirse el ‘patio trasero’ o ‘basurero’ de la Región Metropolitana” (Plan Estratégico de Til Til, 2015).

Dichos problemas serían abordados por el Plan a través de las siguientes líneas de acción principales:

- a) Sustentabilidad territorial y compartir valor; línea de acción asociada al trabajo que se desarrollará con las empresas privadas a través de la Mesa Privada.
- b) Acciones de mejoramiento para revertir la escasez hídrica; línea de acción a llevar a cabo a través de diversos proyectos públicos y privados.
- c) Gestión de proyectos e iniciativas de equipamiento e infraestructura; línea de acción a llevar a cabo a través de una extensa cartera de proyectos de gestión intersectorial, y de corto, mediano y largo plazo de ejecución.
- d) *Ordenamiento territorial y planificación urbana de largo plazo*; línea de acción con las que se pretende definir los lineamientos de una visión estratégica para el desarrollo futuro del territorio comunal.

Sin duda este último aspecto —bastante ambiguo en su definición— complejiza aún más el problema ya que al no contar con un Plan Regulador Comunal las autoridades y comunidad en general carecen de un instrumento que les permita “controlar” la forma del desarrollo en sus límites jurisdiccionales y se exponen a decisiones centralizadas del Estado en materia de uso del suelo. Aun así, el Plan Estratégico de Desarrollo se plantea como objetivo general desarrollar un conjunto de acciones e iniciativas orientadas a disminuir y revertir el proceso de desvalorización territorial, contaminación ambiental y conflictividad social que afecta a la comuna y habitantes de Til Til, de manera de mejorar la calidad y nivel de vida de sus habitantes, a través de una estrategia integral de intervención intersectorial que plantea proyectos para ser gestionados en el corto, mediano y largo plazo, con actores públicos y privados.

Las consecuencias de esta desvalorización territorial se trasuntan en un evidente estancamiento en su desarrollo, manifestado en su bajo crecimiento demográfico y la presencia de fuentes de empleo poco diversas y limitadas. Como ya se señalaba respecto a la planificación del territorio, no existe un Plan Regulador Comunal propio y actualizado que norme y planifique las áreas urbanas en una escala menor; la comuna sólo está regulada por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) del año 1997.

En el plano institucional y de cooperación entre gobiernos sub nacionales en el año 2015 se firmó un Convenio de Cooperación entre el Gobierno Regional Metropolitano —encabezado por el Intendente Metropolitano, la Ilustre Municipalidad de Til Til, la Gobernación Provincial de Chacabuco y el Delegado Regional del Plan Til Til— Seremi de Minería, cuyo fin fue realizar un traspaso formal de funciones y dar inicio a una etapa de ejecución de metas en el corto plazo, tendientes a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la comuna de Til Til, es decir, un plan de coordinación entre gobiernos sub nacionales y organismos centralizados, pero que continuaban ejerciendo cierto tutelaje al municipio.

CONCLUSIONES

A partir del caso de estudio claramente se debe comprender que existió un problema de coordinación entre distintas instituciones que regulan el uso del territorio y que claramente puede ser comprendida desde la *teoría de la agencia* ya que se presentan problemas que radican en un alta discrecionalidad del Ejecutivo al tomar decisiones en vez de escuchar y atender las decisiones regionales o locales, respetando la autonomía legítima, como ocurrió en este caso con la decisión final de aprobación por parte de un Comité de Ministros. Este escenario fue posibilitado por las asimetrías de información que existen entre el Estado central y los gobiernos locales respecto, por ejemplo, al argumentar el Ejecutivo las razones técnicas de la aprobación de la ubicación del proyecto Ciclo y de las condiciones geológicas del suelo y de las ventajas que presenta este sector de la Región Metropolitana para instalar vertederos o rellenos sanitarios, o de los procesos de negociación informales sostenidos antes de la decisión y que no consideraron a representantes locales (instancias que hoy se ven reducidas con la puesta en marcha de la Ley de Transparencia que exige a los servicios públicos la entrega de información a los ciudadanos, en plazos acotados).

También se aprecia en el caso revisado, que el Estado se había preocupado de entregar al municipio información estratégica con apoyo de los otros gobiernos sub nacionales no descentralizados como la gobernación provincial o el gobierno regional que incluso asesoraron al municipio en la elaboración de su Plan de Desarrollo Estratégico, pero que finalmente no consultó al momento de aprobar el proyecto

Ciclo, ya que el Consejo de Ministros actuó unilateral y discrecionalmente en esta materia, lo que evidentemente puede aumentar la desconfianza local hacia ese tipo de coordinaciones y compromisos de trabajo en conjunto. Por otra parte, desde un enfoque institucionalista histórico se puede apreciar claramente que la aprobación del proyecto Ciclo se trata de un problema de poder entre el Estado-Nación y los intereses territoriales locales, donde al primero le corresponde velar por la cohesión social y territorial general y no siempre por las particularidades territoriales, evidenciando una tensión permanente entre estos dos niveles de gobierno.

En este sentido, los problemas de coordinación entre gobiernos sub nacionales representan una crisis institucional que el Estado debe asumir. Castells señala que el Estado-Nación se dota de instrumentos cooperativos de gestión, navegación y negociación en la globalización pagando un precio alto: la pérdida de soberanía y el paso irreversible al poder compartido. En este sentido el reconocimiento a la autonomía municipal en la gestión del territorio sería una señal de la pérdida de ese poder político que ahora debe compartir inexorablemente con gobiernos sub nacionales más cercanos a los problemas reales (Descentralización política, administrativa, fiscal y territorial).

De esta manera el Estado-Nación a nivel central continúa buscando su relegitimación mediante la descentralización administrativa y la participación ciudadana como señala Castells y transfiere —a veces en forma más menos errática— pseudo competencias a gobiernos locales y regionales o establece acuerdos de cooperación que, como ocurrió en este caso, no pudo cumplir.

El desarrollo territorial desigual se ha acentuado, lo que explicaría la agenda de regionalización del actual gobierno nacional ya que la concentración de población y recursos en las grandes áreas metropolitanas sigue creciendo, suscitando tensiones sociales y deterioro medio-ambiental por falta de control y planeamiento de este proceso de urbanización acelerada (Castells, 2003). En este sentido es urgente democratizar las decisiones sobre el uso del territorio llevándolo a la autonomía decisional de los gobiernos locales o municipio. Sin embargo, para que las reformas técnico-económicas sean exitosas hace falta un apoyo social que plantee la cuestión de la reconstrucción de la legitimidad política como el requisito previo de cualquier reforma técnica. Claramente la entrega definitiva a las municipalidades

de sus facultades técnico políticas exclusivas o privativas para gestionar el territorio debe hacerse pronto.

El desarrollo regional en Chile es un campo vinculado desde su origen con los procesos de descentralización de la gestión pública. La descentralización del Estado emerge como un atributo vinculado al buen gobierno, a la incorporación de los actores locales en las dinámicas públicas y privadas de interés local y al mejoramiento y conexión progresiva entre el quehacer estatal y la ciudadanía. Como proceso socio institucional entrega las herramientas para adecuar los canales de comunicación y participación, el diseño de herramientas, normativas y prioridades que son territorialmente dinámicas y variadas. A los desafíos vinculados a la descentralización se han unido desde la última década procesos e intereses vinculados a la diferenciación territorial, vocaciones productivas e identidades locales o sub nacionales, lo que ha aumentado la presión por la mayor autonomía de los territorios locales.

De esta manera, y como evidencia la aprobación del Proyecto Ciclo por un Consejo de Ministros, Chile sigue mostrando un diseño institucional centralizado, aun cuando desde hace dos décadas la institucionalidad regional y local ha ido cobrando paulatinamente mayor relevancia. Las políticas centralizadas, no logran responder con pertinencia a las situaciones particulares. De esta manera las expectativas que se ponen sobre la descentralización no serían desmedidas. Si bien la descentralización política no es la respuesta a todos los problemas, sí lo es la descentralización territorial ya que hay temas cruciales en Chile, por ejemplo el de la desigualdad territorial y social, que la descentralización política y fiscal no resuelven y que incluso pueden agudizar.

En el caso aludido, que involucra el proceso resolutorio de proyectos con impacto ambiental, la comisión de evaluación regional no tuvo las competencias ni facultades para decidir si el Proyecto Ciclo reunía las condiciones adecuadas para la sustentabilidad del territorio ya que finalmente el Comité debió aprobar el proceso. Es más, en el caso de la comuna de Til Til el municipio tampoco tuvo una injerencia en una actividad que claramente le compete como una función privativa de acuerdo a la Ley de Municipalidades ya que le obliga al gobierno local a asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

En el caso analizado, claramente al no contar el municipio con un plan regulador aprobado y verse obligado a ser objeto del plan intercomunal metropolitano contaba con menor resistencia frente a nuevas amenazas medioambientales como ésta. Creemos entonces que la primera medida para que exista un proceso de descentralización territorial es disponer de un plan regulador que permita a las autoridades y comunidades locales ordenar responsablemente el uso del suelo comunal en favor de los intereses de sus habitantes y comunidades, con mayores simetrías de información. El no contar con este tipo de instrumento regulador efectivamente los pone en desventaja institucional e instrumental frente a decisiones políticas centrales.

Esto exige a los municipios capacidades para formar equipos y cuadros técnicos capacitados que permanentemente estén actualizando el Plan Regulador y ajustando el crecimiento de la ciudad de acuerdo a la prognosis de variables sociodemográficas y de abastecimiento de la ciudad. En este sentido existe una primera responsabilidad del municipio de cumplir con la institucionalidad y las reglas del juego en materia de ordenamiento y planificación territorial. Recientemente se aprobó la Ley 20.952 que permite la ampliación de las plantas municipales, lo que permitiría robustecer los equipos urbanísticos y estratégicos de planificación territorial, sobre todo en aquellas localidades más rezagadas.

En segundo lugar es necesario profundizar los procesos de transferencias de competencias desde el gobierno nacional a los sub nacionales. Así siempre debería primar la opinión de instancias regionales por sobre las nacionales o centrales, dado que es donde mejor información se tiene respecto de las problemáticas abordadas. Claramente esto no ocurrió en el caso analizado y ahora compromete gravemente la sustentabilidad del territorio de la comuna.

Acerca de la pregunta inicial respecto de quien manda en el uso del territorio local la evidencia del caso analizado indica que el ordenamiento territorial (donde se incorpora la problemática ambiental) en Chile continúa siendo un problema técnico político donde los municipios locales tienen poco que decir y si bien el ordenamiento comunal es un asunto privativo del gobierno local éste sigue estado tutelado por los gobiernos nacionales con baja entrega de éste de competencias

en esta materia, lo que no se condice con un creciente proceso de gobernanza local donde los ciudadanos deberían ser los actores principales en la definición del uso del suelo. La planificación comunal del territorio es un asunto, como señala Salazar, propio de la cotidianeidad del ciudadano que ve en este instrumento una oportunidad para ser escuchado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boisier, S. (1989). Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos en: "Territorio Estado y Sociedad" CEAL Cap. 1, págs. 23–62.
- Castells, M. (2003). Estado, Sociedad y Cultura en la globalización de América Latina con referencia a la especificidad chilena. Documento presentado al Foro de Altos Estudios, Valparaíso.
- Ciclo Chile. (2017). Disponible en <http://www.ciclochile.cl/?myportfoliotype=con-la-comunidad-de-rungue>. Consultado el 15 de septiembre de 2017.
- De Mattos C. (1990). La Descentralización, ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?, en Revista "Estudios regionales" N° 26, págs. 49–70.
- DFL 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile.
- De la Maza, G. (2004). Políticas Públicas y Sociedad Civil en Chile: El caso de las Políticas Sociales (1990–2004) Política, primavera, número 043 Universidad de Chile Santiago, Chile pp. 105–148.
- Gobierno Regional Metropolitano (2015). Plan Estratégico para el Desarrollo de Til Til 2015–2018 Santiago de Chile, julio 2015.
- Horst, B. & Irrarrázaval, I. (2008) Rompiendo Cadenas del Centralismo en Chile. Libertad y Desarrollo.
- Irrarrázaval, I. y Pérez, E. (2008). Institucionalidad sub nacional y el problema de coordinación de competencias.
- Instituto de Planificación Física. (2002). "Anteproyecto de Decreto-Ley de la Planificación Física". La Habana.
- Ilustre Municipalidad de Til Til. (2017). Disponible en http://www.tiltil.cl/transparencia/archivos/Pladeco/Resumen_Ejecutivo_Pladeco_2015_2019.pdf
- Libertad y Desarrollo (2017). Institucionalidad Ambiental: Las debilidades reveladas por Dominga. Temas Públicos N° 1318 - 11 de septiembre de 2017. ISSN 0717-1528.
- Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile.

- Lira Cossio, L. (2003). La cuestión regional y local en América Latina. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. S E R I E gestión pública 44 Santiago de Chile, noviembre de 2003.
- Massiris Cabeza, Á. (2008). Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollos recientes. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática Revista EURE (Vol. XXXI, N° 93), pp. 77–88, Santiago de Chile.
- Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Manaure, Colombia, 2009.
- Plan de Ordenamiento Territorial: Contenido y Procedimientos, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) Primera Edición, abril 2011.
- Prats, J. (2007). “Revisión Crítica de los aportes del Institucionalismo a la Teoría y la Práctica del Desarrollo”. En “Revista de Economía Institucional, Vol. 9 N° 16, Primer semestre, pp. 121–148.
- Raczynski, D. & Serrano, C. (2001). Descentralización. Nudos Críticos. Cieplan.
- Salazar, G. & Pinto, J. (1999). Historia Contemporánea de Chile I: Estado Legitimada y Ciudadanía Editorial LOM.
- Territorio Regional. (2017). Disponible en <http://www.territorioregional.cl/index.php/es/documentos/7-menu-superior>. Consultado el 20 de septiembre de 2017.
- Troncoso, M. (2018). Jefe de la División de Desarrollo Regional de la Subdere, Seminario “Descentralización: Una mirada integral a la implementación de las reformas que vienen” 27 de julio, 2018, Organizado por el Centro de Políticas Públicas Universidad Católica de Chile e Instituto Libertad y Desarrollo.

Recursos Periódísticos

- Emol (2017). Disponible en <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/07/26/868328/expertos-debaten-por-que-til-til-es-el-lugar-para-vertederos-y-como-se-podria-compensar-a-la-comuna.html>. Consultado el 18 de noviembre de 2017.
- Radio Cooperativa (2017) Disponible en <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/medioambiente/contaminacion/comite-de-ministros-aprobo-relleno-de-residuos-industriales-en-tiltil/2017-07-25/095242.html>. Consultado el 20 de agosto de 2017.
- El Mostrador (2017). Disponible en <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2017/07/25/comite-de-ministros-aprueba-relleno-de-residuos-industriales-en-tiltil/>. Consultado el 21 de agosto de 2017.

