



**Universidad Academia Humanismo Cristiano
Facultad de Ciencias Sociales
Escuela de Ciencias políticas, Gobierno y gestión pública**

**Planificación y Desarrollo:
Competencias estratégicas del Gobernador Regional
y su incorporación en la Nueva Constitución Política.**

**Alumno:
Felipe Oscar Lagos Díaz**

**Profesor guía:
Eduardo Morales**

Administrador Público, Licenciado en Gobierno y Gestión pública.

Santiago, diciembre, 2021.

ÍNDICE

1. Introducción	5
1.1. Título	5
1.2. Antecedentes	5
1.3. Justificación	7
1.4. Formulación del problema	9
1.5. Pregunta de investigación, objetivo general y específicos	12
1.6. Marco teórico	12
1.7. Marco teórico para la Administración Pública	15
1.8. Marco metodológico	17
2. El modelo de desarrollo económico chileno	19
2.1. Origen del modelo	19
2.2. Continuidad en el sistema político democrático	22
2.3. Efectos del Estado subsidiario	25
3. La planificación	27
3.1. Definición	27
3.2. Antecedentes	28
3.3. La planificación en Chile	33
4. Caracterización del ciclo político	37
4.1. El modelo neoliberal	38
4.2. Resquebrajamiento del modelo	40
4.3. Estallido social de 2019 y Plebiscito Nacional de 2020	43
4.4. La administración pública	44
4.5. Pandemia por Covid 19	45

5. Convención Constitucional y Nueva Constitución Política	47
5.1. La Constitucional	49
5.2. Nueva Constitución	50
5.3. Reglamento interno	51
5.4. Temas y contenidos de las 7 comisiones	51
5.5. Los derechos sociales	53
5.6. Transformación socioambiental	54
5.7. Meses decisivos	54
6. Incorporación de las competencias estratégicas del Gobernador Regional en la Nueva Constitución Política	55
6.1. Parte Orgánica	56
6.2. Parte Dogmática	61
6.3. Preámbulo	63
7. Conclusiones	68

1. INTRODUCCIÓN

1.1. TÍTULO

Planificación y Desarrollo: Competencias estratégicas del Gobernador Regional y su incorporación en la Nueva Constitución Política.

1.2. ANTECEDENTES

Chile es un país excesivamente centralizado, lo que produce una serie de resultados perjudiciales, tales como desigualdades en materia de educación, salud o medioambiente, así como una tendenciosa distribución de oportunidades, bienes y servicios, en favor de la Región Metropolitana.

Proporcionar una solución a este problema es especialmente urgente si consideramos la crisis multidimensional que actualmente experimenta nuestro sistema político, económico y social. Multidimensional resultan también las demandas y anhelos de la ciudadanía, por lo que la respuesta requerida debe tener un carácter integral.

Redistribuir el poder desde la centralización a la descentralización se ha planteado como una de las principales herramientas para remediar estos problemas. Sin embargo, por muchísimos años, los intentos de cambio han sido frenados, ya sea por ausencia de voluntad política o por un abierto interés parcial de actores estratégicos con el poder necesario para aquello.

No obstante, luego de un largo proceso de cuatro o cinco años (2016-2017 en adelante), actualmente nuestro país cuenta con una nueva institución que no sólo recibirá competencias sustantivas orientadas a la autonomía local, sino que la elección de esta nueva autoridad descentralizada es producto del voto ciudadano. Estamos hablando de la nueva figura del Gobernador Regional.

En enero de 2017 se promulgó la Ley 20.990 que reformó la Constitución, disponiendo la elección de los Gobernadores Regionales por medio del sufragio universal en votación directa. Sin embargo, hasta 2021, año que son electos por primera vez los Gobernadores Regionales, fueron los Intendentes de las Regiones y los Gobernadores de las Provincias, dos cargos designados por el Poder Ejecutivo, quienes cumplían su labor.

Intendentes y Gobernadores debían representar al Presidente en el territorio y coordinar, supervigilar y fiscalizar los servicios públicos dependientes o relacionados con el Ejecutivo a través de los distintos ministerios.

La reforma constitucional de enero de 2017 y que ha entrado en vigor este 2021, dividió ambas tareas o roles en dos autoridades diferentes. Por un lado, el Delegado Presidencial designado, representante del Presidente en la región, quien coordinará, supervigilará o fiscalizará los servicios que dependen de él. Y por otro, el Gobernador Regional electo, quien presidirá el Consejo Regional, ejercerá funciones y atribuciones que la ley determine, y coordinar, supervigilar o fiscalizar los servicios públicos que dependan o se relacionen con el Gobierno Regional (Pérez, 2020).

La Ley 20.990 fue posteriormente adecuada con el dictamen de las leyes 21.073 y 21.074 que, la primera, regula la elección del Gobernador Regional, y la segunda, establece un procedimiento de transferencia de competencias desde el nivel central a los gobiernos regionales. A su vez, las competencias del Gobernador Regional están establecidas en la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOCGAR). Las competencias del Delegado Presidencial están estipuladas en el art. 2° de la LOCGAR, mientras que las del Gobernador Regional se encuentran en el art. 24.

Ahora bien; como dice Hernández (2019): “Si bien, buena parte de las competencias actuales del Gobernador Regional son simplemente una replicación de aquellas con las que ya contaba el Intendente, es en lo referente a los gobiernos regionales donde la reforma introdujo más disposiciones nuevas”.

Esto significa que parte importante de nueva dotación y nuevas competencias, en materia de Desarrollo Social y Humano, Infraestructura, Transportes y Fomento Productivo, son asignadas a los Gobiernos Regionales (en adelante GORE), lo que implica nuevas funciones para el Gobernador Regional, puesto que asume la dirección de los GORE y como presidente del Consejo Regional (en adelante CORE).

Como las competencias relativas a la administración son, por así decirlo, la reproducción de funciones ya establecidas para el Intendente, en tanto ex jefe de servicio del GORE, es más bien en las funciones normativas donde se contiene una de las competencias más sustantivas, pero aún no definida completamente ni con claridad: solicitar al Presidente de la República, previo acuerdo del CORE, la transferencia de una o más competencias desde organismos de la Administración Central al GORE. Ese procedimiento de traspaso de competencias está reglado en los artículos 21 bis a 21 octies de la LOCGAR.

En definitiva, si bien, el organismo encargado de la administración superior de cada región, que tiene por objeto el desarrollo social, cultural y económico, es el GORE en su conjunto, la nueva figura del Gobernador Regional es el órgano ejecutivo del GORE, preside el CORE, debe coordinarse con los demás órganos y servicios públicos, y le corresponde también la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que dependen o se relacionan con el GORE.

Otras funciones del Gobernador Regional son las de formular políticas de desarrollo de la región, considerando las políticas y planes comunales respectivos; someter al consejo regional las políticas, estrategias y proyectos de planes regionales de desarrollo y sus modificaciones, además del presupuesto regional.

No está demás aclarar que el Delegado Presidencial, ejercerá el gobierno interior de cada región, siendo el representante del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción, quien lo ha designado. Pero que le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que dependan o se relacionen con el Presidente de la República a través de un Ministerio.

A partir de este año 2021, nuestro país ha comenzado a vivir un proceso inédito de descentralización y democracia regional, poniéndonos a la par de otros sistemas democráticos más consolidados y sacándonos “del grupo de países dentro de la Organización

para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que no eligen a sus autoridades regionales” (Montecinos, 2020).

Se trata de un tremendo avance para la democracia y un intento sustantivo para enfrenar los enormes problemas de desigualdad en nuestro país, generando a su vez a nuevos actores políticos estratégicos con el poder suficiente para responder a los anhelos más locales y sentidos de la ciudadanía.

1.3. JUSTIFICACIÓN

La crisis política, económica y social que ha estado viviendo Chile desde los últimos años, producto del resquebrajamiento global del modelo neoliberal, así como por problemáticas nacionales, tales la desigualdad social y la deslegitimad política, se radicalizó con la pandemia por Covid-19. De este modo, los problemas de salud, transporte, deforestación, urbanización e industrialización, entre otros, se conjugan en su dimensión de crisis y de pandemia.

Las sociedades vuelven a reclamar protección ante el desarraigo de los mercados y el abandono por parte del Estado. Surgen demandas y anhelos de descentralización, innovación, democratización, así como de recuperación de los bienes comunes, limitaciones al gran empresariado, creación de nuevas formas asociativas. Consideramos que dos grandes conceptos sintetizan parte de este movimiento de sentido y participación contemporáneo: planificación y desarrollo.

La institucionalidad del Gobernador Regional no es simplemente un nuevo actor que deba participar de la gestión estatal, sino que sus competencias están orientadas a una transformación del sistema político, económico y social del país. En su figura se sintetiza el anhelo de descentralizar el poder y democratizar la toma de decisiones de asuntos públicos. Pero también la de llevar a cabo un cambio en el modelo de desarrollo nacional, impulsando un sistema productivo más justos, solidarios y sostenibles.

A su vez, ese nuevo modelo de desarrollo debe ser planificado. De ahí que este concepto también tenga un lugar protagónico en las competencias estratégicas del Gobernador Regional.

Por otro lado, esta nueva autoridad creada en 2017 vía reforma constitucional, ha entrado en vigencia recién este año 2021, luego de realizadas las primeras elecciones, zanjadas en algunos casos en primera vuelta y otros, la mayoría, en segunda vuelta (SUBDERE, 17 Mayo 2021).

A lo que se agrega el hecho de que hoy, debido a la novedad del proceso y, tal vez, a una infravaloración del fenómeno, se cuenta con muy poca literatura, algunas normativas y material oficial de organismos públicos.

En síntesis, planteamos que cinco son las razones que justifican la elección y el desarrollo de nuestro tema de investigación:

a) La institucionalidad del Gobernador Regional es nueva, al punto de que este año (2021) se llevó a cabo la primera elección para ocupar el cargo;

b) La investigación es oportuna porque aún no están definidas todas las competencias de la institución, estableciéndose el periodo de 1 año una vez electo el Gobernador Regional;

c) Salvo algunos pocos proyectos de ley, discusiones congresales y artículos académicos, no existe una bibliografía sistemática del tema de investigación;

d) Ante la actual crisis multidimensional y global, los conceptos de planificación y desarrollo vuelven a plantearse en el debate teórico y político, económico y social, tras 40 años de haber sido subsumidos por la doctrina e ideología neoliberal.

e) El proceso constituyente, centrado en los debates de la Convención Constitucional, y la emergencia de una nueva Constitución Política, resignificarán qué entendemos por “planificación” y qué por “desarrollo”, cuestión que repercutirá significativamente en las competencias del Gobernador Regional.

Respecto a la pertinencia para la administración pública o al sistema público, planteamos lo siguiente:

Dado que nuestra investigación parte del fenómeno de la descentralización como motor de la creación del Gobernador Regional, la pregunta acerca de la capacidad de los Gobiernos Regionales para convertirse en servicios públicos descentralizados queda rezagada.

Tampoco es la naturaleza jurídica de la institucionalidad del Gobernador Regional la que aquí nos convoca, sino la de dos de sus competencias estratégicas: la planificación y el desarrollo. Por lo tanto, no es la relación jerárquica entre Poder Ejecutivo y Gobernador Regional el problema que se nos presenta al momento de pensar la pertinencia de nuestro estudio para la administración pública.

Es más bien la relación entre las competencias de la planificación y el desarrollo con las que cuenta el Gobernador Regional y los elementos definitorios a la hora de llevarlas a cabo, elementos que emergerán del actual debate constitucional y sólo encontrarán su forma definitiva en la nueva Carta Magna y un nuevo Modelo Económico.

Se cuenta con el atributo, a saber: planificar y tender al desarrollo. Y se le designa como estratégico. Pero no es ni será un problema jurídico o de jerarquía el principal dique para el tratamiento de las competencias de esta nueva institución pública, sino más bien un problema político y filosófico; o, en otras palabras, un problema constitucional: ¿Qué significa planificar? ¿Qué significa desarrollo? ¿Y cómo y dónde se expresarán estos conceptos en la Nueva Constitución Política de la República de Chile?

Desde esta perspectiva, no es el Derecho Administrativo, propiamente tal, el ámbito de la pertinencia de nuestra investigación. Sin embargo, sí afecta sustantivamente los ámbitos de elaboración y gestión de políticas públicas, así como concierne a la organización y poderes del Estado.

Cuando las competencias de un servicio público como es, en definitiva, el Gobernador Regional, son planificar y promover el desarrollo, los ámbitos, por ejemplo, de la personalidad jurídica y el patrimonio propio, la forma de generación de las autoridades y la relación de tutela o supervigilancia que tienen respecto al Poder Ejecutivo, están completamente implicados en su desenvolvimiento.

No obstante, es en otro lugar donde radica la principal pertinencia de esta investigación al sistema y la administración pública. Radica en el hecho de que el principal problema que se presentará a la hora de que el Gobernador Regional intente llevar a cabo sus competencias, será de carácter constitucional. O, en otras palabras: las competencias estrategias del Gobernador Regional deben estar viabilizadas constitucionalmente.

La Administración Pública tiene como función la gestión eficiente y transparente de los recursos públicos; y su capacidad interpretativa esta circunscrita a la normativa legal. ¿Qué pasa, entonces, cuando esa normativa cambia, cuando la ley de todas las leyes cambia? ¿Y qué pasa cuando se crea una nueva institucionalidad que trae consigo, por así decirlo, el nuevo espíritu del poder constituyente, pero aún en medio de una normativa jurídica constituida? ¿Cómo actuará el sistema público cuando, bajo la tutela del Estado subsidiario, debe afrontar el hecho de que planificar y desarrollar sólo es posible con un Estado protagónico? ¿Cómo se tensionará el sistema público cuando se le ha asignado la tarea estratégica de planificar y tender al desarrollo, cuando el modelo neoliberal lo ha “educado” y “mandatado” para, simplemente, gestionar y tender al crecimiento económico o explotar las ventajas comparativas? ¿Con una Administración Pública acostumbrada, por ejemplo, a gestionar y administrar presupuestos anuales, se puede constituir un modo de planificación a mediano y largo plazo, para la creación de un nuevo modelo de desarrollo?

Estas preguntas, de carácter eminentemente político, reclaman también una enorme transformación a la administración y el sistema público.

1.4. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

Las competencias ya asignadas al Gobernador Regional versan principalmente sobre: 1) su función de Jefe de Servicio del Gobierno Regional (representación judicial, nombramiento de funcionarios, etc.); 2) competencias normativas, siendo la más relevante la de solicitar al Gobierno Central que le transfiera competencias radicadas en ministerios y servicios públicos, a su Gobierno Regional; 3) de planificación, como la política regional de desarrollo o el plan regional de ordenamiento territorial; 4) presupuesto regional; y 5) coordinar, supervigilar y fiscalizar a los servicios públicos que en el futuro puedan crearse, y que dependan o se relacionen con el Gobierno Regional (Hernández, 2019).

En esta investigación nos haremos cargo de la tercera problemática planteada: las competencias del Gobernador Regional en lo que respecta a la planificación, tanto en materia de la política regional de desarrollo, como el plan regional de ordenamiento territorial, el fomento de las actividades productivas y el desarrollo social y cultural.

El Gobernador Regional se ubica en un nuevo escenario en el esquema de la descentralización política y administrativa, para el nivel regional, en el contexto de transferencia de competencias desde el nivel central a los gobiernos regionales.

En materia de planificación, el Gobernador Regional contará con la función de promulgar el plan regional de ordenamiento territorial, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales, comunales y seccionales, y los planos de detalle de planes reguladores intercomunales. Cabe mencionar que la confección de algunos de estos instrumentos ya está radicada en las Seremi de Vivienda, según lo dispuesto en la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Sin embargo, se introducen nuevos instrumentos como los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), cuya confección es resorte exclusivamente del GORE, y son aprobados y promulgados también por las autoridades regionales (Hernández, 2019).

De todo este andamiaje jurídico, administrativo y jerárquico, emergen una serie de tensiones y problemáticas, tales como la asimetría de poder entre el Delegado Presidencial y los Gobernadores Regionales electos, la discrecionalidad del Ejecutivo para transferir competencias, la inexistencia de un mecanismo de resolución de conflictos entre los gobiernos regionales y el gobierno central (Pérez, 2020).

No obstante, los principales conflictos respecto a la planificación y el desarrollo en tanto competencias estratégicas del Gobernador Regional, no se explicarán ni se resolverán desde, digamos, el Derecho Administrativo. La principal cuestión en debate será el discurso construido o por construir en torno a qué quiere decir “planificación”, qué “desarrollo” y cómo serán incorporados estos conceptos a la nueva Constitución Política, orientada a la creación de un nuevo Modelo Económico.

Actualmente, no sólo carecemos de las investigaciones suficientes en torno a la institución de Gobernador Regional, sino que también respecto a qué quiere decir que sus competencias estratégicas sean la de planificación y desarrollo.

Hasta ahora se ha señalado, muy sagazmente, que “... es previsible que los conflictos con el Presidente en ejercicio se transformen en una herramienta para que los gobernadores regionales sean percibidos como autoridades capaces de resolver problemas concretos” (Pérez, 2020). Pero no se ha dicho lo suficiente que esos “problemas concretos” dicen relación con actual modelo de desarrollo neoliberal y la complejidad de un Estado subsidiario.

El Gobernador Regional ha nacido con el espíritu de promover, planificadamente, el desarrollo. Pero ¿qué entendemos por “desarrollo”? Es más, ¿cómo se planifica el desarrollo? Esto se ha dicho de manera rotunda, el Gobernador Regional tiene el cometido de contribuir a una planificación integrada y sostenible. Pero ¿qué entendemos por planificación? ¿O cuáles son los límites y la capacidad de la planificación en el contexto de un sistema público que, si bien no es que programa “paso a paso”, si lo hace año a año, a partir de sus presupuestos...?

Permítasenos una tangente para acercarnos un poco más a nuestra problemática. Durante muchísimo tiempo los conceptos de “descentralización” y “desconcentración” no fueron lo suficientemente distinguidos. Hoy contamos con una literatura que ha podido diferenciar claramente uno y otro concepto (Raczynski & Serrano, 2001).

Del mismo modo, para el periodo actual, lo que se ha de distinguir con rotunda claridad es la diferencia entre, por un lado, gestión y crecimiento económico, y por otro, planificación

y desarrollo, como quien distingue entre Estado subsidiario neoliberal versus Estado social de derecho.

Se trata de transformar el paradigma estrecho de gestión por uno de planificación a mediano y largo plazo, además de forma participativa y sostenible. Del mismo modo, se ha de transformar el paradigma de desarrollo cuantitativo, que es tan sólo el ideal neoliberal del crecimiento económico, por el de “desarrollo cualitativo” o desarrollo integral y sostenible (Meszaros, 2009).

Planificar debe significar visualizar, orientar, guiar, organizar, lo que es mucho más que la gestión de recursos del Estado subsidiario. Planificar requiere de un Estado protagónico, así como de una sociedad igualmente protagónica. Planificar es todo lo contrario que el ideal del mercado autorregulado y el modelo de explotación de las ventajas comparativas.

El mismo conflicto presenta cualquier estrategia orientada al desarrollo cualitativo, que es el desarrollo de los individuos y las comunidades, de los territorios y de la naturaleza misma, el desarrollo de la cooperación social y la realización individual.

La definición y aplicación de los conceptos de planificación y desarrollo en relación a las competencias estratégicas del Gobernador Regional afectan el Derecho Administrativo, pero no se centran en él. Son un problema político y filosófico, son, al fin de cuentas, un problema constitucional.

La autoridad del Gobernador Regional, como la de cualquier otra institución, no está separada de la Carta Magna. Es más, toda definición de competencias está normada por la Constitución (Verdugo, 2010).

Pero cuando una nueva intuición nace con objetivos y competencias que responden a demandas y anhelos ciudadanos, que están en oposición al actual modelo económico, político y social, que, por lo demás, se resquebraja (local y globalmente), entonces estamos ante un problema que va más allá los procesos administrativos...

El Gobernador Regional se ha constituido no sólo para reemplazar al Intendente, sino para hacer algo distinto a lo que el intendente hacía. Más aún, el Gobernador Regional ha sido fundado no sólo para liderar el GORE, sino para hacer algo distinto a lo que éste había estado haciendo. Ya no se trata de gestionar y promover el crecimiento económico y explotar las ventajas comparativas de cada región, se trata de planificar para la creación de un nuevo modelo de económico.

En este sentido, las cuestiones de planificación y desarrollo como competencias estratégicas del Gobernador Regional, son un problema constitucional y de innovación pública, en el sentido más profundo de este último término, es decir, innovación no como una problemática tecnológica, sino democratizadora y de gestión de los bienes comunes, a partir de la colaboración, la coordinación y la cooperación (Ramírez-Alujas, 2012).

Es, sin duda, un escenario complejo en términos de relaciones administrativas, jerárquicas, de cooperación y coordinación entre niveles de gobierno nacional y subnacional,

etcétera. Pero el problema fundamental, es decir, el problema que estará a la base de los probables conflictos, tiene un carácter político y filosófico, y encontrarán su escenario de disputa en la Convención Constitucional, que ya ha empezado, y sólo encontrarán causa en la nueva Carta Magna.

Por lo tanto, la principal ruta visualizada entre las competencias del Gobernador Regional y la actual coyuntura instituyente de una nueva Constitución para Chile, consiste en la tensión existente en la dualidad, no tanto entre Gobernador Regional y Poder Ejecutivo, o Descentralización y Centralización, sino entre las competencias estratégicas de planificación y desarrollo versus la “gestión” y “crecimiento económico” propias de un Estado subsidiario. En otras palabras, se trata del conflicto entre un Estado social de derecho, que muy probablemente se gestará con la redacción de la nueva Constitución Política y que es el “espíritu” de la nueva autoridad regional, versus un Estado neoliberal.

1.5. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN, OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS

De los antecedentes, justificación y formulación de la problemática, surge la siguiente **PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN:**

¿Cómo se relacionan los conceptos de planificación y desarrollo, en cuanto competencias estratégicas del Gobernador Regional, y de qué modo han de ser incorporadas en la nueva Constitución Política, orientada a un nuevo Modelo Económico?

De la que deriva el siguiente **OBJETIVO GENERAL:**

Elaborar y definir la aplicación de los conceptos de planificación y desarrollo como competencias estratégicas del Gobernador Regional y su incorporación a la nueva Constitución Política, orientada a un nuevo Modelo Económico.

A los que suceden los siguientes **OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

a) Definir y relacionar los conceptos de planificación y desarrollo como guía para la formulación de las competencias estratégicas del Gobernador Regional;

b) Formular las competencias fundamentales del Gobernador Regional en materia de planificación y desarrollo;

c) Enunciar una propuesta del cómo y el dónde se han de incorporar las competencias estratégicas del Gobernador Regional en la nueva Constitución Política.

1.6. MARCO TEÓRICO

La creación del Gobernador Regional modificará la dinámica política regional, así como generará ventajas y avances. Pero también producirá tensiones políticas, no tanto como dualidad de autoridad y división de jerarquía, sino como dualidad de proyectos y de sentido.

Sin duda se producirán cierta confusión de liderazgo, problemas de coordinación entre gobierno central, regional y municipal, divergencia y afinidades. Es cierto que la reforma constitucional para la creación de la nueva autoridad aún no define muchas de las

competencias y que falta claridad respecto a una instancia de coordinación. Pero los conflictos no serán producto tanto de una cuestión de Derecho Administrativo, sino de qué se entiende por planificar y qué se entiende por desarrollo, y especialmente si partimos de la idea de que planificamos para el desarrollo.

Basta con revisar algunos documentos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) o del Ministerio de Desarrollo Social o el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, para constatar que los conceptos de “planificación” y “desarrollo” que emplea el Estado chileno y sus diferentes instituciones, corresponden al sentido instituido en el régimen constitucional de 1980, de carácter profundamente neoliberal, basado en el Estado subsidiario, la autorregulación del mercado y la explotación de las ventajas comparativas.

Cuando se hace referencia al “modelo” económico chileno, no sólo se trata de la articulación entre la economía con el Estado, sino de los principios que rigen la relación entre la dimensión económica de una sociedad y las otras, como la política, normativa, cultural y de estructura social (Mayol, 2012). Por ejemplo, así como el endeudamiento es central en la economía chilena, lo son también la competencia y el individualismo. Todas estas dimensiones corresponden tanto a los ámbitos económico como político y cultural. Es por eso por lo que en nuestro país no sólo existe una “economía de mercado”, sino una “sociedad de mercado”.

Haciendo una síntesis de las principales ideas del “modelo económico” (Meller, 1996), podemos decir, en primer lugar, que el Estado y todo lo vinculado al sector público, eran interpretados como la causa central de los problemas. Por lo tanto, el objetivo debía apuntar a que el Estado no dispusiera de ningún instrumento que pudiera alterar la evolución óptima del mercado y así estimular al sector privado “a convertirse en motor dinámico del crecimiento”. La reforma y modernización estatal de identidad neoliberal fue, entonces, el objetivo fundacional.

En segundo lugar, a la reforma del Estado la complementan varios otros elementos: la flexibilización del mercado laboral, con el objetivo de aumentar la competitividad internacional de la economía y reducir el poder de negociación de los sindicatos; enlazamiento del sector privado y del agente individual, donde lo “privado” es sinónimo de racionalización, eficiencia y calidad, y lo “individual” se opondría al paternalismo ineficiente del Estado; transferencia de activos reales y financieros del sector público al sector privado; contracción y reducción del gasto público, con el objetivo de reducir el tamaño del gobierno y eliminar el persistente déficit fiscal (Meller, 1996).

En tercer lugar, también se impulsaron medidas orientadas a la liberalización, desregulación e integración internacional de la economía: liberalización de los precios, desmantelando el sistema gubernamental que los controlaba; liberalización del mercado financiero nacional y de las tasas de interés; eliminación de las restricciones para el crédito bancario e incorporación de las operaciones de bancos extranjeros; y permiso de operaciones por parte de instituciones financieras no bancarias, como las AFPs (Meller, 1996).

Por último, aunque fundamental y presente en todas estas medidas, la integración de la economía local a la economía mundial, generando que los precios relativos sean exógenos al

país (Meller, 1996) e impulsando el desarrollo de las “ventajas comparativas”, que en el caso de Chile significa la especialización en la explotación de madera y cobre.

Pero este modelo hoy está en crisis, no sólo nacionalmente, sino de manera global. Y el actual proceso constituyente, así como las modificaciones globales, especialmente impulsadas por la pandemia por Covid-19, están orientadas a una nueva relación entre Estado, mercado y sociedad civil.

Así como en los últimos veinte años hubo una tensión ante la diferencia entre descentralizar y desconcentrar, en adelante el debate principal consistirá en la distinción, radical, entre planificación y desarrollo, por un lado, y gestión y crecimiento, por otro; entre proyectos a mediano y largo plazo versus el “plan paso a paso” del modelo extractivista y subsidiario... Será esta la mayor dificultad a la hora de coordinar las distintas instancias del Estado en un proyecto nacional.

Frente a esta dificultad, la solución sólo se zanjará desde el proceso constituyente y la nueva Constitución Política. Si persiste un Estado subsidiario, un Estado neoliberal, la autoridad del Gobernador Regional y sus competencias estratégicas de planificación y desarrollo, quedarán truncadas. Por el contrario, si de la nueva Constitución emerge un Estado social de derecho, el Gobernador Regional podrá desplegar en plenitud el espíritu con el cual fue creado: no sólo descentralizar el poder, sino planificar para el desarrollo.

En definitiva, no se trata sólo del tránsito de un modelo centralizado a otro descentralizado, sino de un Estado subsidiario basado en la gestión y el crecimiento, a la creación de un Estado social de derecho, que planifica y constituye un nuevo modelo de desarrollo para Chile.

En este nuevo modelo ocupará un lugar central los procesos de planificación y desarrollo, que se contrapondrán a los de “gestión” y “crecimiento económico” u “orden espontáneo del mercado” y “ventajas comparativas”.

Por el contrario, en la actualidad, tanto por la crisis global del neoliberalismo como por la pandemia por Covid-19, los Estados están intentando recuperar la capacidad de incidir en los intereses nacionales (De Sousa Santos, 2020).

Esto implica un modelo distinto al del “crecimiento económico”... Ciertamente el crecimiento sigue siendo fundamental, la cuestión es qué tipo de crecimiento. Meszaros habla del “crecimiento cualitativo”, nosotros hablaremos de desarrollo. En ambos casos, se trata de consideraciones restrictivas de la cualidad y los límites (Meszaros, 2009).

A su vez, la idea de desarrollo plantea una crítica a la concepción de qué es riqueza. Si el desarrollo o crecimiento cualitativo está asociado a la necesidad humana, entonces la riqueza ya no puede ser una entidad material fetichista, sino una riqueza real que está implicada con su uso potencial, su *valor de uso*.

Esquemáticamente lo podemos decir así: por un lado, se encuentra el capitalismo, con su lógica del *valor de cambio* y su concepción de la riqueza material fetichista; por otro lado, la riqueza real basada en su uso potencial, la lógica del *valor de uso* (Meszaros, 2009).

Se trata entonces de desarrollar una economía racional guiada por la necesidad humana genuina (Meszaros, 2009).

Cómo se puede ver, este nuevo concepto de desarrollo (distinto al de crecimiento económico y ventajas comparativas), implica a su vez un nuevo concepto de planificación (que se contrapone a la gestión neoliberal y el orden espontáneo de mercado).

La necesidad de planificar nuevamente se está imponiendo, ante los serios problemas que no ha podido resolver y que también ha generado la “espontaneidad del mercado”.

El modelo neoliberal ha impulsado sociedades con mayor desigualdad, desempleo, subempleo y precariedad del empleo, con mayor número de pobres, donde la mayoría sufre el deterioro de sus condiciones de vida y hay una movilidad social descendente, con mayores índices de violencia y criminalidad, donde el ciudadano es expropiado progresivamente de sus derechos políticos y sociales por priorizar el libre mercado (Bell Lara, 2007).

Ante esto, es lógico que se precise un nuevo proceso basado en la planificación. Se trata de una especie de “contra-movimiento”, con el objetivo de controlar los nefastos factores impuestos por el mercado autorregulado (Polanyi, 1989).

Cuando se le asigna a los Gobernadores regionales competencias que respectan a planificación, tanto en materia de la política regional de desarrollo, como el plan regional de ordenamiento territorial, el fomento de las actividades productivas y el desarrollo social y cultural, en un contexto de cambio constitucional, crisis nacional y global del neoliberalismo y pandemia por Covid-19, se genera una tensión radical, puesto que mercado autorregulado y planificación se obstaculizan mutuamente: “... fue precisamente a lo largo de esta tentativa para conjurar los peligros absolutamente nuevos del mecanismo del mercado, cuando el movimiento de protección entró inevitablemente en conflicto con la autorregulación del sistema”, escribió Karl Polanyi (Polanyi, 1989).

1.7. MARCO TEÓRICO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.

La Nueva Gestión Pública o *New Public Governance* se ha difundido desde fines de la década de 1970, junto al crecimiento de una nueva forma de Administración y Gestión Pública (Osborne, 2010).

Por un lado, este fenómeno afirmó la superioridad de las técnicas de gestión del sector privado sobre las del estatal, por lo que tales técnicas se incorporaron a los servicios públicos, con la idea de que se generaría mayor eficiencia y eficacia.

Este enfoque, por lo tanto, es parte del despliegue del modelo social y patrón de acumulación neoliberal, que rige en Chile desde la promulgación del régimen constitucional de 1980.

Las ideas cardinales son: incorporar las lecciones de la gestión del sector privado; distinción y distancia entre política y administración (los políticos eran responsables de la debacle de la Unidad Popular); enfoque de liderazgo empresarial dentro de los servicios públicos; énfasis en el control y evaluación de insumos y productos, así como en la gestión

y auditoría del desempeño; desagregación de los servicios públicos en sus unidades más básicas y un enfoque en su gestión de costos; y el crecimiento del uso de los mercados, la competencia y los contratos para la asignación de recursos y la prestación de servicios dentro de los servicios públicos.

En la comunidad investigadora, esto llevó a centrarse en la gestión pública como una disciplina por derecho propio, distinta a la política, que a menudo se encuentra dentro de las Escuelas de gestión y negocios.

No obstante, la Nueva Gestión Pública no ha sido un enfoque que este exento de críticas. Algunas de esas críticas son: que no se trataría de un “paradigma”, sino de un conjunto de ideas; que sus actores y su relevancia dependen del poder; que su extensión geográfica es variada y se centra en países desarrollados (Chile sería una excepcionalidad); que su impacto ha sido limitado por la falta de una base teórica real y un rigor conceptual; que sus beneficios son, en el mejor de los casos, parciales y controvertidos; e incluso que es un paradigma fallido (Osborne, 2010).

Nosotros agregamos la idea de que, paradójicamente, la Nueva Gestión Pública se planteó como una necesidad espontánea de la supremacía (más eficiente y eficaz) del mundo del mercado y el mundo privado empresarial por sobre el de la regulación estatal. Pero esa “espontaneidad” no fue tal, sino, por el contrario, planificada e impuesta... La Nueva Gestión Pública es hija de la economía neoclásica, que, precisamente, planifica e impone la espontaneidad del mercado autorregulado (Polanyi, 1989).

La lógica que opera en ella refiere a un Estado desagregado, donde la formulación y la implementación de políticas están, al menos parcialmente, desvinculadas; donde la implementación es a través de una colección de unidades de servicio independientes, idealmente en competencia entre sí; se centra casi exclusivamente en los procesos y la gestión intra-organizacionales y enfatiza la economía y eficiencia de estas unidades de servicios en la producción de servicios públicos.

En todo esto, la clave del mecanismo de gobernanza es una combinación entre competencia, el mecanismo de precios y las relaciones contractuales. O, en otras palabras, su base de valor está contenida en su creencia de que el mercado autorregulado, y su funcionamiento, proporciona el lugar más apropiado para la producción de servicios públicos.

Pero con todas estas críticas (y superando algunas de ellas), la Nueva Gestión Pública está firmemente arraigada dentro de los Estados, las organizaciones y las academias.

Algunos de sus aportes están fundamentados en las limitaciones, ineficiencias y errores de la antigua lógica Estadocéntrica... La Nueva Gestión Pública propone un Estado plural, complejo, constituido por múltiples actores que contribuyen a entregar bienes y servicios públicos, generando información igualmente diversa.

En consecuencia, se centra en las relaciones interorganizacionales y la gobernanza de los procesos; hace hincapié en el servicio eficacia y resultados; pone énfasis en el diseño y evaluación de relaciones interorganizacionales duraderas, donde la confianza, el capital

relacional (económico, social, cultural, simbólico, etc.) y los contratos, actúan como los principales mecanismos de gobernanza (Osborne, 2010).

Por lo tanto, la Nueva Gestión Pública es susceptible de enormes críticas, pero a la vez hay que reconocer sus potenciales y sus avances. Ciertamente tiene fortalezas que la administración y la gestión pública debe reconocer y utilizar, tanto en lo que respecta a las formulaciones, la implementación y préstamo de bienes y servicios.

Por último, a la vez, hay que reconocer que la “utopía del mercado autorregulado” (Polanyi), la sociedad Mercadocéntrica, hoy está en retroceso. Pero no para volver atrás a una sociedad Estadocéntrica. Hoy y en el futuro, se generará una amalgama entre Estado, Mercado y sociedad civil. En el mundo de la administración y la gestión pública, ya están apareciendo atisbos del futuro...

En cuanto a las competencias ya asignadas al Gobernador Regional, ya sea en su función de Jefe de Servicio del GORE, en sus competencias normativas, así como de planificación, desarrollo y plan regional, o en cuanto a su gestión del presupuesto regional, coordinar, supervigilar y fiscalizar a los servicios públicos que de él dependan, se configurará esta amalgama entre Nueva Administración Pública y su paradigma de mercado, en conjunto a elementos de administración y gestión que vuelvan a arraigarse tanto en el Estado como en la Sociedad Civil.

1.8. MARCO METODOLÓGICO

El presente proyecto de Seminario de Grado se posiciona desde un punto de vista metodológico denominado Tesis Documental.

La definición de investigación documental que utilizaremos, la precisa como “una serie de métodos y técnicas de búsqueda, procesamiento y almacenamiento de la información contenida en los documentos, en primera instancia, y la presentación sistemática, coherente y suficientemente argumentada de nueva información en un documento científico, en segunda instancia” (Tancara, 1993).

Usaremos principalmente fuentes bibliográficas y documentos para apoyar el punto de vista de nuestra investigación, recopilando, organizando y presentando las fuentes utilizadas.

Asimismo, buscaremos expandir y profundizar el conocimiento sobre este tema en específico.

Y es que, si bien el conocimiento utilizado en el proceso de investigación documental se construye a partir de lecturas, análisis, reflexiones e interpretaciones de documentos, éste es conducente a la construcción de conocimientos nuevos (Alfonso, 1995).

Algunos de los materiales usados como fuentes serán revistas, diarios, documentos académicos, publicaciones oficiales, como las realizadas por el Gore o las Intendencias regionales, actas de debate congresal, proyectos de ley, programas de candidatos al cargo y hoy electos, entre otros.

La calidad y valor de las fuentes se analizará en base a criterios de autenticidad, credibilidad, integridad y relevancia.

Las fuentes secundarias ocuparán también un rol fundamental, puesto que la materia de estudio es nueva y antes que otras tesis o ensayos, lo que actualmente se encuentra en primera instancia, además de leyes, son las columnas y notas periodísticas. Entendemos por fuente secundaria como “aquella que emite información de referencia, es decir, remite a otra fuente de información” (Tancara, 1993).

El principal eje de una Tesis Documental es la Revisión Bibliográfica, que tiene como propósito entender conceptualmente la problemática a tratar desde un punto de vista teórico, con orientación a las implicancias prácticas.

La investigación documental es un procedimiento sistemático de indagación, recolección, organización, análisis e interpretación de información que, en nuestro caso, se enfoca en torno a los temas del Gobernador Regional, el desarrollo y la planificación y los elementos constitucionales que sean pertinentes.

2. EL MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO CHILENO

A continuación, ofrecemos una mirada panorámica al modelo de desarrollo económico chileno y su proceso de creación, progreso, profundización y su actual crisis, con el objetivo de tener una mayor comprensión acerca de qué entendemos por desarrollo, para el momento en que debamos esbozar un modelo alternativo.

Cuando se hace referencia al “modelo de desarrollo”, no sólo se trata de la articulación entre la economía con el Estado, sino de los principios que rigen la relación entre la dimensión económica de una sociedad y las otras, como la política, normativa, cultural, ambiental y de estructura social (Mayol, 2012). Por ejemplo, así como el endeudamiento es central en la economía chilena, lo son también la competencia y el individualismo. Todas estas dimensiones corresponden tanto a los ámbitos económico como político y cultural. Es por eso por lo que en nuestro país no sólo existe una “economía de mercado”, sino una “sociedad de mercado”.

No obstante, nos centraremos aquí, fundamentalmente, en los elementos de la política-económica, entendida como las diferentes estrategias de intervención llevadas a cabo por los gobiernos, de distintas tendencias políticas, pero que han permitido la continuidad del mismo modelo de desarrollo: el neoliberal.

2.1. ORIGEN DEL MODELO

El modelo de desarrollo económico chileno fue impuesto por medio de la dictadura cívico-militar liderada por Augusto Pinochet, entre los años 1973 y 1989. Sin este contexto, no se hubiese podido llevar a cabo el proceso de liberalización económica y privatizaciones que lo caracterizan. La iniciativa estaba fundamentada en ideas desarrolladas por un grupo de economistas chilenos que fueron denominados los *Chicago Boys*, debido a que fue la Universidad de Chicago la que había ejecutado un programa de postgrado y beca para estudiantes de la Universidad Católica de Chile.

A partir del influjo de la Escuela de Chicago, un grupo de profesionales inició la elaboración de un programa económico y social, posteriormente denominado “El Ladrillo” (dado a conocer públicamente recién en 1992), para ser presentado en 1970 al entonces candidato de la derecha Jorge Alessandri, quien lo rechazó. Los encargados de la coordinación y dirección fueron Sergio de Castro, Pablo Baraona y Emilio Sanfuentes (VV. AA., 1992). Este texto sería utilizado, posteriormente, por gestiones del almirante José Toribio Merino y el oficial de marina en retiro y ejecutivo de una empresa del grupo Edwards, Roberto Kelly, como las bases de la política económica del gobierno militar (Arancibia Clavel y Balart Páez, 2007).

El economista Patricio Meller (1996) plantea que puede parecer extraño que una dictadura militar, caracterizada por la centralización jerárquica, haya apoyado un modelo basado en la descentralización de las decisiones económicas. Sin embargo, esto se explica por la coincidencia en torno al proyecto de “salvar a Chile”: los militares, de que el país se convirtiera en “comunista” y “marxista”; y los economistas, de la debacle económica a la que Chile había sido arrastrado, según ellos, no sólo por la Unidad Popular (1970-1973), sino por el proteccionismo estatista o modelo de desarrollo hacia dentro.

Profundizando en esta coincidencia, se puede agregar que tanto militares como economistas se consideraban a ellos mismos como “tecnócratas” y, congruentemente, ninguno de los dos sectores confiaba en los políticos. Meller escribió: “La combinación militar-tecnócrata aísla al gobierno y a la economía de la agitación política y de las presiones de *lobbies* y grupos de interés. Las Fuerzas Armadas crean las «condiciones» para que el proceso económico no sea perturbado por el proceso político” (Meller, 1996).

La Escuela de Chicago se encontraba bajo el influjo de las ideas de Friedrich von Hayek (1899-1992). Pero fue especialmente Milton Friedman (1912-2006) quien desarrollaría la mayor influencia en la política económica de la Dictadura Militar chilena. De hecho, Sergio de Castro, Ministro de Economía a partir de 1974, y de Hacienda desde 1977 hasta 1982, quien fuese denominado “el arquitecto del modelo económico chileno” (Arancibia Clavel y Balart Páez, 2007), recuerda, por un lado, no haber conocido en persona a Hayek, y por otro, que uno de los principales debates que lo marcó durante su estadía en Chicago fue el protagonizado por Friedman respecto a la responsabilidad de los Estados en el manejo de la crisis de 1929, planteando una interpretación opuesta a la tradicional: la Gran Depresión, lejos de ser efecto de la inestabilidad inherente del mercado, fue producto de “los errores de unos pocos hombres” con el poder suficiente de controlar el sistema monetario.

De hecho, Friedman realizó dos visitas a Chile (Montes, 2016), la primera en el año 1975, donde habló de inflación, política monetaria y fiscal, y en la segunda, en 1981, lo hizo acerca de libertad económica y libertad política. Su primera visita fue importantísima para apoyar la liberalización económica que ya se encontraba en curso en el país, pero la segunda fue desenvuelta con distancia, tanto por él mismo como por la recepción de las autoridades de la Dictadura.

Haciendo una síntesis de las principales ideas del nuevo modelo de desarrollo económico (Meller, 1996), podemos decir, en primer lugar, que el Estado y todo lo vinculado al sector público, eran interpretados como la causa central de los problemas. Por lo tanto, el objetivo debía apuntar a que el Estado no dispusiera de ningún instrumento que pudiera alterar la evolución óptima del mercado y así estimular al sector privado “a convertirse en motor dinámico del crecimiento”. La reforma y modernización estatal fue, entonces, el objetivo fundacional, que tuvo, a su vez, distintas aristas, en dos periodos diferentes de la dictadura. Durante el primer periodo: eliminación de lo que durante la Unidad Popular configuró el Área de Propiedad Social y reprivatización de empresas y tierras expropiadas; reducción del gasto público y eliminación del déficit fiscal; y aumento de la “eficiencia” de las empresas públicas. En un segundo periodo, a partir de 1982, se impulsaron la privatización de las empresas públicas tradicionales creadas por la CORFO; la reforma tributaria; y presiones para el aumento del ahorro público.

En segundo lugar, a la reforma del Estado la complementa varios otros elementos: la flexibilización del mercado laboral, con el objetivo de aumentar la competitividad internacional de la economía y reducir el poder de negociación de los sindicatos; enlazamiento del sector privado y del agente individual, donde lo “privado” es sinónimo de racionalización, eficiencia y calidad, y lo “individual” se opondría al paternalismo ineficiente del Estado; transferencia de activos reales y financieros del sector público al sector privado; contracción y reducción del gasto público, con el objetivo de reducir el tamaño del gobierno y eliminar el persistente déficit fiscal (Meller, 1996).

En tercer lugar, también se impulsaron medidas orientadas a la liberalización, desregulación e integración internacional de la economía: liberalización de los precios, desmantelando el sistema gubernamental que los controlaba; liberalización del mercado financiero nacional y de las tasas de interés; eliminación de las restricciones para el crédito bancario e incorporación de las operaciones de bancos extranjeros; y permiso de operaciones por parte de instituciones financieras no bancarias, como las AFPs (Meller, 1996).

Por último, aunque fundamental y presente en todas estas medidas, la integración de la economía local a la economía mundial, generando que los precios relativos sean exógenos al país e impulsando el desarrollo de las “ventajas comparativas”, que en el caso de Chile significa la especialización en la explotación de madera y cobre.

Todas estas reformas generaron altos costos sociales y sólo fueron posibles gracias a la prolongada dictadura. O, en otras palabras: “no habrían podido llevarse a cabo en democracia” (Boeninger, 1997).

Ahora bien; el modelo originar, pensado fundamentalmente por los *Chicago Boys* (1974-1982), que se caracterizaba por *el predominio del mercado para inducir el crecimiento económico*, pasó a ser reemplazado, tras la crisis de 1982, por el denominado *Consenso de Washington*, que se diferenciaba en cimentar *la autorregulación de la economía a través del mercado* (Garretón, 2012).

El demócratacristiano Edgardo Boeninger (1997), una de las figuras claves del proceso de transición a la democracia, expresó abiertamente la existencia de una convergencia en materia económica, mediante un “procesos de aproximaciones sucesivas”, entre el modelo de la Dictadura y el de la Concertación. Fue “el éxito económico postrero del régimen militar [el que] influyó significativamente en las propuestas de la Concertación”, así como el crecimiento sostenido de la economía chilena a partir de 1986.

Señaló, además, que el nuevo gobierno democráticamente electo, requería de esta “moderación necesaria para evitar el rechazo o desconfianza aguda (azuzada desde el oficialismo) de la clase media propietaria y de quienes aspiraban a incorporarse a ella”. Fue, entonces, garantizando el derecho de propiedad y a la propiedad, la economía de mercado y el reconocimiento de la empresa privada como agente fundamental, con lo que la Concertación asumió de este modo “en plenitud el capitalismo”.

Este testimonio parece diferir con la posición de autores como Muñoz (2007) y Garretón (2012), quienes plantean que fue recién al inicio de los gobiernos de la Concertación que se tuvo que decidir entre emprender un cambio radical en la estrategia económica, reimplantando un necesario intervencionismo estatal, o aceptar las condiciones institucionales que se le imponían, limitándose a los ajustes que se consideraban imprescindibles. En cualquier caso, la continuidad del modelo económico neoliberal fue lo concretado.

Boeninger agrega que el consenso en relación con la economía descartaba “tanto el proyecto socialista de planificación central y la estatización de los medios de producción, como el comunitarismo o el socialismo comunitario como opciones de un orden económico

para Chile”; es decir, tanto los modelos tradicionales de la izquierda chilena y del pensamiento socialcristiano, eran suprimidos. Todo esto hace que la interpretación de Boeninger, al respecto, sea mucho más coherente que las de Muñoz y Garretón, quienes parecen omitir en sus análisis todo el proceso ideológico de la denominada “renovación socialista” y la supremacía del “pensamiento único neoliberal”.

Asimismo, el hecho de que “por primera vez en muchas décadas, la derecha se sintió portadora de un proyecto político-económico ganador –la económica de libre mercado abierta al exterior–, que debería darle opción de triunfo –si no en 1989– en elecciones futuras”, empujó a la Concertación a “la continuidad de las políticas económicas en curso”, lo que dio como resultado, según Boeninger, el extraordinario debilitamiento del apoyo civil a la dictadura.

No obstante, señala también que la diferencia de la Concertación respecto al neoliberalismo de la Dictadura radicaría en “un Estado activo, en la prioridad de la política social y de la equidad”, o, en otras palabras, en “un fuerte compromiso social”.

2.2. CONTINUIDAD EN EL SISTEMA POLÍTICO DEMOCRÁTICO

Se ha planteado que los resultados favorables en términos económicos durante los gobiernos de la Concertación se deben a la construcción de una “economía social de mercado”, que busca aplicar una mejor protección de los grupos más pobres y, al mismo tiempo, “la construcción de una institucionalidad de soporte, regulación y fomento, destinada a compensar las deficiencias de los mercados y a darle eficacia dinámica a tal sistema” (Muñoz, 2007).

Efectivamente, entre los años 1990 y 2005, se generó un crecimiento promedio anual del 5,5%, constituyéndose en años dorados para la historia económica chilena. Si el crecimiento económico en términos *per cápita* a lo largo del siglo XX había variado entre el 1,5% y el 3,3%, era significativo el 3,9% de aquel periodo; o en términos de dólares, se había aumentado de 7.200 en 1992 a 13.200 en 2006 (Muñoz, 2007).

Todo esto se llevó a cabo sin la realización de una reforma tributaria tras el restablecimiento de la democracia, a pesar de que se había presentado como uno de los grandes objetivos del primer gobierno de la Concertación. En su reemplazo, se concretó un “proyecto de ley” en conjunto a un sector del oficialismo (Renovación Nacional), que había modificado sustancialmente la propuesta original del Programa de Gobierno de Aylwin. El resultado final consistió en reducir el incremento de los impuestos directos y, a cambio, aumentar el IVA, que, por lo demás, se aplica al conjunto de la población, afectando principalmente a las personas de menor ingreso (Fazio y Parada, 2010).

Estos resultados, considerados internacionalmente como exitosos, contrastaban con “diversas expresiones de desencanto y frustración” en el seno de la sociedad, producto de “una variedad de efectos sociales, materiales y culturales, surgidos del propio éxito”. Entre las causas concretas del desencanto se encuentra la privatización, por parte de la Concertación, de empresas de utilidad pública: telefonía, servicios eléctricos y agua potable. Estas privatizaciones eran, además, acompañadas por el “estímulo a las grandes inversiones multinacionales”. A lo que se agrega el proceso de transformación y expansión del mercado

a los servicios esenciales como la salud, la educación, la seguridad social y el transporte urbano (Fazio y Parada, 2010).

A esto se añadió que el proceso de estabilización económica se vio interrumpido por la denominada Crisis Asiática, específicamente en los años 1998 y 1999. Disminuyeron las exportaciones, pero la demanda interna mantenía los niveles de importaciones. Una fuerte devaluación de la moneda llevó a las empresas a la insolvencia, generó efectos negativos en la bolsa de valores y en las AFPs, puesto que su rentabilidad depende del precio de las acciones. El resultado concreto para las personas consistió en la aniquilación de toda una generación de pequeñas y medianas empresas, forjando a su vez una alta tasa de desempleo (Landerretche, 2014).

A pesar de ello, el nuevo modelo de desarrollo siguió teniendo éxito, tanto económico como social, al generar “crecimiento, inserción internacional, superación de la pobreza, mejoramiento de la calidad de vida del conjunto de la población, en especial de sectores populares”. De hecho, la reducción de la pobreza fue de un 40% a un 15% (Garretón, 2012).

Gran parte del éxito durante el periodo de la Concertación se debió a la apertura económica y la serie diversificada de tratados de libre comercio (TLC) con casi todos los mercados imperantes: un tercio de las exportaciones se realizaban hacia Estados Unidos, otro a Europa y otro a Asia. Todo esto, a su vez, impactó “favorablemente” en el comercio y en el mercado laboral (Landerretche, 2014). Cabe señalar que la “cantidad” de puestos de trabajo creados, no dice relación a la “calidad” de los mismos, profundizándose los procesos de flexibilización laboral.

Al empoderamiento concertacionista hay que agregar, igualmente, el crecimiento en términos de infraestructura, servicios y derechos. En salud, por ejemplo, durante los gobiernos de Aylwin y Frei, la política estaba orientada a recuperar la infraestructura y el funcionamiento general del sistema público, que había quedado muy deteriorado por la gestión del gobierno militar. Posteriormente, durante los periodos presidenciales de Lagos y Bachelet, la tarea consistía en llevar a cabo una serie de reformas al sistema, con el fin de otorgar derechos ciudadanos de carácter universal, como el Plan Auge en el año 2000 (Contreras y Sehrbruch, 2014). Lo mismo se puede decir de la educación, donde la política de los gobiernos de los 90 llevada a cabo, estaba orientada al “acceso”, para luego, en los 2000, hacer reformas a “las regulaciones con las que operaba el sistema educativo” (Elacqua y González, 2014).

Para Garretón (2012), los gobiernos de la Concertación fueron una respuesta al modelo de desarrollo económico impuesto por la dictadura desde un punto de vista “progresista”. Sin embargo, pese a las transformaciones introducidas “no lograron superar o reemplazar el modelo neoliberal ni tampoco el modelo político de democracia incompleta, sino sólo corregirlos parcialmente, con lo que el carácter progresista quedó limitado”.

“Promesas incumplidas” y “programa abandonado” son dos ideas que aparecen ya desde el fin del gobierno de Aylwin (1990-1994) para describir el programa económico de la Concertación, pero que también vuelven a aparecer a mediados del primer gobierno de Bachelet, especialmente a partir de las movilizaciones sociales de 2006. Estas ideas igualmente emergerán en su segundo mandato (2014-2018).

De este modo, dos elementos se mantuvieron en el plano socioeconómico: la desigualdad, basada en la concentración y distribución de la riqueza, y el Estado subsidiario, consagrado en la Constitución (Garretón, 2012).

La Concertación reprodujo, entonces, lo que Garretón denominó “el triángulo constitutivo del modelo neoliberal chileno”, compuesto por la primacía del mercado, el Estado subsidiario y la desigualdad socioeconómica.

De hecho, el modelo de distribución de la Concertación/Nueva Mayoría no se basó en la transferencia directa de dinero, sino en el gasto de los gobiernos en los servicios sociales, especialmente por medio del mecanismo denominado “políticas sociales focalizadas”, que definió la identidad de las políticas públicas, lejos de la “universalidad”.

Incluso en el ciclo del “boom” del cobre, entre los años 2003 y 2008, aumentando en ese periodo de US\$1 a US\$4 su precio, no se transformó el camino trazado en materia de políticas públicas, ni mucho menos se pensó en “aplicar medidas que retuviesen para el país las ganancias excesivas”, como aconteció en otros países latinoamericanos. Por el contrario, los beneficiarios directos fueron los consorcios privados, especialmente las transnacionales del sector minero (Fazio y Parada, 2010).

Al iniciarse la crisis de los mercados financieros en 2008, el Ministro de Hacienda de entonces, Andrés Velasco, señaló que el país se encontraba no sólo protegido, sino que no habían factores de riesgo ante la turbulencia financiera. Pero una economía abierta como la chilena no podía sino recibir el bombazo, cuestión que sucedió a partir de 2009 (Fazio y Parada, 2010). Todo lo generado durante el periodo de las “vacas gordas”, no permitió aminorar el impacto en la economía real, afectando la producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

La llegada al gobierno por parte de la derecha, liderada por Sebastián Piñera (2010-2014), coincidió con la acentuación de la imposición extractivista y el aumento de los precios de los *commodities* a nivel internacional. Pero su política-económica no varió mayormente respecto a lo realizado por la Concertación. Es más, se vio altamente beneficiada por el plan de reactivación por parte del gobierno de Bachelet tras la crisis de 2008 (Martner, 2016).

Hasta entonces, el debate por parte de la derecha contra la Concertación en torno al modelo económico consistía en formular que el éxito provenía de la herencia de la dictadura y no necesariamente por las reformas realizadas posteriormente (Garretón, 2012).

Además, podemos decir que la diferencia entre los gobiernos de la centro-izquierda y la derecha, radica en que, mientras la primera pone especial atención a la focalización de los recursos en los sectores vulnerables (políticas públicas focalizadas), la derecha sitúa su fe en el mecanismo del chorreo económico (*trickle down economics*), esperando que los beneficios de los de arriba se trasladen a la base de la pirámide. La misma lógica opera con el *Plan Económico de Emergencia* (2020) del segundo gobierno de Piñera (iniciado en 2018), en medio de la pandemia mundial por Covid-19.

Gonzalo Martner (2016) plantea que entre los desafíos en materia de modelo de desarrollo económico asumidos por los gobiernos de Lagos (2000-2006) y Bachelet (2006-2010), se encuentra el de lidiar con una economía abierta, financiarizada, con gravitantes actores privados e intentar introducir elementos de regulación “propios de los Estados de bienestar”.

Pero al mismo tiempo señala que no se llevó a cabo una reforma tributaria progresiva que permitiera al país beneficiarse de los ciclos favorables en materia de precios del cobre. Responsabiliza de esto a los sectores conservadores de la propia coalición que, siendo minoritarios, impusieron sus puntos de vista. Esto fue lo que sucedió durante el segundo gobierno de Bachelet: bajo una retórica de Estado de bienestar, se impusieron los poderes fácticos.

Durante las elecciones presidenciales de 2013 y a lo largo de 2014, el debate en torno a un nuevo régimen tributario volvió a hacerse público, específicamente, la ausencia tributaria de las grandes empresas por vía del Fondo de Utilidades Tributarias (FUT), un mecanismo de evasión que explica la razón de por qué el IVA siempre ha superado a la recaudación de impuestos en nuestro país (Mayol, 2014). Finalmente, el proceso político, dominado por los “poderes fácticos”, no permitió que se eliminara el FUT.

2.3. EFECTOS DEL ESTADO SUBSIDIARIO

Cabe ahora hacer algunas precisiones. Para Mayol (2012) Chile se caracteriza por tener sus fronteras abiertas al intercambio comercial, ser uno de los países con mayores firmas de TLC y especializarse en ciertos ámbitos con mayor demanda de exportación. En otras palabras, con el objetivo de generar un vínculo más estrecho con el escenario global, el principio económico fue el de “adaptación a la demanda”. Las principales exigencias para Chile son: minerales, maderas, frutas, vino y pescados. De este modo, el país persiste en el credo de las “ventajas comparativas” y cae bajo la “lógica de explotación basada en la extracción de recursos naturales”.

Ahora bien; no es totalmente cierto que este componente sea el único que constituye el modelo de desarrollo chileno. También el consumo interno es parte del motor de la economía. Es por eso por lo que “las grandes fortunas chilenas se han hecho con negocios centrados en la venta al mercado interno”. Entre estas fortunas destacan: el grupo Luksic, ligado a las empresas CCU y Banco de Chile; los Paulmann, controladores de Cencosud; la familia Matte, ligada a CMPC y Colbún; los Angelini, controladores de Empresas Copec; las Solari, dueñas de Falabella; los Saieh, ligados a Corpbanca, SMU y Copesa; y los Yarur, asociados al Banco BCI.

Esto también es señalado por Martner (2016), cuando establece que las tres fuentes de dinamización de la economía son: la inversión minera, las exportaciones y el consumo, tanto público como de los hogares. Hemos de señalar que un elemento fundamental del consumo de los hogares es el endeudamiento... Y esto se puede apreciar también en cómo han dinamizado la económica nacional los distintos retiros de los 10% de los fondos de capitalización individual (AFPs), producto de la crisis laboral durante la pandemia por Covid-19.

Respecto al Estado (por lo demás, protagonista del consumo público), su rol principal consiste en “dejar que los mercados operen”, interviniendo tan sólo “cuando muestra deficiencias y generan dificultades sociales”. Esto es lo que se denomina “Estado subsidiario” (Mayol, 2012).

Ha sido gracias al Estado subsidiario que el modelo de desarrollo económico chileno “se ha concentrado en la creación y profundización de los mercados”, puesto que el Estado opera “como controlador de conflictos y satisfactor [sic] de necesidades sociales”.

Otra característica del modelo chileno, además de la desregulación del mercado y la liberalización, es su carácter financiarizado, que también modula mercado, Estado y sociedad. El principal ejemplo de esto es el sistema privado y obligatorio de pensiones, basado en una lógica de capitalización individual. En este ámbito se articula la Bolsa de Comercio con las AFPs, quienes son las principales protagonistas en el ámbito financiero (Mayol, 2012).

El resultado de todo esto es que Chile destaque como uno de los países más desiguales del mundo; que la desigualdad tenga un carácter “estructural”; y que se exprese, por ejemplo, en el ámbito laboral, educacional, los ingresos, la seguridad social, la vivienda y la salud. Las ventajas que se le han dado a un sector de la sociedad, por lo demás minoritario, ha significado “desventajas para otros”, la gran mayoría social (PNUD, 2017).

Es un consenso absoluto que la fractura distributiva en Chile es dramática (Mayol, 2012; Muñoz, 2007; Garretón, 2012). Aunque para algunos, la capacidad redistributiva del país “es la de un Estado de bienestar de escasa intensidad” (Martner, 2016), en realidad, la desigualdad se reproduce, como ya dijimos, en todos los ámbitos de la vida, pero también en sus etapas de desarrollo: la infancia, la adolescencia, la adultez y la vejez.

Entre los elementos que el modelo de desarrollo económico chileno no se ha hecho cargo se encuentran: el establecimiento de derechos fundamentales (salud, educación, pensiones, entre otros), reducción de la brecha de ingresos, cambios en la política laboral, transición energética y de consumo, y, una vez más, una reforma tributaria.

3. LA PLANIFICACIÓN

El presente capítulo tiene por objetivo definir y caracterizar el concepto de planificación en relación con el de desarrollo. De cierto modo es una continuidad del capítulo anterior acerca del modelo de desarrollo económico, pero si en aquel los ejes principales eran los de Estado y Mercado, ahora profundizaremos en el concepto de planificación.

Se trata de generar una panorámica respecto a los cambios que el concepto de planificación ha tenido tanto en Chile como el resto del mundo, específicamente a lo largo del siglo XX y sus sucesivas conceptualizaciones, determinadas asimismo por el debate Estado/Mercado, es decir: el modelo desarrollista, el modelo neoliberal y su actual crisis.

El concepto y el proceso de planificación en las décadas pasadas y en las futuras, está definido por el concepto de Estado, su autonomía relativa o bien su supeditación a las fuerzas del mercado autorregulado.

3.1. DEFINICION

El concepto de planificación que aquí estamos considerando refiere a un instrumento conceptual general para el Estado y la gestión pública. Sin embargo, a lo largo de los años ha sido abordado desde distintas perspectivas e incluso de formas tan antagónicas como una herramienta fundamental o una de las causas del atraso en la región y en el país. La cuestión se ha planteado si acaso la planificación a nivel de Estado o de gobierno permite generar mayor eficiencia o eficacia con el objetivo de alcanzar el “desarrollo” o si, por el contrario, es una limitación a las fuerzas del mercado autorregulado.

Ahora bien; hemos de adelantar que, hoy por hoy, el debate ha superado la dicotomía planificación/mercado autorregulado, considerándose a la primera como parte fundamental de toda administración pública, políticas publicación y procesos de gestión (Egaña & Márquez, 2021). Aunque, ciertamente, sigue planteándose la distinción entre la planificación como un proyecto de sociedad, la sociedad planificada, o como un instrumento que incluso puede ser potenciador de las fuerzas del mercado autorregulado.

Por otro lado, la planificación también se ha considerado “acto político, una teoría y una disciplina para la creación de sentido de pertenencia y de futuro y para la gobernanza...” (Máttar & Cuervo, 2017).

Desde esta definición, la planificación queda definida como una acción no sólo de gestión o administrativa, sino política y teórica, que genera “sentido de pertenencia y de futuro” y está implicada en el proceso de búsqueda o producción del desarrollo.

La relación entre planificación y desarrollo está determinada tanto por su gestión como por el objetivo mismo: la creación y gestión de la planificación está orientada al desarrollo, así como la gestión misma del proceso de desarrollo es parte del proceso de diseño de la planificación. A su vez, planificación y desarrollo, así como están implicadas en el debate entre Estado y Mercado, se encuentran en medio de la esfera política, por un lado, y por otro, de la acción pública (administración pública, políticas públicas, etc.).

Como podemos ver, la relación planificación/desarrollo alcanza los niveles de debate Estado y Mercado y los ámbitos de la política y la acción pública. En este sentido, como escribe Luis Lira: “La revalorización de la planificación alcanza a todas las instituciones: gobiernos, empresas privadas, fuerzas armadas, universidades, organizaciones no gubernamentales y otras. Cada institución (pública, privada o no gubernamental) utiliza la planificación de acuerdo con sus fines, enfatizando algunas concepciones teóricas y metodológicas y utilizando algunos instrumentos y descartando otros, lo que se traduce en aplicaciones muy diversas” (Lira, 2006).

Es decir, la planificación es un instrumento y una acción que se extiende a todos los ámbitos de la sociedad, como eje conductor de ésta. Pero a su vez, la conceptualización de qué entendemos por planificación e incluso cuál debiese ser un ámbito de acción y márgenes de limitación, está supeditada al “sentido de pertenencia y de futuro” de la sociedad misma. O, en otras palabras: “La planificación es un método de intervención para producir un cambio en el curso tendencial de los eventos. Por ello, cuando se la aplica a la conducción de la sociedad, está influida por las ideas que orientan tal sociedad y está limitada por las condiciones en que esta sociedad se desarrolla (Lira, 2006).

La planificación está orientada a transformar la sociedad, pero a su vez, la sociedad misma determina su alcance.

La actual “revalorización” de la planificación ha sido un proceso que no está definido, que se encuentra aún en debate, un debate que tiene elementos nuevos, ciertamente, pero también elementos que tienen una historia que es fundamental considerar para pensar tanto las posibilidades mismas de la planificación, como las limitaciones a las que se ve enfrentada.

3.2. ANTECEDENTES

La planificación ha estado presente en la mentalidad humana desde sus orígenes mismos. Más modernos resultan, sin embargo, su relación con el Estado, el mercado y el desarrollo. Y en cuanto a su aplicación “como paradigma de la acción pública con amplitud global y significado geopolítico mayor, puede decirse que la planificación gubernamental surge a mediados del siglo XX” (Egaña & Márquez, 2021).

Se ha dicho, también, que se podría determinar como origen la Carta Internacional de Derechos Humanos, las Naciones Unidas y la Guerra Fría (Máttar & Cuervo, 2017). Planteamiento que resulta limitado y desconoce procesos políticos y sociales anteriores.

Uno de esos procesos sociales es la revolución rusa, especialmente en el periodo entre 1917 y 1930. Durante estos años se desarrolló una experiencia inédita de planificación a nivel estatal y aplicada a la sociedad en su conjunto. “El debate teórico inicial en Rusia se concentró en discutir si este proceso de cambio social a implementar iba a estar dirigido y limitado por los precios de mercado o si por el contrario éste iba a ser determinado por los planificadores, no estando condicionado a las fuerzas del mercado y limitado sólo por restricciones físicas” (Lira, 2006).

No obstante, sostenemos que estas concepciones en torno a la planificación parten del supuesto neoliberal, o simplemente liberal, que lo primero es la llamada “mano negra”, lo primero sería el mercado, entendido como “mercado autorregulado”, y luego surgiría la

planificación, o con la Revolución Rusa o con Naciones Unidas... Y la misma lógica está presente cuando se señala que “En el ámbito latinoamericano por su parte, las doctrinas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Alianza para el Progreso dieron un impulso especial a la creación de entidades de gobierno dedicadas a la planificación del desarrollo” (Egaña & Márquez, 2021).

No estamos diciendo que estos planteamientos estén equivocados. Ciertamente todos estos procesos sociales o institucionales fueron eslabones significativos en el debate acerca de la planificación y su relación con el Estado, el mercado, el desarrollo, el gobierno y la acción pública. Sin embargo, nosotros, siguiendo a Karl Polanyi, sostendremos que es el “mercado autorregulado” una invención posterior a la planificación de la economía y la sociedad (Polanyi, 1989).

No sólo eso, en el proceso de institucionalización del mercado autorregulado se presenta una paradoja en tanto que “Mientras que la economía del libre comercio constituía un producto de la acción deliberada del Estado, las restricciones posteriores surgieron de un modo espontáneo. El *laissez-faire* fue planificado, pero no lo fue la planificación” (Polanyi, 1989).

Y es que el pensamiento keynesiano no sólo es anterior a Naciones Unidas o la CEPAL o contemporáneo a la Revolución Rusa, sino que ya antes se dan elementos de regulación y planificación que son anteriores al gran triunfo del liberalismo y la Escuela Clásica de Economía. El mercado autorregulado fue planificado...

Ya Santo Tomás de Aquino (1998), basado, por supuesto, en Aristóteles, planteaba que “el objeto de la voluntad es el bien y el fin común” y que “no es justo destruir el bien común para evitar un mal particular”, lo que expresa tanto preocupaciones en torno a la regulación como de la planificación. Construcciones arquitectónicas o decisiones geopolíticas, iniciativas culturales (desde retratos ecuestres a la Capilla Sixtina), acuerdos económicos o fronterizos, organización urbana y de natalidad, en todas las épocas, se han sostenidos en elementos de planificación y regulación.

Y más atrás aún, en la historia e instituciones de la economía antigua, encontramos que “El sistema palaciego era el verdadero corazón de la economía micénica, con sus salas de almacenamiento y su administración que hacía listas con los bienes, el personal, las propiedades, el pequeño ganado, y evaluaba las entregas de trigo, cebada, aceite de oliva, higos y otros productos...” (Polanyi, 2014).

Lo que sucede es que la Escuela Clásica de Economía y el pensamiento liberal coincidieron con la gran revolución industrial del siglo XIX, generando un impacto desde la vida más humilde a la mentalidad más sofisticada, volviendo al “mercado autorregulado” una entidad natural y atemporal.

Por eso es por lo que, alrededor de 1920, Ludwig von Mises pudo plantear la tesis de que “el capitalismo era una alternativa técnica superior al socialismo, porque éste es un sistema inmanejable al no existir precios de mercado y derechos de propiedad” (Lira, 2006).

Pero lo cierto es que el “sistema inmanejable” sólo había surgido hacía unos pocos siglos y de manera planificada, puesto que anteriormente, la humanidad, desde Europa a Asia, desde Medio Oriente a América, respecto a su ejército, el comercio, la religión y las normas, había regulado el mercado y planificado la sociedad.

Pero la crisis del liberalismo, la crisis del *laissez-faire*, que será lo que llevará a la Primera Guerra Mundial, a la crisis económica del 29 e incluso a la emergencia del nazismo (Polanyi, 1989), volverá a hacer que la sociedad busque formas de “protección” ante el desastre del avance de la “utopía del mercado”, que no serán otras, una vez más en la historia, que la regulación y la planificación.

Tras la Segunda Guerra Mundial, predominó la idea de que el desarrollo de las sociedades dependía de la capacidad de planificación de los Estados, donde se centralizaron las decisiones más relevantes, quedando tanto el mercado como la sociedad en un rol secundario.

Este fue un proceso global que no sólo se expresó en la mentalidad de los países del llamado eje socialista (de Rusia a Cuba), sino de los países socialdemócratas o de Estado de bienestar, especialmente influidos por el keynesianismo (de Suecia a Inglaterra), sino que incluso en Estados Unidos, que había sido el gran ganador de la Segunda Guerra Mundial, la planificación se reconocía como fundamental (Galbraith, 2014).

En América Latina, por lo tanto, la mentalidad de planificación también fue incorporada, especialmente por dos vías. Una de ellas fue por el enorme despliegue teórico e institucional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La otra, fue el acontecimiento de la firma de “la Carta de Punta del Este de agosto de 1961, en el marco de la Alianza para el Progreso del Presidente Kennedy” (Egaña & Márquez, 2021).

El objetivo de la Alianza para el Progreso tenía entre otros objetivos, detener el avance de las ideas socialistas, especialmente profundizadas por el triunfo de la Revolución Cubana (1959). Para esto se generó “el compromiso de emprender un esfuerzo de cooperación, entre los EE. UU. y los organismos financieros internacionales para lograr ambiciosas metas de crecimiento económico, redistribución del ingreso, modernización productiva, bienestar social, estabilidad de precios e integración regional” (Egaña & Márquez, 2021).

Como se puede ver, tanto el así llamado bloque socialista, como el capitalista y la “tercera vía”, otorgaban un rol clave al Estado y la planificación centralizada, que incluían “no solamente aspectos de crecimiento económico sino de transformación productiva y redistribución de la renta” (Egaña & Márquez, 2021).

De este modo “varios países establecieron tempranamente oficinas de planificación nacional, su aceptación generalizada como instrumento para promover el desarrollo deriva de las resoluciones de la Carta de Punta del Este en 1961 y de su mecanismo principal la Alianza para el Progreso que, entre otras, condicionaba la ayuda internacional a la preparación e implementación de programas nacionales de desarrollo económico y social” (Lira, 2006).

En cuanto a la teoría y práctica institucional de la CEPAL, se fomentaron la tecnificación del proceso de la planificación, mediante sistemas de información y análisis, administrativos y planes nacionales para el desarrollo y transformación de la estructura productiva. “Lo anterior, enmarcado en la transformación de la estructura productiva que pretendía desarrollar un proceso de industrialización” (Egaña & Márquez, 2021).

Pero el resurgimiento de la planificación de los años posteriores a la Segunda Guerra, que en Europa y Estados Unidos se vio institucionalizado a través del Estado de bienestar y en América Latina se vivió con el frágil proyecto del Estado desarrollista y los países en vía de desarrollo, se encontró con una crisis global del patrón de acumulación capitalista keynesiano, que llevó a las elites gobernantes y empresariales a abandonar el modelo de planificación y sustituirlo, una vez más, por lo que Polanyi denomina “la utopía del mercado autorregulado”.

Inglaterra con Margaret Thatcher y Estados Unidos con Ronald Reagan, fueron los principales actores institucionales en promover este cambio, no tanto en sus propios países (aunque también lo hicieron) como en el resto del mundo, por medio de aquel movimiento que fue conocido internacionalmente con el apelativo de *New Right* (Sanmartín, 2003).

La planificación centralizada se consideró en ese momento un instrumento de coerción de las fuerzas del mercado. Se estableció también una crítica a la politización de la administración y las decisiones técnicas o científicas de la economía.

La planificación se asoció entonces al “voluntarismo utópico”, la primacía de la ideología por sobre la ciencia, a un “reduccionismo economiscista”, un “exceso burocrático” y, por último, a un “formalismo” que dio como resultado una “planificación por etapas, originada en organismos centrales de planificación, que en el tiempo se aislaron de otras instancias y oficinas públicas, a tal extremo que llegaron a constituir «islas» en la compleja estructura decisional” (Lira, 2006).

Ya hemos abordado en el capítulo anterior el debate económico entre Estado y Mercado y el rol que jugaron teóricos como el Premio Nobel de Economía Friedrich von Hayes (1974) y el resurgimiento de la así llamada escuela clásica de economía.

También en términos administrativos comenzó un cambio global de envergadura, con el abandono definitivo de los antiguos modelo fordistas, teyloristas o weberianos, y su reemplazo por modelo de administración empresarial que dejaban de poner énfasis en la “estructura”, para pasar a considerar primordial el rol de las “personas”, en los “sistemas” y luego en las “tecnologías”. La burocracia estatal era ejemplo de estancamiento, mientras el mundo empresarial representaba el progreso o, al menos, la reducción de costos (Guerrero, 1999).

En otras palabras: “Se asoció a la planificación con una mirada del Estado y de la gestión pública que se caracterizaba por su pesadez e inflexibilidad. Como reacción, para enfrentar los problemas públicos, en los años ochenta apareció el paradigma de las políticas públicas, con una mirada más flexible y moderna, y con una gran variedad de instrumentos ausentes de la planificación como práctica habitual” (Máttar & Cuervo, 2017).

El mercado, nuevamente, volvía a la conducción de la sociedad, por sobre el Estado. El mercado era la entidad realmente eficiente respecto a la asignación de recursos cuya administración se sostiene en actores individuales, cuyas metas también son individuales.

Producto, entonces, de la crisis del patrón de acumulación que debía sostener los Estados de bienestar, reduciendo, por lo tanto, la riqueza de las clases dominantes y, a la vez, un alza en la deuda externa de los países, se dio paso a un modelo patrón de acumulación basado en la autorregulación del mercado y la iniciativa individual y privada: el neoliberalismo. Como también vimos en el capítulo anterior, un eje central del modelo consistía en priorizar la “estabilidad económica” por encima de cualquier otro problema, incluido el de la pobreza y el desarrollo.

Pero la caída de la mentalidad de la planificación se radicalizó con el fracaso del bloque soviético y el modelo socialista (1989). De este modo, el neoliberalismo se mostró como el nuevo modelo económico y social global, que dominaba no sólo en el debate Estado/Mercado, sino también Política/Administración.

En este sentido fueron desapareciendo (aunque en ningún caso de forma pacífica) las instituciones encargadas de la planificación nacional, emergiendo (con el objetivo fundamental de alcanzar el equilibrio económico) “los ministerios de Hacienda, especialmente en su faceta de garantes de la ortodoxia de la estabilidad y de la asignación de recursos a aquellos programas que se imponían desde gobiernos autoritarios” (Egaña & Márquez, 2021).

No obstante, como también vimos en el capítulo anterior, el modelo neoliberal encontró una serie de limitaciones. No sólo mantuvo la pobreza, sino que la aumentó, profundizando también la desigualdad económica, generando “crecimiento económico”, pero no sociedades más justas (Lara & López, 2002), lo que dio paso, una vez más, al “doble movimiento” polanyiano, donde la sociedad buscó defenderse de “mercado autorregulado”, para lo cual volvió a recurrir a las ideas de “regulación” y “planificación”.

En América Latina, llegando el siglo XXI, comenzó un “renacer de la planificación, motivada tanto por los organismos internacionales, como los propios gobiernos y sobre todo los ciudadanos, que eran conscientes de que el modelo sin planificación había producido en ciertos países crecimiento económico, pero no desarrollo” (Egaña & Márquez, 2021).

La planificación, en este nuevo siglo, busca superar la lógica del “crecimiento económico” para alcanzar un desarrollo integral y más justo, que se ve, a su vez, relacionado, por la enorme crisis medioambiental que se fue produciendo a lo largo del siglo XX. Por lo tanto, no se trata de un regreso al mismo debate pasado, puesto que “ya no concentrado casi exclusivamente en el crecimiento económico, como solía ocurrir en la planificación de los años cincuenta y sesenta, sino que abarca todo el espectro del desarrollo sostenible, valorizando el medio ambiente y basándose en los derechos económicos y sociales. En particular, cabe mencionar la incorporación paulatina de la consideración del largo plazo en las estrategias de desarrollo y la importancia de la acción colectiva para beneficio de las próximas generaciones” (Egaña & Márquez, 2021).

Hay un nuevo espacio, entonces, para la planificación, tanto en el ámbito político como institucional. Pero “Este resurgimiento se dio obviamente en un contexto original que significa la presencia de rasgos y tendencias muy propios, diferentes de los prevalecientes durante el siglo XX” (Máttar & Cuervo, 2017).

La planificación ya no es una mentalidad global como lo fue para el socialismo o el keynesianismo, sino un pilar fundamental de los Estados, la sociedad e incluso el propio Mercado, pero que debe articularse a otros pilares.

En términos administrativos o de la acción pública, la planificación no es un instrumento centralizado, sino que es “uno de los cinco pilares de la Gestión para Resultados en el Desarrollo, incluyendo tres tipos elementos o características de esta: estratégica, operativa y participativa” (Egaña & Márquez, 2021).

No obstante, aunque no será una mentalidad global, tampoco seguirá siendo un instrumento específico de la acción pública, sino que alcanza hoy un valor en el ámbito administrativo, pero también político, institucional pero también de sentido, para el presente y para el futuro.

3.3. LA PLANIFICACIÓN EN CHILE

En el siglo XX la planificación económica y social surge en Chile a mediados de 1930, como una reacción a la crisis internacional de 1929 y sus efectos negativos en el empleo, la producción y las finanzas. Esta crisis se radicalizaba por dos situaciones preexistentes, una, desde fines del siglo XIX, que se denominó “la cuestión social”, y la otra, tras la Primera Guerra, generada por la crisis del salitre. Se profundizaba, además, un avance de los sectores trabajadores en cuanto a su organización política e identidad colectiva. De este modo, como en el resto del mundo, la planificación surgió con el objetivo de mejorar la economía nacional, así como crear una alternativa a la politización de la clase trabajadora, producto, en parte, a la Revolución Rusa de 1917, pero que también tenía una raigambre nacional sostenida en las mutuales, los sindicatos y los partidos políticos.

Se provenía además de un proceso constitucional que buscaba dar “cumplimiento a un nuevo pacto ciudadano basado en la legislación social”, liderado por el presidente Alessandri, que dio paso a la creación de nuevas instituciones estatales, en salubridad, asistencia social, previsión y trabajo (Illanes, 2002).

Luego, en el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1928-1931) se crearon nuevas instituciones como Carabineros de Chile (1927), la Fuerza Aérea, las empresas LAN de aviación, entre otras.

Todos estos procesos se podrían denominar, siguiendo el lenguaje polanyiano, de “regulación” o “doble movimiento”, tras la crisis del proyecto del *laissez-faire*. Pero no será hasta 1939 donde la “regulación” dará paso a otro nivel en la organización económica y social: la planificación.

Esto sucede con la propuesta del gobierno del Frente Popular de una Ley que crea la Corporación de Fomento de la Producción Nacional (CORFO), “cuya tarea fundamental era la formulación de un plan general de fomento de la producción, destinado a elevar el nivel

de vida de la población, mediante el aprovechamiento de las condiciones naturales del país y la disminución de los costos de producción, y a mejorar la situación de la balanza de pagos internacionales. Así, CORFO asumió un papel de liderazgo en la transformación de la estructura y funcionamiento de la economía chilena y sus actividades otorgarían al Estado chileno un rol muy activo en el desarrollo económico y social del país” (Egaña & Márquez, 2021).

Se realizaron estudios, se propusieron y llevaron a cabo planes, se crearon empresas y establecieron formas de financiamiento; se organizó la industria manufacturera, agropecuaria, de energía; y se delinearón formas de fomento del comercio, el transporte, la construcción, forestación y hasta el turismo.

Luego, tras un periodo de diez años, en 1950, “la CORFO desarrolló el instrumental que le permitiera pasar de la formulación de planes sectoriales, a la elaboración de planes integrales de desarrollo de mediano y largo plazo; creando el Departamento de Planificación y Estudios para integrar las distintas iniciativas de planificación sectorial y las investigaciones emprendidas hasta entonces y responder así a las demandas de las instituciones financieras internacionales” (Egaña & Márquez, 2021).

El primer lineamiento con una visión sistémica de la economía nacional fue el denominado Plan de Desarrollo Agrícola y de Transportes, aprobado para el periodo 1954-1961, cuyo propósito “fue enfrentar el atraso de la agricultura, que representaba un factor regresivo para el desarrollo económico del país” (Egaña & Márquez, 2021).

En 1964, para el Gobierno del Presidente Frei Montalva, se creó una Oficina de Planificación que dependía de la Presidencia de la República, “la que prestaba asesoría económica al presidente y funcionaba con el apoyo del Departamento de Planificación y Estudios de la CORFO”. Y en 1967, “se promulgó la ley que transformó esta oficina de planificación de la presidencia en la ODEPLAN, un organismo de servicio público descentralizado, con patrimonio propio y dependencia directa del Presidente de la República a quien asesoraba. Su responsabilidad central era la planificación a nivel nacional y regional; como también la formulación de programas, evaluación de proyectos y la coordinación de las políticas públicas” (Egaña & Márquez, 2021).

La ley también facultaba la creación de Oficinas Regionales de Planificación y la CORFO traspasó a ODEPLAN su Subdirección de Planificación Regional: “Este traspaso institucional le permitió a ODEPLAN avanzar en la formulación de políticas públicas de desarrollo regional, y contribuir al reordenamiento y homogeneización dentro del sector público, de la organización territorial del país y su división en regiones. Los planes de desarrollo regional eran de carácter indicativo, identificaban objetivos para el desarrollo de cada región y establecían prioridades regionales, a través de la definición de sus polos de crecimiento. Proponía los organismos regionales que desarrollarían las tareas de coordinación y de ejecución, como también estatutos especiales para ciertas regiones” (Egaña & Márquez, 2021).

Con todas estas iniciativas se fortalecía el Estado como actor estratégico para el desarrollo nacional, en las áreas de la industria y la agricultura, del mundo urbano y rural: se

planificaban las ciudades, las obras públicas y la producción minera, entre otros ámbitos de la economía y la sociedad.

Todo esto fue acompañado, además, de un sustantivo esfuerzo de regionalizar (centralizadamente) el desarrollo productivo del país. Se crearon instituciones regionales, integradas, por supuesto, a un plan nacional centralizado, en las que destacan las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC), dependiente del intendente regional (Egaña & Márquez, 2021).

Con el Gobierno de la Unidad Popular, la planificación económica y social, se concibió “como un instrumento privilegiado para la realización del programa de transformación política, económica y social”. Tanto el Estado como el gobierno se fijaban roles en la producción y la regulación, en reemplazo del mercado y la iniciativa privada, o proponiendo “áreas de propiedad mixta” (Egaña & Márquez, 2021).

Desde la oficina de ODEPLAN se preparó “una reforma global en la estructura y operación del sector público” y se introdujo la técnica de “presupuesto por programas”, que vinculaba el proceso presupuestario al sistema de planificación, “pasando este último a ser parte de la asignación de recursos públicos y de la evaluación de su implementación” (Egaña & Márquez, 2021).

Pero el golpe militar del 11 de septiembre de 1973 puso un final abrupto a este y otros planes en torno a un sistema de planificación gubernamental a nivel nacional, regional y sectorial.

Ya hemos señalado como se llevó a cabo, en ese momento, la modernización neoliberal, volviendo a poner al “mercado autorregulado” como principal actor de la economía. Nació así el Estado subsidiario. Paradojalmente, se planificó el “libre mercado”, a través de las modernizaciones ya estudiadas, respecto a la salud, educación, pensiones, trabajo, minería, recursos hídricos y regionalización (Meller, 1996).

Para el periodo de dictadura, cabe destacar aquí el hecho de que, aunque ODEPLAN dejó de ser el órgano que planifica el desarrollo económico y social del país, mantuvo una sustantiva relevancia política hasta el retorno de la democracia. La diferencia radicaba en que las políticas públicas pasaban de haber tenido un carácter universal a un nuevo rasgo focalizado, que persistirá hasta hoy en día.

También queremos destacar dos instrumentos que tuvieron especial relevancia entre los mecanismos para impulsar la focalización del gasto: por un lado, las encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) que permitirían medir la distribución de ingresos entre las familias; y por otro lado, las Fichas de Clasificación Social (CAS) aplicadas en los barrios pobres, que determinaban si la situación de pobreza de la familia encuestada reunía los requisitos para acceder al acceso a los subsidios públicos (Egaña & Márquez, 2021).

El retorno de un sistema político democrático no significó un retorno a la primacía del rol del Estado, sino que se mantuvo la subsidiariedad instaurada en el régimen constitucional del 80.

En el Gobierno del Presidente Patricio Aylwin se crearon el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), que sustituía a ODEPLAN; y el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), ente asesor de la presidencia y coordinador del gobierno con los diversos ministerios y el poder legislativo (Egaña & Márquez, 2021).

MIDEPLAN mantuvo legalmente tareas de un ente planificador, pero no las realizaba. Se especializó en ser más bien un ente de información. SEGPRES, por su lado, buscaba ofrecer “eficiencia, coordinación y coherencia estratégica al quehacer gubernamental entre las políticas públicas”, además de coordinación con el Parlamento para la tramitación de las diversas leyes; asesoría jurídica, tareas de estudios y análisis para la Presidencia; y gestionar las relaciones políticas e institucionales de la Presidencia con diversos actores de la sociedad civil (Egaña & Márquez, 2021).

Desde el SEGPRES se contaba también con el Sistema de Metas Ministeriales, que tenía como objetivo darles seguimiento y cumplimiento a los principales compromisos programáticos del gobierno.

Otros dos entes fundamentales en esta nueva etapa de planificación desde el Estado subsidiario, son, por un lado, el “Programa de Gobierno”, y por otro, las “Cuentas Presidenciales”. Con ellas, queda claro que se ha abandonado la posibilidad de “una institución pública responsable de elaborar una visión estratégica propiamente tal” (Egaña & Márquez, 2021).

Expresión de esto es también la creación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES), que orienta su labor hacia “la gestión presupuestaria por resultados” (Egaña & Márquez, 2021).

Es más, en 2011, fue cerrado el Ministerio de Planificación, “traspasando parte de sus funciones al nuevo ministerio de Desarrollo Social, asumiendo exclusivamente la tarea de dirigir y coordinar la gestión de las políticas sociales nacionales” (Egaña & Márquez, 2021).

Todas estas decisiones políticas y administrativas son expresión de la limitación del Estado, la regulación y la planificación, que caracteriza al modelo neoliberal, nacido en Dictadura pero con continuidad en los distintos gobiernos del sistema político democrático hasta hoy en día.

Ciertamente se realizaron avances respecto a la superación de la pobreza, el crecimiento y el equilibrio económico. Pero la desigualdad, el malestar social, la centralización económica y política, el endeudamiento y el nivel de la calidad de vida, entre otros muchos rasgos que caracterizan la sociedad chilena, son causas que dan cuenta de las razones del llamado Estallido Social de 2019, pero también de las distintas movilizaciones sociales desde 2011, con el movimiento estudiantil, feministas, mapuche, socioambiental.

En este punto, donde la sociedad no sólo vuelve a demandar regulación, sino la planificación de un nuevo modelo económico y social para Chile... Una vez más, el requerimiento de una reconstrucción social nos pone ante el desafío de la planificación.

4. CARACTERIZACIÓN DEL CICLO POLÍTICO

La Historia de la Ley N° 21.073 que regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales, fue construida por la Biblioteca del Congreso Nacional a partir de la información disponible en sus archivos, incluyendo distintos documentos de la tramitación legislativa y ordenados conforme su ocurrencia en cada uno de las gestiones del proceso de formación de la ley, desde los distintos tramites constitucionales en ambas cámaras, la comisión mixta, el Tribunal Constitucional, hasta su publicación en el Diario Oficial (www.bcn.cl/historiadelailey).

Esta concepción acerca del proceso de formulación de políticas públicas como un ciclo de definición del problema, caracterización de respuestas, valoración y selección de opciones, gestión y evaluación (Parsons, 2007), donde la participación de los actores colectivos, si no tienen una caracterización secundaria (muchas veces reducidos a grupos de interés), son directamente invisibilizados.

No obstante, también se ha admitido que en una sociedad puede haber muchas demandas, reivindicaciones y problemas, pero sólo si son potencialmente conflictivos tendrán la capacidad de transformarse en asuntos de interés para el sistema político (Tarrow, 1997).

Ahora bien; tampoco es cierto que una demanda social, impulsada por los movimientos sociales, se vuelva política pública de forma directa. De hecho, precisamente, la robustez de un sistema político se mide por la capacidad de absorber las demandas sociales e incorporarlas. Es decir, la disputa social no sólo se trata de un asunto de despliegue de movilización y de poder, sino por la capacidad de nombrar y enmarcar esos problemas. Este punto es muchas veces dejado de lado por los movimientos sociales, que se limitan al planteamiento de las problemáticas, pero no a su conceptualización. Pero los problemas públicos son una “construcción social”, donde el sistema político los transforma en “un conjunto de ideas, valores y percepciones empaquetados y presentados como susceptibles de atención gubernamental” (Casar & Maldonado, 2010).

Una buena política pública debe conjugar la gestión técnica y comunicativa, con el objetivo de producir un consenso en torno a cómo resolver un problema social, sometándose “... al escrutinio y debate, y suscitar la persuasión suficiente para recibir el refrendo ciudadano y escapar a su sentencia de muerte. No basta saber o creer que se tiene la razón, hay que convencer de ello [...] la política se decide con referencia a la máxima eficacia-eficiencia posible bajo ciertas circunstancias sociales (factibilidad) y también respecto a su máxima aceptación posible mediante comunicación persuasiva” (Aguilar, 2005).

En este sentido, la Ley, emergente por primera vez en 2016 y firmada en 2017, que crea la figura de los Gobiernos Regionales, tuvo esa capacidad: la de absorber una demanda social en torno a la necesidad de descentralizar el país. Sin embargo, en su historia debe ser incorporado el proceso previo, el que llevó a su creación, donde los movimientos sociales, el proceso de descomposición institucional del sistema políticos, la deslegitimidad de los actores políticos, entre otras causas, produjeron una serie de movilizaciones, no sólo las estudiantiles, mapuche o feministas, o posteriormente el denominado “estallido social”, sino principalmente las movilizaciones socioambientales que se dieron de muchísimas regiones

como Aysén, Magallanes, Calama, Freirina, que fueron a la vez movilizaciones de fuerte identidad local (Valenzuela, 2015).

La importancia de concebir el ciclo de las políticas públicas más allá de la gestión institucional se pone en evidencia cuando la respuesta se muestra limitada a un ámbito del anhelo y reivindicación. En nuestro caso, ciertamente la creación del Gobernador Regional responde a la demanda por descentralización del país. Sin embargo, las movilizaciones sociales, desde 2011 a esta fecha, especialmente las de carácter socioambiental y regionalista o local, además de la demanda por descentralización tienen por objetivo cardinal, por un lado, el desarrollo, que se contrapone a la situación de enclave extractivista de algunas de sus “ventajas comparativas”, y por otro, al requerimiento de planificación, opuesto a la autorregulación del mercado.

El acumulado de demandas sociales que encontró su punto de quiebre en el estallido social de 2019, es expresión de que el anhelo, por ejemplo, de descentralización, es parcial, y ésta debe articularse con los elementos de planificación y desarrollo. Esta complementariedad conceptual está presente en la Ley N° 21.073 que da pie a la creación de los Gobernadores Regionales y N° 21.074, que proyecta la definición de sus competencias, por eso, la emergencia de la Convención Constitucional, el desafío de un nuevo régimen constitucional y el resultado de un nuevo país, está absolutamente en el centro del despliegue mismo de los Gobernadores Regionales, sus desafíos y sus capacidades.

4.1. EL MODELO NEOLIBERAL

Las enormes expectativas de los años 90 fueron rápidamente desmentidas. El neoliberalismo había llegado para quedarse, pasando de su etapa dictatorial a una “democrática”. La dictadura, vía Constitución de la República, dejó una serie de limitaciones legales que obligaron a los gobiernos de transición a “administrar” sin mucho margen de maniobra, lo que Fernando Atria ha denominado los tres cerrojos y un meta cerrojo: el sistema electoral binominal, los quórum de las leyes orgánicas constitucionales, la competencia preventiva del Tribunal Constitucional y los quórum de reforma constitucional (Atria, 2013).

No obstante, a este elemento obligatorio se sumaba una voluntaria adherencia a los ideales neoliberales (Boeninger, 1997), es decir, al protagonismo de la empresa privada, a la “libertad” del mercado autorregulado, a la predilección por el individual por sobre lo colectivo. Se conformó una “clase política” que se dividía entre “izquierda” y “derecha”, pero que se unía en las acciones concretas de legislar y gobernar, sin la gente e, incluso, contra la gente. Esta clase político tomó al Estado como un botín, que le permitía, con sus enormes recursos (económicos, logísticos, comunicacionales, represivos), perpetuarse en el poder. Y para esto, había generado un nuevo contrato social.

La ansiada democracia, por lo tanto, no podía pasar a las manos de la sociedad, ni mucho menos a las comunidades, consolidándose así no como un “sistema social” (una sociedad democrática), sino como un “régimen político”, caracterizado por el pluripartidismo, la realización de elecciones periódicas y el respeto a la legalidad.

Así como la “izquierda” había incorporado y asimilado los dogmas neoliberales, no podemos perder de vista que también la Sociedad chilena lo había hecho. La Sociedad se

había revelado contra la dictadura, el autoritarismo, la represión, pero a la vez, desde su desarticulación y aislamiento, había absorbido los nuevos valores, por medio de las distintas formas de reproducción social: régimen de trabajo, desindustrialización, educación, medios de comunicación, etc. Se consolida en los 90, de este modo, una sociedad individualista, consumista, endeudada, competitiva, precarizada, explotada, en una palabra, una “sociedad neoliberal” (Gómez, 2010).

Ante esta nueva realidad social, las comunidades resistían a duras penas, marginadas, empobrecidas, frágiles. Las juntas de vecinos habían sido utilizadas por los partidos políticos de la Dictadura, especialmente la UDI, como centros de operaciones; los partidos políticos se volvían bolsas de empleo; las universidades eran centros de pensamiento neoliberal; los clubes deportivos pasaban a ser Sociedades Anónimas; los sindicatos, al perder capacidad de lucha y negociación, se volvían estériles e innecesarios; el mundo rural y campesino había sido absorbido por las empresas extractivistas; las comunidades indígenas y sus valores fueron sometidos a un cataclismo.

A esto se agrega la enorme capacidad de la coalición política concertacionista para cooptar las distintas expresiones alternativas de desarrollo. No sólo era la amenaza y extorsión constante de que “volvieron los militares”, sino una inédita capacidad de “gobernanza neoliberal”: becas estatales, bonos focalizados, bolsas de empleo, subsidios, fondos concursables, ongs y fundaciones, empleo público, cargos políticos. Toda una maquinaria orientada a resguardar el contrato entre el Estado y el Mercado.

No obstante, poco a poco, los engranajes de la máquina neoliberal iban fallando y la legitimidad de la Concertación de Partidos por la Democracia se iba perdiendo. Corrupción, elitización, resguardo de los intereses del capital transnacional, se fueron mezclando con el desempleo, la falta de derechos sociales, la delincuencia y la inseguridad, la escondida pobreza, el colapso de las deudas, los problemas de salud mental, la contaminación (Mayol, 2012).

Fueron emergiendo nuevos actores en resistencia. Las y los estudiantes secundarios, las comunidades sometidas al deterioro de su medioambiente, el pueblo mapuche, las y los universitarios, nuevas formas de sindicalización, especialmente de las y los trabajadores “externalizados”, las mujeres y la nueva ola feminista. Este proceso, sin embargo, se ha desarrollado con mucha dificultad y lentitud.

Mientras en los otros países de Latinoamérica, los movimientos sociales hacían caer gobiernos y los nuevos gobiernos que llegaban intentaban generar mayor redistribución de la riqueza, establecimiento de derechos sociales, democratización social, en Chile, la derrota de la Concertación daba paso a un gobierno de la Derecha; que luego dio paso a un nuevo gobierno de la Concertación, pero con otro nombre y que a su vez dio paso a un nuevo gobierno de la Derecha y con el mismo Presidente... O, en otras palabras, mientras en otros países de la región, el modelo neoliberal había fracasado, dando paso a proyectos posneoliberales o gobiernos “progresistas” (Bolivia, Ecuador, Argentina, Uruguay, Venezuela), el neoliberalismo en Chile se consolidó y se volvió maduro, orientado por gobiernos “conservadores del modelo”.

4.2. RESQUEBRAJAMIENTO DEL MODELO

Nos encontramos en Chile en la intersección entre dos momentos políticos, uno que no acaba de hundirse y otro que no logra despegar. No acaba de hundirse, porque el ciclo político iniciado en Dictadura, pero consolidado con el régimen de la Constitución del 80, continuado y profundizado por los sucesivos gobiernos de la Concertación, que desembocaron casi naturalmente a ambos gobiernos del presidente Sebastián Piñera, sigue en pie, resquebrajado en algunos aspectos, pero aún dominante... Y tampoco logra despegar un nuevo ciclo político que podríamos llamar posneoliberal, expresado por el movimiento estudiantil de 2011 pero que se ha ido extendiendo, al menos en sus ideas generales y recursos de movilización colectiva (organización, marchas, iniciativas culturales, redes sociales), a los ámbitos de la salud pública, el medioambiente, la calidad de vida de las personas, la mejora en las condiciones laborales; es decir, un ideario que busca salir de lógicas como el lucro, el endeudamiento, el machismo, la desigualdad, la competencia, para arribar a valores como la solidaridad, los bienes públicos, el trabajo colectivo, el reconocimiento de las diversidades.

Este momento es una intersección y no una bifurcación, porque no son dos caminos por optar. Es posible que ciertas condiciones desfavorables para el campo político y social que busca la transformación democratizadora se mantengan, a saber: derechización de la región, predominio norteamericano, bajo precio de las materias primas o *commodities*, desmovilización social, pero aun así algunas ideas posneoliberales podrían tomar protagonismo. O viceversa: que el impulso posneoliberal vaya fortaleciéndose, pero al mismo tiempo ciertas ideas o, de plano, ciertos ámbitos de poder neoliberal se mantengan: medios de comunicación privados, preminencia de la gran empresa privada, consumismo, etc... En definitiva, hay una contienda política que se sitúa en un momento donde (parafraseando a Antonio Gramsci) la vieja sociedad no termina de morir ni la nueva acaba de nacer.

La actual Convención Constitucional, encargada de redactar una nueva Constitución Política de la República luego del plebiscito nacional realizado en octubre de 2020, y cuya propuesta será aprobada o rechazada mediante un referéndum en 2022, estaría llamada a definir el nacimiento de un nuevo país. Sin embargo, sus alcanzas o profundidad también podrían quedar limitadas por las capacidades contenciosas de los sectores conservadores del régimen del 80.

Muchas veces se ha atribuido al miedo que la sociedad neoliberal chilena no cambie. Así se argumentó, por ejemplo, respecto al triunfo electoral de Piñera. Pero lo cierto es que desde 2011 a la fecha, ese miedo proveniente de la herencia de la dictadura se ha ido perdiendo. ¿Por qué, entonces, pareciera ser que en términos generales la sociedad chilena se resiste al cambio? Porque si no hay una alternativa, al menos dibujada, a lo existente, la inteligencia colectiva seguirá aferrándose a lo que por lo menos parece más familiar y estable. Porque el neoliberalismo no es sólo un sistema económico y político, sino también valórico y cultural. En Chile no sólo hay un Estado neoliberal, sino una sociedad y una ciudadanía neoliberal, acostumbrada al consumo, al endeudamiento, a la competencia, al individualismo (Gómez, 2010). Estas características no se expresan necesariamente en términos negativos, todo lo contrario, al ser hegemónicos son vistos como valores o incluso como necesidades para ser una persona exitosa.

Sin embargo, los éxitos del modelo neoliberal se vuelven cada vez más lejanos para las mayorías sociales. Así es como el quintil más rico concentra alrededor del 72% de la riqueza y que cerca del 17% de los hogares posee una riqueza negativa (Martínez & Uribe, 2017).

Para 2019, el tramo de ingresos de \$300.000 a \$400.000 concentró un 19,7% de personas ocupadas, mientras que los tramos de \$400.000 a \$500.000 y de \$200.000 a \$300.000 concentraron un 13,4% y 12,3%, respectivamente. En contraste, del total de personas ocupadas un 14,3% recibió ingresos mayores a \$1.000.000 y un 1,9% percibió ingresos mayores a \$3.000.000 (Encuesta Suplementaria de Ingresos, 2019).

Estamos hablando de un país donde el ingreso laboral promedio mensual en Chile era de \$635.134 en 2020 (los sueldos de las mujeres siguen siendo más bajos que los de los hombres) (Encuesta Suplementaria de Ingresos, 2020).

De este modo, los éxitos personales de una sociedad neoliberal son enormemente limitados y desiguales. Y el malestar se ha generalizado. Malestar por el endeudamiento en la educación, por lo caro que resulta tener una casa, un auto o un nicho en el cementerio, donde una familia se puede endeudar por 20, 30 y hasta 40 años... Un malestar que genera el transporte o la salud pública, la precariedad laboral, las injusticias sociales que hoy se expresan en la población presidiaria compuesta esencialmente por gente pobre, en el Sename, en los femicidios, etc.

Y el malestar existente genera una enorme frustración. Pero ni malestar ni frustración significan tampoco construcción de una alternativa de sociedad distinta. Ni siquiera significa que la ciudadanía estaría dispuesta a apoyar a una alternativa política diferente. También el triunfo del presidente Piñera se sostuvo en parte por ese malestar y sus frustraciones, ya que se les achacan principalmente a los gobiernos de la Nueva Mayoría... Y, es más, estamos presenciando una ola reaccionaria que está culpabilizando de lo malo a los delincuentes pobres, a los migrantes, a los indígenas, a las mujeres. Está intentando ingresar en el plano político y comunicacional un discurso de odio, un discurso reaccionario.

Pero también existe una ciudadanía democrática, abierta a la diversidad, sensible a las desigualdades, dispuesta a organizarse y movilizarse por mayor justicia social y mejorar la forma de vida de las grandes mayorías. Muchas de esas personas buscan distintas maneras de expresar sus ideales, no necesariamente en política: puede ser desde la cultura, el deporte, grupos de intereses diversos. Es más, muchas de esas personas tienen un rechazo a la política.

Una forma de aglutinar a las mayorías democráticas, más allá de los partidos políticos, han sido los grupos de interés y los movimientos sociales, producto de la “gran ruptura” entre la institucionalidad política y los actores sociales (Garretón, 2016).

En grupos de interés como animalistas, LGTB, de ayuda a personas en situación de calle, centros culturales o clubes deportivos; o en movimientos sociales como los socioambientales, estudiantiles, por la salud pública, No+AFP, feministas y de trabajadoras y trabajadores, se han aglutinado ciudadanos democráticos y solidarios, que entienden que su malestar personal es en realidad un malestar compartido; que las frustraciones individuales no son sino expresión de una frustración social; y que la única forma de cambiar

verdaderamente esa situación de malestar y frustración es la organización, el acto de poner en común aquello que hace algunos años atrás se vivía en soledad.

Otra característica de los movimientos sociales es que aglutina a partir de nuevas solidaridades e identidades políticas colectivas. Ante la crisis del movimiento obrero, lo que García Linera ha llamado “la muerte de la condición obrera”, desatada por la represión, la modificación de la estructura productiva hacia una estructura económica financiera y de servicios, leyes laborales antisindicales, etc., la capacidad de la identidad obrera para representar al conjunto de la sociedad fue desarticulada. Pero, además, ese “conjunto de la sociedad” es cada vez más diverso y complejo (García, 2009).

Sin embargo, entre toda la diversidad se han ido construyendo “cadenas de equivalencia” (Ernesto Laclau) entre un anhelo y otro, entre una demanda y otra. Así, por ejemplo, en el movimiento feminista cada día aparece con mayor claridad el concepto de “interseccionalidad”, porque una feminista no puede ser racista ni homofóbica, ni dejar de empatizar con la demanda de reconocimiento de los pueblos indígenas o sufrir en carne propia la desigualdad social y la precariedad laboral (Zerán, 2018); los movimientos socioambientales están tomando conciencia que el modelo neoliberal de producción de la riqueza se basa tanto en la explotación de los bienes naturales como de las y los trabajadores (Mundaca, 2014); el movimiento estudiantil comprende que la misma lógica de lucro en educación opera en las pensiones y en la salud (Garces, 2012).

Esa complementariedad entre unos y otros malestares, entre unos y otros anhelos, es de un enorme potencial político. Esa complementariedad es la que puede decidir la predominancia del actual momento político: o el continuismo neoliberal o la democratización posneoliberal.

Una de las razones de la creación de los Gobernadores Regionales y el largo proceso de descentralización, se basa en el ciclo de movilizaciones sociales que inicio en 2011 con el movimiento estudiantil. Rápidamente, los actores se fueron multiplicando. Pero una identidad colectiva especialmente difusa es la que más nos interesa. Ese sector que Esteban Valenzuela (2015) denominó “territorios rebeldes”.

Entre 2011 y 2015 se generaron movilizaciones sociales en lugares tan diversos como Aysén, Punta Arenas, Calama, Freirina, Tocopilla, Quellón. Con toda la diversidad, problemas de pobreza y desigualdad y especial conflictos socioambientales, desencadenaron un ciclo de movilización sociales sustantivo.

Fueron estas movilizaciones las que generaron un impacto de la agenda pública e intervinieron radicalmente en la generación de políticas públicas de descentralización. En la coyuntura política, el gobierno persistió en políticas focalizadas propias de la gobernanza neoliberal, así como modificaciones en ciertos instrumentos públicos.

No obstante, sucedieron dos cosas. Por un lado, las acciones inmediatas del Poder Ejecutivo no impactaron en las condiciones de vida de la gente más allá de una política focalizada, lo que generó un reflujo de la movilización, pero a la vez una acumulación de los conflictos que estallarían luego en octubre de 2019. Y, por otro lado, se generaron las condiciones para una real iniciativa que transformaba la focalización de la política pública

en una política de cambio estructural: la creación de los Gobernadores regionales, que sustituirían a Intendentes y Gobernadores.

4.3. ESTALLIDO SOCIAL DE 2019 Y PLEBISCITO NACIONAL DE 2020.

Pero la “maduración” del neoliberalismo en Chile dio paso a un proceso de “fermentación”. El “estallido social” del 18 de octubre de 2019, fue una sorpresa para una “sociedad neoliberal” como la chilena, pero a la vez algo esperable debido a tanta desigualdad, desposesión, explotación, injusticia, corrupción... Por un momento, parecía que un “proceso de cambio” en Chile era limitado a cierta democratización y distribución de la riqueza.

El “estallido de octubre” no sólo significó la descarga de las energías sociales reprimidas pero que se fueron acumulando una a una, sino también la total ausencia de mediación entre los intereses de la Sociedad respecto al Estado (desde donde también se sitúan los partidos políticos) y el Mercado, cuestión que la pandemia por Covid-19 vino a dar un giro dramático.

“¡Despertó, despertó, Chile despertó!”, fue una de las consignas más vociferadas por miles de manifestantes del estallido de 2019, que empezó con el alza del pasaje del metro y estudiantes secundarios saltando torniquetes. Concentraciones y manifestaciones públicas, en plazas y grandes avenidas; en “Plaza Dignidad”, pero también en diversas comunas; una organización espontánea y sin dirección política, “ni partidos, ni la CUT, ni coordinaciones territoriales”(Garces, 2020).

Como ya hemos dicho, tras la reacción puramente represiva del Gobierno, la clase política y sus partidos actuaron propositivamente, por así decirlo, por medio de la firma del “Acuerdo por la paz y la Nueva Constitución” que buscó activar el proceso de elaboración de una nueva Carta Magna y, a la vez, contener y deslegitimar las movilizaciones.

En este sentido, los partidos políticos actuaron eficientemente en su intento de encausar las movilizaciones y retomar el protagonismo. A lo que se agrega la convicción y voluntad de un sector de Chile Vamos, que se configuró en torno a la consigna del “Rechazo” a una nueva Constitución: “Nosotros vamos a plantear con claridad porque nosotros creemos que no es conveniente para Chile el partir de cero”, dijo la, entonces, presidenta de la UDI, Jaqueline Van Rysselberghe (Biobiochile.cl. 11 de enero de 2020).

Pero 5.892.832 votantes, es decir, un 78,28% apoyaron la opción del “Apruebo”, mientras que el “Rechazo” fue apoyado por 1.635.164 votos, que consistió en un 21,72 %. A lo que se agrega que la Convención Mixta Constitucional (opción del “Rechazo”) obtuvo 21,00%, mientras que la Convención Constitucional triunfó con el 79,00% (Servicio Electoral de Chile, 26 de agosto de 2020).

¿Cuál es el significado del triunfo del “Apruebo”? Distribuir el poder, devolver la soberanía y la capacidad de decisión a la gente y las comunidades, ese es un objetivo fundamental hoy en día, expresando en el anhelo de una nueva Constitución. Además, la democracia también requiere garantizar derechos básicos, como salud, educación y pensiones, y un lugar digno donde vivir, no sólo en lo que respecta al hogar, sino también en el país, la región, la ciudad y, especialmente, la comuna.

El estallido social y el Apruebo expresaron con claridad que se requiere, por lo tanto, cambiar la forma en que se toman las decisiones, de concebir las instituciones y la relación con la gente. Una forma colectiva, pero también transparente y eficiente de tomar las decisiones, configura el horizonte de la Convención Constitucional, donde se han de proscribir las malas prácticas de las instituciones, generar mayor sentido común y bien público, disminuir la burocratización y abordar los problemas concretos de las personas y familias.

Asimismo, una democracia requiere de derechos, de participación, transparencia, autogestión, distribución del poder y control ciudadano. La democracia no puede ser ya una serie de procedimientos o un régimen político, la democracia debe ser social.

Todo esto implica una transformación en el modelo de desarrollo, así como una planificación a mediano y largo plazo.

4.4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Todo esto obliga a distintos Gobiernos y, en consecuencia, a la Administración Pública, a plantearse desafíos y procesos de cambio y reforma que apunten a adoptar prácticas orientadas a elaborar respuestas más ágiles y efectivas para los problemas públicos que demandan, a la vez, soluciones más eficientes.

Ante estas condiciones, la administración pública tradicional, es tanto aquella que responde a la sociedad industrial y al papel intensivo del Estado para dotarla de condiciones e instituciones que hagan posible su progreso y desarrollo, como se proclamó después de la Segunda Guerra Mundial y a las que algunas propuestas neo-estadistas buscan retornar; así como la administración que responde a la gobernanza neoliberal que ha reducido el rol del Estado a la subsidiaridad, la coerción y orientarlo a la privatización y acumulación de la riqueza social por manos de una minoría articulada en el gran empresariado local y especialmente transnacional.

Ni el modelo neo-estadista ni del mercado autorregulado son eficaces para la etapa de crisis global que nos encontramos actualmente. Es por ello por lo que se debe comenzar a revisar sus actividades, objetivos, procesos y estrategias, para que sea más adaptativa al tiempo político, social y público.

Actualmente, “la organización y el funcionamiento de la administración pública es más visible y evidente, circunstancia que implica su vigilancia y control para mejorar su capacidad de respuesta en la sociedad” (Uvalle-Berrones, 2012).

De este modo, la administración pública se transfigura en base a la nueva acción colectiva, con el objetivo de desarrollar imperativos de democracia y eficiencia, por lo que “su esquema de organización, gestión y comportamiento tiene ahora referentes que la ubican en el espacio público con nuevas exigencias relacionadas con la calidad de su desempeño, la efectividad de la transparencia, la importancia de la rendición de cuentas, la preparación del personal público, la protección de los bienes públicos y comunes, para responder con mejores capacidades a los imperativos del espacio público, los procesos de evaluación, el control de los resultados y la eficacia de la corresponsabilidad” (Uvalle-Berrones, 2012).

Las necesidades y anhelos sociales que emergieron a partir de las movilizaciones del llamado Estallido Social en Chile, desde octubre de 2019 y que se extienden hasta la actualidad, pasando por el contundente triunfo del “Apruebo” una nueva Constitución, además se verán potenciados o en contradicción ante la nueva realidad tanto nacional como mundial producto de la Pandemia por Covid-19.

Hoy, quizá como nunca en la historia, la administración pública tiene la posibilidad de desarrollarse en su orientación específica, superando los límites del Estado y del Mercado, para orientarse a los bienes públicos y colectivos.

4.5. PANDEMIA POR COVID 19

La pandemia por COVID-19 reveló lo vulnerable que somos; lo vulnerable que son los Estados del mundo. Desde un inicio, fueron más de 185 países afectados, dispersos en todos los continentes. Causante de esta vulnerabilidad son los dogmas del modelo neoliberal: conformación de Estados subsidiarios, reducción del gasto fiscal, financiarización de la economía, transferencia de recursos a las empresas privadas y concentración de la riqueza, desarticulación de las capacidades del mundo del trabajo y las comunidades, mercantilización de los derechos sociales y los bienes públicos. Los efectos del modelo son globales: no sólo la incapacidad de los Estados y las empresas públicas para hacer frente a la actual crisis, sino la existencia de mayorías sociales expuestas a la pobreza, el hacinamiento, la desigualdad, la centralización y privatización de los servicios y la perversa espontaneidad del mercado.

El Estado chileno no sólo no está libre del quebrantamiento global, sino que es paradigma de éste. Ya no basta con señalar a nuestro país como “experimento” y “laboratorio” del modelo; ni siquiera como un “neoliberalismo maduro”. Hay que destacarlo, también, como aquel que sorteó la “oleada progresista” –que llevó a varios gobiernos de la región a impulsar mayores capacidades de los Estados, distribución de la riqueza y en menor medida, a democratizar el poder en la sociedad– dejando indemne el neoliberalismo.

Sin embargo, a pesar de la enorme capacidad de gobernanza neoliberal en Chile, el resquebrajamiento del modelo es planetario y lo es también el malestar social, así como los efectos sobre la naturaleza. Por eso, la emergencia del “estallido” de Octubre fue sorpresiva, en una sociedad ella misma mercantilizada, pero a la vez previsible, ante tanta desigualdad, vulneración, desposesión y explotación. Ya en 2017 se había establecido de forma contundente que Chile era uno de los países más desiguales del mundo (PNUD, 2017).

Al analizar el despliegue de la pandemia por COVID-19 en nuestro país hay que considerar esta doble situación: la de ser una sociedad neoliberal y al mismo tiempo la emergencia del “estallido social”; o, en otras palabras, una sociedad que no puede dejar de ser lo que ha sido los últimos treinta años, pero que podría estar en vías de cambio.

El mayor ejemplo de la vulneración a la que se ha expuesto a la sociedad (pero en caso alguno el único), es el sistema de salud, tanto privado como público. El requerimiento de mayores capacidades y recursos, más equipamiento y personal, es irrefutable. Países como Francia, Argentina, Irlanda y Corea del Sur han tomado decisiones orientadas a fortalecer el

acceso público y universal. Chile, no. La gobernanza neoliberal debe persistir. Para esta tarea, la gestión del Gobierno es fundamental.

Cada decisión del gobierno de Chile tiene este objetivo: sostener el modelo ante la crisis. El Plan Económico de Emergencia (2020) lo constituyen una serie de medidas para moderar el duro impacto, dar asistencia al sector privado y salvaguardar la gobernanza. Ninguna acción sobrepasa el rol del Estado subsidiario. Un ejemplo de esto ha sido la decisión en torno al Fondo de Cesantía para financiar los sueldos de las chilenas y chilenos que, si bien no han sido desvinculadas, se les dejó de pagar por parte del empleador. Otro ejemplo significativo es la negativa del gobierno a intervenir en los precios, fijando un límite para evitar la especulación. Tanto los Ministerios de Salud, de Economía como el de Agricultura, han desplegado sus esfuerzos para no asumir disposiciones que contradigan el “dogma”.

Las decisiones del Gobierno han sido cuestionadas, tanto las económicas como las sanitarias (los levantamientos de las cuarentenas en distintas comunas, por ejemplo); acusándolo de limitarse a simples “anuncios”, en vez de delinear, gestionar y aplicar medidas estratégicas (Huneeus, 2020). Pero en este periodo se ha expresado una centralización monumental del poder y se ha utilizado el shock social para trasladar más recursos al gran empresariado, representado por los Bancos, la Cámara Chilena de la Construcción y la Confederación de la Producción y del Comercio.

Tras el “estallido social”, se instaló una generalizada desconfianza en las instituciones, también denominada “crisis de representación”, que afectó a los poderes ejecutivo y legislativo, fuerzas de orden y seguridad, partidos políticos e incluso los medios de comunicación. Pero a partir de la pandemia por COVID-19, el “estallido social” se apuntaló *a posteriori* como una expresión democratizadora del malestar, pero en caso alguno como expresión de poder social alternativo. Ni los sindicatos, gremios, grupos de interés, ni las organizaciones políticas o sociales (feministas o socioambientales, por ejemplo) han podido mediar entre los intereses de la sociedad y del Estado. Por si esto fuera poco, la oposición política al Gobierno tiene en este momento nula capacidad de arbitraje. Y si bien los Municipios y el Colegio Médico han intentado intervenir, también estos se han resignado, comprensiblemente, a la *Razón de Estado*. Pueden existir enormes cuestionamientos, críticas a la poca prolijidad y evidentes errores en la gestión de la crisis por parte del Gobierno, pero indudablemente a lo largo de 2020 fue el único protagonista, afianzado por los grupos de presión empresarial.

No obstante, lo que actualmente puede ser provechoso para los intereses del Gobierno y las fuerzas sociales del mercado autorregulado, mañana podría transformarse en un desastre. No es que vayamos a desembocar necesariamente en un nuevo “estallido social” democratizador, aunque sigue siendo una posibilidad: que la gente se fastidie, se rebele y desarrolle sus propias capacidades de autoorganización. Pero también es posible un futuro reaccionario y conservador, con una sociedad atemorizada, llena de incertidumbres y con desconfianza en sus propias capacidades.

La segunda vuelta presidencial de diciembre de 2021, constituyó un enorme esfuerzo societal para interrumpir el devenir reaccionario y conservador.

5. CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL Y NUEVA CONSTITUCIÓN.

El estallido social de octubre de 2019 hizo converger anhelos y necesidades tan apremiantes como variadas, desde la reacción al aumento de 30 pesos del pasaje del Metro de Santiago a las críticas al modelo de desarrollo económico, pasando por demandas por derechos sociales, culturales e identidad.

En paralelo, la clase política no había podido salir de la deslegitimidad social, es decir, con una ciudadanía recelosa de partidos políticos e instituciones del Estado. Pero más aun, como escriben Juan Pablo Luna y Sergio Toro Maureira, un año después del gran acontecimiento: “El estallido social llegó sin que los partidos lo anticiparan, lo entendieran y pudieran conducirlo” (Luna & Toro, 2020).

En una tentativa por dar cauce institucional al estallido y a la movilización social, un acuerdo transversal de la política propuso un proceso constituyente: el Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución, suscrito el 15 de noviembre de 2019 (Acuerdo Por la Paz Social y la Nueva Constitución, en: bcn.cl). Este acuerdo constituiría, por un lado, un acto de sacrificio de la casta política, y por otro, un salvavidas de los partidos políticos e incluso del presidente de la república, Sebastián Piñera y su gobierno, el que había caído en una serie de acciones represivas que constituirían de las más violentas en los últimos treinta años por parte de los aparatos del Estado.

El Acuerdo se delineó en torno a tres criterios fundamentales, cuyo objetivo consistió en diferenciarlo de acuerdos políticos continuistas que no tuvieran la capacidad de hacerle sentido a los actores, individuales y colectivos, movilizados: 1. Paridad de género entre los constituyentes electos; 2. Cupos reservados para los pueblos originario; y 3. Un mecanismo inédito para posibilitar las candidaturas independientes.

Se generó, entonces, una Reforma Constitucional. Se publicó la Reforma al Capítulo XV de la Constitución Política de la República con el propósito de establecer un procedimiento para elaborar una nueva Carta Magna. 127 votos a favor y 18 en contra tuvo en la Cámara de Diputados la reforma. En el Senado la votación fue 38 a favor y 3 en contra (Publicación de la Ley N° 21.200, en: bcn.cl).

A pesar de rupturas políticas, como por ejemplo al interior del Frente Amplio; críticas por la baja democracia del mismo Acuerdo, realizado, como se dijo “entre gallos y media noche”, por parte del Partido Comunista y distintos movimientos sociales; o la desconfianza o rechazo por un sector firmante, la UDI y RN, se llevó a cabo el plebiscito nacional de Chile de 2020, referéndum convocado para abril de 2020 y posteriormente fijado para octubre, debido a la pandemia de COVID-19, con el objeto de determinar si la ciudadanía estaba de acuerdo con iniciar un proceso constituyente para redactar una nueva Constitución y determinar el mecanismo para dicho proceso.

Tras el resultado del plebiscito, el entusiasmo con el proceso constituyente que logró superar las desconfianzas iniciales se tradujo en una serie de candidaturas independientes que se formaron a lo largo de todo Chile. Algunos analistas políticos incluso llegaron a plantear la posibilidad de resultados electorales que serían beneficiosos a los partidos tradicionales, debido a la dispersión de las candidaturas independientes (Miranda & Saleh, 2020; Caro, 2021).

Sin embargo, se fundó una plataforma electoral que logró transformarse en símbolo del mundo social movilizadado en contienda contra la casta política: la Lista del Pueblo, que se conformó a partir de las mismas movilizaciones, especialmente en Plaza Italia, denominada desde ese momento Plaza Dignidad, epicentro del estallido (Zanotti, 2021).

Los orígenes de la Convención Constitucional son: la Ley N° 21.200 de Reforma Constitucional; el Plebiscito Nacional del 25 de octubre de 2020; y las elecciones de Convencionales Constituyentes del 15 y 16 de mayo de 2021.

El resultado electoral de la Convención fue un golpe demoledor a los partidos políticos tradicionales, porque además de la Lista del Pueblo, el Frente Amplio también tuvo una capacidad relativa de sumar a su lista actores independientes reconocidos. De este modo, los dos bloques políticos históricos, la ex Concertación o Nueva Mayoría y los partidos oficialistas, alcanzaron muy bajos resultados. Los partidos del oficialismo, que, por lo demás, habían llamado a votar “Rechazo” a la nueva Constitución, obtuvieron tan solo el 20% de los votos. Mientras la ex Concertación obtuvo menores resultados, puesto que el estallido social se había configurado en torno a la consigna “No son 30 pesos, son 30 años”. La Democracia Cristiana, por ejemplo, tuvo electo tan sólo un constituyente.

El Partido Comunista y el Frente Amplio lograron consolidarse como actores estratégicos en el nuevo panorama político.

No obstante, fueron los independientes, ya sea de la Lista del Pueblo o bien ocupando cupos del Frente Amplio, quienes arrasaron electoralmente, obteniendo 103 curules de los 155 miembros a la Convención Constitucional.

Además, la Ley N°21.298 de Reforma Constitucional reservó 17 escaños para representantes de los pueblos originarios de Chile reconocidos. Se trata de los pueblos Aimara, Rapa Nui, Quechua, Diaguita, Colla, Chango, Kawashkar y Yagán con un representante cada uno; Atacameños con dos; y Mapuche con 7 representantes (Cupos para pueblos indígenas en la Convención Constitucional, en: bcn.cl).

En síntesis, la Convención expresó un significativo nivel de fragmentación entre independientes y fuerzas políticas tradicionales, en conjunto a la incorporación de varios actores sin experiencia política previa ni lealtad con partidos o coaliciones políticas. Cabe destacar también, que ninguna coalición logró alcanzar los dos tercios necesarios para aprobar disposiciones constitucionales, pero ninguna quedó tampoco cerca del tercio para vetarlas.

Los 155 miembros constituyentes (también llamados convencionales), tendrán nueve meses, prorrogables hasta por tres meses más, para realizar su labor, cuya misión consiste en redactar y aprobar la propuesta de texto de una Nueva Constitución de la República para Chile, que deberá ser sometida a Plebiscito Nacional para que la ciudadanía la apruebe o rechace. En dicha oportunidad el voto será obligatorio (Armaza, 2020).

5.1. LA CONVENCION

Desde el inicio del trabajo de la Convención Constitucional se generaron de forma rápida procesos de alianzas y conformación de aliados y adversarios. Se puede observar, conciertos matices, tres tendencias de agrupamientos que emergen de los contenidos y las propuestas, es decir, de las identidades y posiciones políticas.

Por un lado, los constituyentes de derecha, muchos quienes estuvieron por el “Rechazo” y otros que apoyaron el “Apruebo”; algunos más extremos en sus posiciones, otros más moderados; y donde se han generados cierta diferenciación y voluntad de trabajar honestamente por una Nueva Constitución, como la del ex conductor televisivo Bernardo de la Maza, que optó por renunciar a “Chile Vamos”, precisamente, acusando cierta voluntad de entorpecer el proceso constituyente (Bernardo de la Maza renuncia a Vamos por Chile, en: cnn.cl, 28.10.2021). A pesar de esto, es un bloque relativamente homogéneo o consolidado, basado en la identidad que mantener lo más posible elementos del régimen constitucional del 80, o, en otras palabras: el modelo económico neoliberal.

La otra alianza o bloque constituyente la conforma la Lista del Pueblo, independientes en movimientos sociales, representantes de los pueblos originarios y el Partido Comunista, consolidándose como el sector más numeroso. Sin embargo, es también el más disperso ideológicamente.

Y el tercer bloque lo constituye el Frente Amplio, quienes generaron acercamientos con el Partido Socialista y un grupo de independientes denominados “Independientes No Neutrales”.

Por último, también hay convencionales “no alineados” que rondan los 10 u 11 miembros.

Ahora bien; durante ese proceso y de forma acelerada, la Lista del Pueblo se quebró y desarticuló, llegando a desaparecer incluso como identidad política. En primer lugar, debido, para abordar las elecciones presidenciales de julio de 2021, en primera vuelta, se agruparon en torno a la candidatura de Diego Ancalao de una manera que, al menos, en apariencia, fue poco democrática, pero que empeoró luego, tras descubrirse miles de firmas fraudulentas que se utilizaron para su inscripción: entre otras irregularidades, la más llamativa fue que el notario que firmó la gran mayoría de ellas llevaba muerto varios meses (Diario Universidad de Chile, agosto 2021).

Luego de aquello, un reportaje periodístico que apareció en La Tercera desmintió que Rodrigo Rojas Vade padeciera cáncer, enfermedad por lo que de alguna manera fue electo, debido a que participaba de las protestas en Plaza Dignidad exhibiendo elementos clínicos, como catéteres, que hacían pensar que tenía esa enfermedad (Radovic & Chernin, septiembre 2021). Se pidió su salida de la Convención, pero no existen mecanismos para expulsarlo. Y él no ha renunciado, aunque ya no participa. Sin embargo, la Lista del Pueblo terminó por desaparecer y aquello se demostró con que no existió para las elecciones parlamentarias y de Cores de noviembre de 2021.

Con todas estas tensiones, problemas, rupturas, la Convención Constitucional sigue siendo percibida como la principal manera para hacer transformaciones profundas en el

modelo de desarrollo económico, pero también de cambios sociales, culturales, identitarios y políticos. Sigue siendo tan relevante y gravitante, que la segunda vuelta presidencial se definió, en gran parte, a partir de la distinción entre el candidato que asegura el resguardo de la Convención y el que se muestra como quien podría, incluso, anularla.

5.2. NUEVA CONSTITUCIÓN

Durante décadas la cuestión constitucional ha sido un problema político. Por periodos ha estado en el debate público, en otros ha enmudecido. Pero los últimos años ha sido una contienda estratégica para quienes han querido transformar el modelo de desarrollo chileno (Benítez & Rosas, 2009; Grez, 2015).

El sistema político nacional ha presentado signos de disfuncionalidad en fenómenos tales como los partidos políticos, la participación electoral, los grupos de interés y movimientos sociales, la sociedad civil.

Si bien, en la Convención Constitucional, los actores independientes, los pueblos originarios, agrupaciones feministas, movimientos socioambientales, el Frente Amplio, el Partido Comunista, entre otros, no son una coalición y menos un actor cohesionado, poseen aspectos comunes que viabilizan el dialogo estratégico a pesar de diferencias tácticas.

Los elementos estratégicos se viabilizaron en primer lugar, en torno al “Apruebo” por una nueva Constitución, que fue una mayoría absoluta contra el 20% del “Rechazo”. Pero este acuerdo es sólo el primero de varios... Entre ellos, también se encuentra la incorporación de los derechos sociales en una Nueva Carta Magna. Se trata de reemplazar al Estado subsidiario, que promueve la autonomía y autorregulación del mercado (modelo neoliberal) y que es uno de los elementos centrales, sino el central, de la Constitución del 80. En oposición, un Estado social de derechos pondrá límites al protagonismo del Mercado, otorgará más poder al Estado y mayores derechos a la sociedad civil. Esto implicará también modificar las políticas públicas focalizadas, un debate que también se ha sostenido durante años (Ocampo, 2008), y que han sido propia tanto de la Concertación, los gobiernos de Piñera y la Nueva Mayoría, por políticas públicas universales, especialmente en torno al derecho a la salud, la educación, la vivienda y el sistema de pensiones.

Otro elemento aglutinador de los diversos actores estratégicos de la Convención es el socioambiental, especialmente el régimen jurídico del agua, puesto que se buscará establecer que en la Constitución aparezca como un bien nacional de uso público (VVAA, 2017).

La presencia de 17 escaños reservados para convencionales pertenecientes a pueblos indígenas originarios, abre el camino para transformar a Chile de un Estado monocultural, a un Estado pluricultural o incluso plurinacional. Esto generará discusiones en torno a las autonomías jurídicas y territoriales. De los 17, 7 son miembros del pueblo mapuche.

Algo parecido sucede a la paridad de género que conformó a la Convención (donde 77 son las mujeres convencionales participantes, mientras que la cantidad de convencionales hombres es de 78), dando pie a debates en torno a la identidad, derechos sexuales, ciudadanía, derechos reproductivos, prevención contra la violencia de género (Cisternas, 2021).

También se buscará seguir profundizando en una descentralización y desconcentración de las funciones del Estado.

Tanto el Poder Ejecutivo, el Legislativo y sin duda, el Tribunal Constitucional, también estarán sometidos a modificaciones, al menos, en torno a elementos de contrapeso y equilibrio que busquen ser más democráticos.

Asimismo, se buscará democratizar el Estado incorporando mecanismos de consulta ciudadana y elementos de democracia directa, no para que reemplacen el sistema representativo, sino para que lo complementen.

Estos, entre otros temas, están orientados a transformar el actual Estado nacional, centralizado, monocultural, y sostenido en un modelo de desarrollo cuyo principal protagonista ha sido el mercado autorregulado.

5.3. REGLAMENTO INTERNO

Una de las primeras tareas de la Convención Constitucional fue la de elaborar el reglamento de funcionamiento interno (Fuentes, 2021). En el debate, parte de la discusión se ha centrado en dos elementos primordiales: los quórum para aprobar los articulados y los mecanismos de participación ciudadana.

Fueron 3 meses de intenso debate y deliberaciones, tras los cuales el Pleno de la Convención Constitucional aprobó el reglamento interno que permite comenzar con el trabajo de elaboración de una nueva Constitución Política (Convención Constitucional aprobó reglamento interno y está lista para redactar la nueva Constitución, en CNN Chile, 2021).

Más de treientos artículos y de mil indicaciones son los contenidos en el reglamento que fija las normas de redacción del nuevo texto constitucional. Además, expresa el recorrido que debe haber para que se apruebe una norma constitucional.

El Reglamento establece 81 contenidos iniciales a desarrollar y 7 comisiones temáticas. Sin embargo, en el proceso, se pueden generar temáticas a tratar... A su vez, el reglamento también estipula que cada comisión puede contemplar la formación de subcomisiones para desarrollar en paralelo varios temas a vez (Diario Oficial, octubre, 2021).

5.4. TEMAS Y CONTENIDOS DE LAS SIETE COMISIONES

Desde el 18 de octubre, desde el Congreso de Santiago y a través del canal de transmisión de la Convención Constitucional, está siendo redactada la nueva Constitución de Política de Chile, llamada a sustituir el régimen constitucional del 80. Siete son las comisiones temáticas, las que repasaremos brevemente, destacando aquellos temas que incumben a la institucionalidad del Gobernador Regional.

1. Comisión sobre Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral. Los temas para tratar de esta comisión son: Instituciones, organización del Estado y régimen político; Estado Plurinacional y libre determinación de los pueblos; Buen gobierno, probidad y transparencia pública; Sistema electoral y organizaciones políticas; Seguridad pública,

defensa nacional y rol de las Fuerzas Armadas en el régimen democrático contemporáneo; y Relaciones Exteriores, integración regional y cooperación transfronteriza... Sin lugar a duda, los debates acerca de las instituciones y organizaciones del Estado, abordaran al Gobernador Regional, pero, sostenemos, desde un punto de vista puramente administrativo, es decir, desde la forma orgánica de la Constitución.

2. Comisión sobre Principios Constitucionales, Democracia, Nacionalidad y Ciudadanía. Los 5 contenidos iniciales de esta comisión son: Preámbulo; Principios; Nacionalidad y ciudadanía; Mecanismos de participación popular, de los pueblos indígenas y el pueblo tribal afrodescendiente; e Integración de fuentes del derecho internacional de los Derechos Humanos... En los ámbitos del Preámbulo y los Principios se definirá con contundencia que la nueva Constitución abrirá la posibilidad de un cambio de modelo de desarrollo, restableciendo el protagonismo del Estado por sobre el Mercado, de la universalización de los derechos por sobre la focalización y del desarrollo integral y la planificación por sobre el crecimiento económico y el mercado autorregulado.

3. Comisión de Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia Territorial, Gobiernos Locales y Organización Fiscal. Los contenidos iniciales de esta comisión son: Estructura organizacional y descentralizada del Estado; Organización territorial interior del Estado y división político-administrativa; Mecanismos de equidad territorial; Gobiernos locales; Autonomías territoriales e indígenas; Igualdad y cargas tributarias; Reforma administrativa; Modernización del Estado; Territorios insulares y zonas extremas; y Ruralidad y relación campo-ciudad... Como se puede apreciar, estos contenidos afectan de manera directa, tanto orgánica como política y económicamente, la institucionalidad del Gobernador Regional.

4. Comisión de Derechos Fundamentales, cuyos contenidos iniciales son: Derechos civiles; Derechos políticos incluidas modalidades de democracia directa; Derechos sexuales y reproductivos; Reinserción y privados de libertad; Comunicación y derechos digitales; Derechos de las personas con discapacidad, niñez y juventud; Derechos individuales y colectivos indígenas y tribales; Derecho a la vivienda, a la ciudad, a la tierra y al territorio; Derecho al trabajo y su protección; Derecho al cuidado y reconocimiento del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado; Derecho a la negociación colectiva, huelga y libertad sindical; Seguridad Social y sistema de pensiones; Derechos de las personas mayores; Salud en todas las políticas con enfoque en los determinantes sociales; Educación; Derechos de las mujeres; Personas privadas de libertad; Personas con discapacidad; Disidencias y diversidades sexuales; Migrantes; Libertad de conciencia y religión; Libertad de emprender y desarrollar actividades económicas; Libertad de asociación; Libertad de expresión; Derecho de propiedad... Lo relevante de esta comisión radica precisamente en la incorporación de derechos universales a un régimen político que los reduce a la "libre elección". Esta comisión deberá influir sobremedida en la comisión 2, específicamente en los contenidos de Preámbulo y Principios. En ese sentido, las concepciones de desarrollo y planificación obtendrán su mayor reconocimiento desde esta comisión; así como de la siguiente...

5. Comisión sobre Medio Ambiente, Derechos de la Naturaleza, Bienes Naturales Comunes y Modelo Económico. Los contenidos de esta comisión son: Medioambiente, biodiversidad, principios de la Bioética y bienes naturales comunes; Derechos de la

naturaleza y vida no humana; Estatuto constitucional sobre minerales; Derecho humano al agua y estatuto constitucional del agua; Estatuto constitucional del territorio marítimo; Desarrollo Sostenible, buen vivir; Modelo económico; Régimen público económico y política fiscal; Soberanía alimentaria; Crisis climática; Democracia ambiental, derechos de acceso a la participación, información y justicia ambiental; Estatuto constitucional de la energía; Estatuto constitucional de la tierra y el territorio; Deber de protección, justicia intergeneracional, delitos ambientales y principio de no regresión ambiental; Estatuto Antártico... Esta comisión, como la anterior (4.), jugará un rol protagónico en la transformación del modelo de desarrollo nacional, concederá la mayor importancia a los conceptos de desarrollo y planificación y la universalización de los derechos.

6. Comisión sobre Sistemas de Justicia, Órganos Autónomos de Control y Reforma Constitucional y Poder Judicial. Los contenidos son: Sistema de justicia constitucional; Ministerio Público y sistema de persecución penal; Órganos de control y órganos autónomos; Acciones constitucionales y garantías institucionales a los Derechos Humanos; Justicia local; Pluralismo jurídico y sistemas propios indígenas; Reforma constitucional; Defensoría de los Pueblos y Justicia administrativa... Nuevamente aquí, como en todas las anteriores y la siguiente, los convencionales han de prefigurar y sintetizar los elementos que deben incorporarse en el Preámbulo y los Principios, que aseguren la realización de estos contenidos.

7. Comisión sobre Sistemas de Conocimiento, Ciencia y Tecnología, Cultura, Arte y Patrimonio. Los contenidos iniciales de esta comisión son: Institucionalidad, gasto fiscal y políticas públicas en Cultura, Artes, Humanidades, Ciencia y Tecnología; Rol del Estado en Cultura, Artes, Humanidades, Ciencia y Tecnología; Presupuesto e Inversión en Cultura, Artes, Investigación y Desarrollo; Derecho a la Ciencia, Conocimiento y Tecnología; Derecho a participar de los beneficios de la ciencia y la tecnología; Derecho a la libertad de investigación; Derecho a la protección contra los usos indebidos de la ciencia y tecnología; Derecho al resguardo de la propiedad intelectual, industrial y saberes ancestrales; y Derecho al deporte, la actividad física y la cultura del deporte... Como se puede ver, el protagonismo del Estado y la sociedad civil, la universalización de los derechos, los conceptos de desarrollo y planificación son nociones cardinales en la creación de un nuevo régimen constitucional.

5.5. LOS DERECHOS SOCIALES

Entre los temas de estas siete comisiones, queremos destacar el debate sobre derechos fundamentales, que es uno de los elementos centrales de la discusión y que, como hemos dicho, permite una articulación en la diversidad de los distintos actores que configuraron el “Apruebo”.

El catálogo de derechos sociales es fundamental para un nuevo régimen constitucional distinto al instalado en 1980. Se trata, por un lado, de identificarlos y reconocerlos como universales (superando las políticas públicas focalizadas y la primacía de un Estado subsidiario), y por otro, de establecer la responsabilidad misma del Estado.

A partir del régimen del 80, y, por lo tanto, en la práctica de todos los gobiernos hasta hoy en día, desde el gobierno dictatorial, durante la Concertación y los gobiernos de Piñera y de la Nueva Mayoría, los derechos han sido concebidos como “libertad de elección”, que

es el elemento central del Estado subsidiario. Por el contrario, se trata de establecer derechos universales.

Pero no sólo se trata de convertir en universales aquellos derechos que estaba en “libertad de elección”, y se resolvía por vía del mercado o por políticas públicas focalizadas, sino también de crear nuevos derechos, que incorporen elementos socioambientales, indígenas y feministas.

5.6. TRANSFORMACIÓN SOCIOAMBIENTAL

En octubre de 2021, a dos años del estallido social, se dio inicio a la primera sesión de la Comisión de Medio Ambiente, Derechos de la Naturaleza, Bienes Naturales Comunes y Modelo Económico.

Es un hito trascendental que busca la instauración de un nuevo modelo de desarrollo para Chile. Grupos socioambientales, ecofeministas, pueblos indígenas originarios, movimientos sociales, son actores centrales de la Convención Constitucional, por lo que la visión ecológica y la visión antineoliberal es parte del horizonte posible.

Se ha hablado de una “Constitución ecológica” y hasta se ha criticado muy duramente no sólo el mercado autorregulado, sino la propiedad privada, no respecto a su existencia, sino en cuanto ha sido un dique para el bien común (El Mostrador, 16 noviembre, 2021).

Las posiciones de los convencionales se sostienen en principios elaborados colectivamente desde hace muchos años, especialmente el periodo de movilizaciones territoriales y socioambientales posteriores a 2011 (VVAA, 2017).

El modelo económico y de desarrollo del régimen del 80 se concibe ya como algo no viable, como uno de los principales responsables de la crisis ecológica. Se suma a todo esto, que tras la aparición de la pandemia por Covid 19, la ecología, el medioambiente, la necesidad del agua como bien público, las cuestiones de orden sanitaria, se conciben como problemáticas fundamentales y cotidianas.

5.7. MESES DECISIVOS

El próximo año 2022 marcará el futuro de Chile. Pero ya estos últimos meses de 2021 han sido de enorme importancia. Además del inicio del debate constitucional en torno a los 81 contenidos iniciales a desarrollar y las 7 comisiones temáticas, hay que considerar el resultado de la segunda vuelta de las elecciones de Presidente de la República.

Es evidente que el resultado no es neutral. Una opción era proclive a la Convención Constitucional y a una nueva Constitución Política, mientras que la otra ponía diques, críticas e incluso trataría de mantener el régimen constitucional del 80.

Y en lo que sigue, la Convención Constitucional tiene la obligación, por ley, de tener la nueva Carta Magna lista para julio de 2022, que entonces se someterá a un plebiscito de salida, donde el soberano, el pueblo chileno, deberá aprobar los cambios más importantes en su historia democrática.

6. COMPETENCIAS ESTRATÉGICAS DEL GOBERNADOR REGIONAL Y SU INCORPORACIÓN EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

En la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile se establece qué es y cuáles son las partes de una Constitución Política (La Constitución, en bcn.cl), en los mismos términos que en otros manuales, que establecen la distinción entre una estructura formal y otra material, donde lo formal establece la justificación del propio poder constituyente, la soberanía nacional, los poderes constituidos y la enumeración de derechos fundamentales, mientras que la estructura material se divide en el preámbulo, la parte dogmática y la parte orgánica (Dalla Vía, 2004).

La Biblioteca del Congreso establece que una Constitución Política es la norma jurídica “de más alto rango en el ordenamiento jurídico de una sociedad, destinada a regular los aspectos fundamentales de la vida política”. Especificando que “determina la estructura política del Estado, su funcionamiento, los órganos de poder y sus atribuciones, las relaciones entre los órganos del Estado, los derechos y garantías de las personas y los cuerpos intermedios de la sociedad, los sistemas para hacer efectiva la supremacía constitucional y el procedimiento de reforma parcial o total de la Constitución” (La Constitución, en bcn.cl).

En cuanto a las partes de la Carta Fundamental, se proponen cinco, aclarando que sólo han sido algunas las que consideran esta composición extensa, y en cambio, otras no contemplan dos de ellas, es decir, se restringen sólo a tres partes.

La propuesta que aparece en la Biblioteca del Congreso Nacional es la siguiente: 1. Preámbulo; 2. Parte dogmática; 3. Parte orgánica; 4. Procedimientos de reforma de la Constitución; y 5. Disposiciones transitorias.

El Preámbulo es la parte introductoria, donde se dan antecedentes y razones por las cuales el Poder Constituyente establece la Constitución. La Parte orgánica contiene la forma jurídica del Estado, la forma de Gobierno, los Poderes del Estado, los órganos estatales, las relaciones entre ellos y sus respectivas competencias. Los procedimientos de reforma de la Constitución indican los órganos, procedimientos y quórum requeridos para modificar la Constitución. Y las Disposiciones transitorias son normas que tienen como finalidad facilitar el paso de un ordenamiento jurídico regido por determinadas normas constitucionales a otro ordenamiento constitucional.

La primera parte es la que se denomina “idea de derecho”, es el Capítulo I, Bases de la institucionalidad, donde se establecen las reglas mínimas y principios básicos con los cuales la Constitución se compromete. Estos son: la supremacía de la persona humana; que las personas nacen libres e iguales en dignidad de derechos; que Chile es un Estado unitario, desconcentrado y descentralizado; una República democrática; el resguardo del Estado de derecho; y donde se dispone que los derechos humanos son el límite de la soberanía (Constitución Política de la República de Chile, julio 2021).

La segunda parte es la dogmática: De los derechos y deberes constitucionales, que se asocia a los derechos fundamentales.

Y la tercera es la orgánica, que describe las instituciones del Estado, es decir, su estructura y sus poderes: sobre el Congreso Nacional, el Poder Judicial, etcéteras.

En esta tercera parte donde se encuentra la descripción del Gobierno y Administración Regional, en el Capítulo XIV (Constitución Política de la República de Chile, julio 2021).

En el siguiente capítulo, expondremos cómo se han de incorporar las competencias estratégicas del Gobernador Regional de planificación y desarrollo en la Nueva Constitución Política.

Ya hemos establecido cómo los conceptos de planificación y desarrollo no se encuentran viabilizados por el régimen constitucional de 1980. Ahora enunciaremos una propuesta del cómo y el dónde se han de incorporar las competencias estratégicas del Gobernador Regional en la Nueva Constitución Política.

Tras un breve acápite acerca del Gobierno y Administración Regional, en el Capítulo XIV, de la Constitución de 1980 y las reformas de 2018 acerca de la figura del Gobernador Regional, nos centraremos, en coherencia a nuestra tesis, en el siguiente acápite de este capítulo, en las otras partes de la Constitución que afectan, limiten o podrían viabilizar las competencias estratégicas de planificación y de desarrollo, puesto que, como hemos formulado en nuestra tesis, no se encuentra en el derecho administrativo la esencia de las definiciones, ni siquiera en la parte orgánica de la Constitución, sino, precisamente, en las partes de “idea de derecho”, así como en la parte dogmática.

Tras esto, en un tercer acápite, también fundamentaremos la potencialidad y necesidad de una parte de Preámbulo a ser incorporada, donde los conceptos de planificación y desarrollo han de jugar un rol fundamental en la Nueva Carta Magna para el nuevo ciclo político mundial en el que nos encontramos.

6.1. PARTE ORGÁNICA

Decíamos que, en la tercera parte de la Constitución Política, la parte orgánica, se encuentra la descripción del Gobierno y Administración Regional, en el Capítulo XIV.

Antes de la reforma de 2018, en el Artículo 111, se señalaba que el gobierno de cada región residía en el Intendente, siendo éste de exclusiva confianza del Presidente. El Intendente, agregaba este artículo, era, junto al Consejo Regional, quienes ejercían la función de Gobierno regional. En el Artículo 112, se señalaban las atribuciones del Intendente y las formas de ejercer sus facultades. Y el Artículo 113, se centraba sobre el Consejo regional, sus competencias, quienes lo integran, su organización, durabilidad, etcétera.

Este capítulo ha sido reformado, precisamente, por la Ley NÚM. 21.073 que modificó la ley NÚM. 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LEY 21.073, 2018).

Tras la reforma del año 2018, el Gobernador Regional se transforma en el órgano ejecutivo del Gobierno Regional, ejerciendo sus funciones conforme a la Constitución Política de la República, además de presidir el Consejo Regional, con derecho a voto y derecho a voto dirimente; siendo, además, elegido por sufragio universal en votación directa.

La Ley NÚM. 21.073 instaura requisitos, inhabilidades e incompatibilidades para el cargo de Gobernador Regional, como también causales que produce el cese del ejercicio de su cargo. Prevé el reemplazo del Gobernador Regional en caso de ausencia o incapacidad temporal, la subrogación y vacancia del cargo. Establece las funciones del Gobernador Regional en su calidad de presidente del Consejo Regional. Contempla un procedimiento para cada declaración de candidatura a Gobernador Regional que deberán ser presentadas por los partidos políticos o pactos electorales. Establece un sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a Gobernador Regional. Fija plantas de personal de los servicios administrativos de los Gobiernos Regionales, como también adecua plantas y escalafones del servicio de Gobierno Interior.

A todo esto, se agrega que esta legislación modifica una serie de cuerpos normativos, tales como la ley N° 20.640, que establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de los candidatos a Presidente de la República, parlamentarios y alcaldes. Además, la ley N° 19.379, fija plantas de personal de los servicios administrativos de los gobiernos regionales.

Por otro lado, la Ley NÚM. 21.074, de 2018, también introduce modificaciones sobre la misma la ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LEY 21.074, 2018).

Entre las modificaciones más generales que nos interesan se encuentra la realizada en el artículo 2°, reemplazando la palabra “intendente”, por “delegado presidencial regional”.

En la versión definitiva de la Constitución, en el Artículo 115 bis., se señala que “En cada región existirá una delegación presidencial regional, a cargo de un delegado presidencial regional, el que ejercerá las funciones y atribuciones del Presidente de la República en la región, en conformidad a la ley. El delegado presidencial regional será el representante natural e inmediato, en el territorio de su jurisdicción, del Presidente de la República y será nombrado y removido libremente por él. El delegado presidencial regional ejercerá sus funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente de la República” (Constitución Política de la República de Chile, julio 2021).

Especificando que “Al delegado presidencial regional le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región que dependan o se relacionen con el Presidente de la República a través de un Ministerio”.

Volviendo a la Ley NÚM. 21.074, de 2018, esta establece, en el artículo 13, que “Los gobiernos regionales gozarán de personalidad jurídica de derecho público, tendrán patrimonio propio y ejercerán las funciones y atribuciones que la ley les confiere. Podrán desarrollar sus competencias directamente o con la colaboración de otros órganos de la Administración del Estado. La administración de sus finanzas se regirá por lo dispuesto en el decreto ley N° 1.263, del Ministerio de Hacienda, de 1975, orgánico de Administración Financiera del Estado y en las demás normas legales relativas a la administración financiera del Estado. Cualquier nueva función o atribución que se les asigne a los gobiernos regionales deberá identificar la fuente de financiamiento y contemplar los recursos para su ejercicio” (LEY 21.074, 2018).

En el artículo 16 se señalan sus funciones: “Diseñar, elaborar, aprobar y aplicar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región en el ámbito de sus competencias, los que deberán ajustarse al presupuesto de la Nación y ser coherentes con la estrategia regional de desarrollo. Asimismo, en dicha labor deberá considerar los planes comunales de desarrollo”.

A las que se agrega “efectuar estudios, análisis y proposiciones relativos al desarrollo regional; orientar el desarrollo territorial de la región en coordinación con los servicios públicos y municipalidades, localizados en ella; elaborar y aprobar su proyecto de presupuesto, ajustándose a las orientaciones que se emitan para la formulación del proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público, de conformidad al artículo 15 del decreto ley N° 1.263, del Ministerio de Hacienda, de 1975, orgánico de Administración Financiera del Estado, sin perjuicio de las facultades que asisten al gobernador regional de conformidad al artículo 78 de la presente ley”.

Otras funciones son “Administrar fondos y programas de aplicación regional”; así como “Elaborar y aprobar el plan regional de ordenamiento territorial en coherencia con la estrategia regional de desarrollo y la política nacional de ordenamiento territorial, previo informe favorable de los ministros que conforman la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio establecida en el párrafo quinto de este literal”.

Es significativo que a continuación se trate de manera extensa acerca de qué es el plan regional de ordenamiento territorial, definiéndolo como “un instrumento que orienta la utilización del territorio de la región para lograr su desarrollo sustentable a través de lineamientos estratégicos y una macro zonificación de dicho territorio. También establecerá, con carácter vinculante, condiciones de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos y sus sistemas de tratamientos y condiciones para la localización de las infraestructuras y actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística, junto con la identificación de las áreas para su localización preferente. El incumplimiento de las condiciones provocará la caducidad de las autorizaciones respectivas, sin perjuicio de las demás consecuencias que se establezcan. El plan reconocerá, además, las áreas que hayan sido colocadas bajo protección oficial, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación respectiva”.

Y continua: “El plan regional de ordenamiento territorial será de cumplimiento obligatorio para los ministerios y servicios públicos que operen en la región y no podrá regular materias que tengan un ámbito de influencia u operación que exceda del territorio regional ni áreas que estén sometidas a planificación urbanística”.

Especifica también que la elaboración del plan regional de ordenamiento territorial “se iniciará con un diagnóstico de las características, tendencias, restricciones y potencialidades del territorio regional. El plan será sometido a un procedimiento de consulta pública que comprenderá la imagen objetivo de la región y los principales elementos y alternativas de estructuración del territorio regional que considere el gobierno regional. Dicho procedimiento tendrá una duración de, al menos, sesenta días, debiendo consultarse paralelamente a las municipalidades de la región y a los organismos que integren el gobierno regional. Los antecedentes anteriores servirán, en su caso, de base en el diseño del plan

regional ajustándose a lo establecido en el Párrafo 1° bis del Título II de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente. La convocatoria a la consulta pública deberá ser difundida en un medio de comunicación nacional y en otro regional, a lo menos. El plan deberá evaluarse y, si corresponde, actualizarse, en ciclos que no superen períodos de diez años”.

Agrega que “Una Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, que integrarán los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, cuyo titular lo presidirá; del Interior y Seguridad Pública; Secretaría General de la Presidencia; de Economía, Fomento y Turismo; de Desarrollo Social; de Obras Públicas; de Agricultura; de Minería; de Transportes y Telecomunicaciones; de Bienes Nacionales; de Energía y del Medio Ambiente propondrá, para su aprobación por el Presidente de la República, las políticas nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo rural y urbano, así como la reglamentación de los procedimientos para la elaboración, evaluación y actualización, incluidos los referidos a la consulta pública, los contenidos mínimos que deberán contemplar, la constitución de un consejo consultivo de la sociedad civil para esta Comisión y los tipos de condiciones que podrán establecer los planes regionales de ordenamiento territorial, en concordancia con lo establecido en el párrafo segundo del presente literal, sin que puedan tales condiciones tener efecto retroactivo. Las citadas políticas y propuestas se aprobarán mediante decreto supremo, expedido a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y suscrito, además, por los Ministros integrantes de la Comisión Interministerial. La política nacional de ordenamiento territorial contendrá principios, objetivos, estrategias y directrices sobre la materia, así como las reglas aplicables a las redes e infraestructuras que tengan un ámbito de influencia u operación que exceda al territorio regional”.

Y, por último, señala que, “Sin perjuicio de lo señalado, el gobierno regional deberá proponer un proyecto de zonificación del borde costero de la región, así como las eventuales modificaciones a la zonificación vigente, en concordancia con la política nacional existente en la materia. Dicha zonificación deberá ser aprobada mediante decreto supremo expedido a través del Ministerio de Defensa Nacional y será reconocida en el respectivo plan regional de ordenamiento territorial”.

En el artículo 18 se establece que el Gobernador regional ha de “Formular políticas regionales de fomento de las actividades productivas, en particular el apoyo al emprendimiento, a la innovación, a la capacitación laboral, al desarrollo de la ciencia y tecnología aplicada, al mejoramiento de la gestión y a la competitividad de la base productiva regional”; ha de “Establecer las prioridades estratégicas regionales en materia de fomento de las actividades productivas y de mejoramiento de la innovación para la competitividad, generando las condiciones institucionales favorables al desarrollo empresarial, a la inversión productiva, a la capacidad emprendedora y capacitación laboral, velando por un desarrollo sustentable y concertando acciones con el sector privado en las áreas que corresponda”; “Aprobar el plan regional de desarrollo turístico, con el objeto de fomentar el turismo en los niveles regional, provincial y local”; “Promover y diseñar, considerando el aporte de las instituciones de educación superior de la región, programas, proyectos y acciones en materia de fomento de las actividades productivas establecidas como prioridades regionales”; “Promover y apoyar, en coordinación con los municipios, mediante la suscripción de convenios, la implementación de oficinas comunales de fomento productivo e innovación para la competitividad, coordinando su acción a nivel regional”; “Promover la investigación

científica y tecnológica, y fomentar el desarrollo de la educación superior y de enseñanza media técnico profesional en la región, en concordancia con la política regional de fomento de las actividades productivas”; “Elaborar y aprobar la Política Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo”; “Financiar y difundir actividades y programas de carácter cultural. En el ejercicio de esta función le corresponderá promover el fortalecimiento de la identidad regional”; “Proponer programas y proyectos que fomenten la formación deportiva y la práctica del deporte”; “Mantener información actualizada sobre la situación socio económica regional, identificando las áreas y sectores de pobreza y de extrema pobreza, y proponiendo programas destinados a superarla”; “Aprobar los planes regionales de ordenamiento territorial, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales y sus respectivos planos de detalle, los planes reguladores comunales, los planes seccionales y los planes de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público”.

A todo esto, se agrega, en el artículo 20 bis, un elemento fundamental a nuestra tesis, respecto a la coherencia con la política nacional: “Las funciones generales y de ordenamiento territorial, de fomento de las actividades productivas y de desarrollo social y cultural, incluidas aquellas que se ejerzan en virtud de una transferencia de competencia, serán ejercidas en forma coherente con las políticas públicas nacionales vigentes, correspondiendo al ministro respectivo velar por aquello. Para estos efectos se entenderá que existe dicha coherencia cuando el ejercicio de funciones por el gobierno regional no contradiga las políticas públicas nacionales y sea compatible con los principios o definiciones establecidas en aquéllas”.

Hasta aquí los elementos más incumbentes para la presente tesis. Posteriormente, la Ley aborda la Transferencia de Competencias, donde se establece que el Presidente de la República transferirá, a uno o más gobiernos regionales, en forma temporal o definitiva, una o más competencias de los ministerios y de los servicios públicos, la que se podrá realizar de oficio o a solicitud de un gobierno regional (Artículo 21). Aunque también resulta importante señalar que se debe someter al consejo regional las políticas, estrategias y proyectos de planes regionales de desarrollo y sus modificaciones” (artículo 24)

Posteriormente, en el Capítulo IV, se aborda el tema de otros órganos de la Administración del Estado en las Regiones y de la Organización Administrativa del Gobierno Regional; las Divisiones del Gobierno Regional (artículo 68); del Administrador regional, a quien corresponde la gestión administrativa (artículo 68 quáter.); de la Unidad de Control (artículo 68 quinquies.)

En el Capítulo VIII de la Ley, titulado “De la Administración de las Áreas Metropolitanas”, se abordan temas relevantes para las problemáticas de planificación y desarrollo tales como la aprobación de un plan regulador metropolitano o intercomunal, según sea el caso (artículo 104 quinquies.), “Los Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos serán aprobados por el consejo regional y promulgados por resolución del gobernador regional”, sustituyendo el anterior protagonismo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo”.

A continuación se abordan los temas de las plantas de personal de cada uno de los servicios administrativos de los gobiernos regionales (artículos 7 y 8).

Y termina la Ley con los artículos sobre Gobierno y Administración Regional.

De todo lo hasta aquí señalado, concerniente a los elementos orgánicos de la institucionalidad del Gobernador regional, incluido la transferencia de competencias desde el gobierno central al gobernador regional, sostenemos, se verán reafirmados en la Nueva Constitución de la República que está siendo elaborada actualmente por la Convención Constitucional. Sólo un elemento quedará excluido: la figura del delegado presidencial, que ha recibido sistemáticamente una serie de críticas (Leighton, 2021; El Mostrador, 11 agosto, 2021; El Mostrador, 10 agosto, 2021).

Como hemos visto en el capítulo anterior, ya se están buscando mecanismos para, si no hacer desaparecer, limitar sustantivamente las funciones (y recursos) de los delegados presidenciales. Esto se hará vía Congreso Nacional. Pero es una figura que también se encuentra en la Constitución, por lo que incumbe a la Convención Constitucional.

6.2. PARTE DOGMÁTICA

La doctrina jurídica distingue entre la parte orgánica y la parte dogmática de una Constitución Política (Zapata, 2017). Ya hemos visto la parte orgánica, donde se describe el funcionamiento del Estado y sus procedimientos, en nuestro caso específico, en lo concerniente el Gobierno regional.

En lo que sigue, abordaremos la parte dogmática, donde se establecen los derechos fundamentales para el ordenamiento jurídico.

Ya sea en la parte orgánica o en la dogmática, la Constitución busca limitar el poder del Estado, de enmarcar, limitar y posibilitarlo. Como hemos visto en el acápite anterior, se limitó o estableció el poder del Gobernador regional en su sentido procesal. Lo que sigue ahora, hará referencia de lo que el derecho le permite o no le permite.

Hemos abordado en capítulos anteriores la prevalencia de lo que se ha llamado el Estado subsidiario en la idea de derecho presente en el régimen constitucional del 80, el que “operaría como una camisa de fuerza para el desarrollo democratizador chileno” (Farías & Moreno, 2015).

El principio de subsidiariedad opera como un límite constitucional respecto de decisiones legislativas o administrativas que autoricen la intervención del Estado. De esta manera, la lógica de la subsidiariedad impide la intervención del Estado allí donde los privados satisficieren las necesidades económicas. Pero, al mismo tiempo, daría pie a que el Estado interviniese allí donde los privados no pueden hacerlo o lo hacen de manera deficitaria.

En la Constitución del 80, la subsidiariedad busca ser legitimada a partir de la primacía de la persona o el individuo y la autonomía de los llamados “grupos intermedios” respecto al Estado: el Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos (Constitución Política de la República de Chile, julio 2021).

En el Artículo 21° se establece la libertad económica de los privados y el requerimiento de un quórum calificado para autorizar la intervención del Estado la reafirma. La intervención estatal sólo es posible como excepcionalidad. El quorum reafirma el principio.

En el CAPÍTULO I, BASES DE LA INSTITUCIONALIDAD, Artículo 1°, luego de señalar a la familia como núcleo fundamental de la sociedad, se establece que el Estado “reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”. Los grupos intermedios pueden ser pensados como la sociedad civil, pero también como los empresarios privados. “El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”. De este modo se legitima la subsidiariedad que es lo primero (El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios), a partir del servicio de “la persona humana y el bien común”.

La subsidiariedad que esta consagra genera un Estado ausente en beneficio del mercado. Adicionalmente, bajo estos principios y reglas constitucionales, dicha situación sería muy difícil de cambiar debido a la presencia de diferentes quóruns supramayoritarios. Y también existe la posibilidad de enviar al Tribunal Constitucional toda aquella iniciativa que vaya en contra de estos principios (Atria, 2013).

En el CAPITULO III, DE LOS DERECHOS Y DEBERES CONSTITUCIONALES, Artículo 19°. La Constitución asegura a todas las personas: 9°, “El derecho a la protección de la salud. El Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo”. El concepto clave aquí es el de “acceso”. El principio de subsidiariedad se expresa como el acceso a la salud otorgada por los privados y sólo cuándo esta falla.

Lo mismo sucede con: 10°. El derecho a la educación. Donde se dice que “Para el Estado es obligatorio promover la educación parvularia, para lo que financiará un sistema gratuito a partir del nivel medio menor, destinado a asegurar el acceso a éste y sus niveles superiores. El segundo nivel de transición es obligatorio, siendo requisito para el ingreso a la educación básica. La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población”. Nuevamente es el acceso lo que el estado asegura.

Y en 18°. El derecho a la seguridad social. “Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado. La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas”. La acción del estado está dirigida a “garantizar el acceso” y las leyes que la regulan son de “quorum calificado”.

Y como último ejemplo: 24°. En el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporeales, donde está incluido el derecho al agua. Se dice: “Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en

conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos”. Una vez más de beneficia el rol de los particulares por sobre el Estado.

Lo que queremos dejar en claro con estos elementos es que el régimen constitucional del 80 promueve y protege el libre mercado, el mercado autorregulado. En este sentido, no existe la “planificación” en el sentido fuerte del concepto. Sino sólo la gestión. Planificación y mercado autorregulado son incompatibles.

En una economía de libre mercado o “economía de cambio”, los precios, volumen y estructura de la producción son fijados por compradores y vendedores, quienes también determinan el consumo, la forma de producción y de los bienes. Estas decisiones se basan en la oferta y la demanda tanto de bienes como de servicios. Como escribió el propio Friedrich Von Hayek: “En la moderna economía de cambio, el empresario no produce con vistas a satisfacer una demanda determinada, sino sobre la base de calcular el beneficio, y es justamente este cálculo lo que equilibra la oferta y la demanda” (Hayek, 1936).

El principio de subsidiariedad no sólo resguarda la acción de los “grupos intermedios”, de los empresarios privados, sino también la autorregulación del mercado, es decir, el libre mercado. El Estado chileno debe garantizar el acceso, pero la oferta, así como las condiciones de transacción, surgen del propio mercado.

A su vez, estos elementos se contraponen, también, al de desarrollo, en tanto que el mercado busca el aumento de la ganancia, no el desarrollo. Por eso son las “ventajas comparativas” de la teoría clásica (Ricardo, 1987) las que se priorizan en un sistema de libre mercado. Si su región tiene bosques, explote los bosques. Si su región tiene minerales, explótelos. Si su región tiene recursos marinos, ya sabe que hacer... Esto es incompatible al desarrollo sostenible, integral y humano.

¿Cómo es esto compatible con la institucionalidad del Gobernador regional, cuyos objetivos estratégicos son la planificación y el desarrollo?

Precisamente, la Parte Dogmática de la Constitución de 1980 limita no sólo la acción del Estado, sino cualquier proyecto de desarrollo y planificación.

No sólo basta que el Gobernador regional tenga un sitio en la parte orgánica de la constitución, sino que se requiere una dogmática acorde con sus objetivos estratégicos.

6.3. PREÁMBULO

Sostenemos que es muy probable que la próxima Constitución Política de Chile tenga un Preámbulo. Los preámbulos constitucionales se han extendido en distintos países de Latinoamérica, donde se explicitan valores y normas acerca de cómo nos gustaría fuera la nuestra sociedad (Pardo, 2018). Además, definen al sujeto que nombra ese ideal y establecen orientaciones para la convivencia.

Se puede precisar el Preámbulo de una Constitución como una declaración de propósitos del poder constituyente que expresa valores, principios y necesidades de un pueblo o de una nación. Se trata de un enunciado anterior a las formulaciones de reglas y normativas de la Constitución, mediante la exposición de fines y principios permanentes. Es por ello por

lo que debe reconocerse que necesariamente un Preámbulo presenta un contenido ideológico, que refleja el momento histórico que vive un Estado.

Sin embargo, no se trata solo de una declaración en un momento histórico preciso. El Preámbulo también se ha definido del siguiente modo: “En tesis general, y aun cuando alguien crea que éste se refiere a hechos históricos, tiene una alta significación, pues es no sólo una fórmula solemne de introducción, sino enunciación compendiosa del fin al que aspira y del origen de donde procede la obra constitucional. Es más, en buena medida, el preámbulo debe exponer la tendencia y el espíritu de la Constitución a que precede y viene a ser algo así como el preludio donde se contienen los motivos capitales de la ley fundamental. Por eso, y frente a la concepción dominante, que no reconoce a esas palabras valor preceptivo o dispositivo alguno, hoy se propende a ver en ellas, y en otras análogas, la encarnación misma de la Constitución, a diferencia de las normas contenidas en preceptos constitucionales; por donde resultaría que el preámbulo entrañaba el acto de decisión política unitaria y suprema en que la Constitución consiste según modernas opiniones” (Pérez Serrano, (1932). Citado por Tajadura, 2021).

Uno de los problemas importantes que se han planteado, y que apenas si se toca, se refiere a si el Preámbulo es parte de la Constitución, si la integra y, en consecuencia, cuál es el valor normativo que tiene; o, por el contrario, si el Preámbulo no pertenece a la Constitución. Es así como se han producido diversas perspectivas con respecto a la pertenencia del Preámbulo a la Constitución y su valor normativo (El preámbulo de la Constitución, Universidad de Antioquia).

Como escribe Pardo Martínez: “La vocación de los preámbulos es precisar nuevos o remarcar viejos modelos político-jurídicos, teniendo en cuenta el mismo modelo autofundante del constitucionalismo, que lo permite y valida mediante los procesos constituyentes. Por ejemplo, Bolivia enuncia una nueva forma de Estado concebido por fuera de las construcciones típicas, buscando una nueva identidad desmarcada de la idea de Estado nacional republicano; para ello, aborda lo político reexaminando categorías que sustentan un nuevo modelo, denominado Estado plurinacional comunitario, y convirtiendo las categorías plurinacional y comunitario, no como características típicas de la composición sociocultural de dicho Estado, sino como elementos fundantes del mismo. Por su parte, los demás preámbulos latinoamericanos preservan el tipo estatal republicano como una estampa de configuración política, social e histórica. De tal forma, sus enunciados son de carácter dogmático, con pretensión o vocación de permanencia: expresan valores, principios y aspiraciones de una sociedad o pueblo, de manera solemne y los ubica de manera previa al articulado que los desarrolla y proyecta de manera explícita o implícita. Es aquí donde aflora su gran vocación hermenéutica como referentes de creación y articulación asertiva en la producción y aplicación jurídica de sus postulados” (Pardo, 2018).

Algunos ejemplos de preámbulos se encuentran en la Constitución EEUU (1787): “Nosotros, el Pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una Unión más perfecta, establecer Justicia, afirmar la tranquilidad interior, proveer la Defensa común, promover el bienestar general y asegurar para nosotros mismos y para nuestros descendientes los beneficios de la Libertad, estatuímos y sancionamos esta Constitución para los Estados Unidos de América” (La Constitución de los Estados Unidos de América 1787. National Archives, en español).

La Constitución de Francia (1958) también contiene un preámbulo: “El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los derechos humanos y a los principios de la soberanía nacional tal y como fueron definidos por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946, así como a los derechos y deberes definidos en la Carta del Medio Ambiente de 2003. En virtud de estos principios y del de la libre determinación de los pueblos, la República ofrece a los Territorios de Ultramar que manifiesten la voluntad de adherirse a ella nuevas instituciones fundadas en el ideal común de libertad, igualdad y fraternidad y concebidas para favorecer su evolución democrática” (Constitución de 4 de octubre de 1958, en senat.fr).

La Constitución de Alemania de 1949 también posee un preámbulo igualmente breve: “Consciente de su responsabilidad ante Dios y ante los hombres, animado de la voluntad de servir a la paz del mundo, como miembro con igualdad de derechos de una Europa unida, el pueblo alemán, en virtud de su poder constituyente, se ha otorgado la presente Ley Fundamental... Los alemanes, en los Länder de Baden-Wurtemberg, Baja Sajonia, Baviera, Berlín, Brandeburgo, Bremen, Hamburgo, Hesse, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Sajonia, Sajonia-Anhalt, Sarre, Schleswig-Holstein y Turingia, han consumado, en libre autodeterminación, la unidad y la libertad de Alemania. La presente Ley Fundamental rige, pues, para todo el pueblo alemán” (Ley Fundamental de la República Federal de Alemania).

La Constitución de España (1978) establece en su Preámbulo: “La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de: Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo. Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular. Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones. Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida. Establecer una sociedad democrática avanzada, y colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra. En consecuencia, las Cortes aprueban y el pueblo español ratifica la siguiente Constitución” (Constitución Española, en: lamoncloa.gob.es).

En América Latina las Constituciones poseen también Preámbulo, salvo la chilena. Y también son breves. Algunas de ellas son:

La Constitución de Argentina (de 1819, reformada 1994): “Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino: invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia: ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución para la Nación Argentina” (Constitución de Argentina, en: argentina.gob.ar.)

La Constitución de Brasil (1988): “Nosotros, representantes del pueblo brasileño, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente para instituir un Estado Democrático, destinado a asegurar el ejercicio de los derechos sociales e individuales, la libertad, la seguridad, el bienestar, el desarrollo, la igualdad y la justicia como valores supremos de una sociedad fraterna, pluralista y sin prejuicios, fundada en la armonía social y comprometida, en el orden interno e internacional, en la solución pacífica de las controversias, promulgamos bajo la protección de Dios, la siguiente Constitución” (Constitución de Brasil, en: bcn.cl).

Constitución de Colombia (1991): “El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente:” (Constitución de Colombia, en: corteconstitucional.gov.co).

La Constitución de Ecuador (2008): “Reconociendo nuestras raíces milenarias, forjadas por mujeres y hombres de distintos pueblos, celebrando a la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia, invocando el nombre de Dios y reconociendo nuestras diversas formas de religiosidad y espiritualidad, apelando a la sabiduría de todas las culturas que nos enriquecen como sociedad, como herederos de las luchas sociales de liberación frente a todas las formas de dominación y colonialismo, Y con un profundo compromiso con el presente y el futuro, decidimos construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*; una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades; un país democrático, comprometido con la integración latinoamericana –sueño de Bolívar y Alfaro-, la paz y la solidaridad con todos los pueblos de la tierra; y, en ejercicio de nuestra soberanía, en Ciudad Alfaro, Montecristi, provincia de Manabí, nos damos la presente: Constitución de la República de Ecuador”. (Constitución de Ecuador, en: asambleanacion.gob.ec).

Y, por último, la Constitución de Bolivia (2009), donde se estableció con claridad que “Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal”: “En tiempos inmemoriales se erigieron montañas, se desplazaron ríos, se formaron lagos. Nuestra amazonia, nuestro chaco, nuestro altiplano y nuestros llanos y valles se cubrieron de verdes y flores. Poblamos esta sagrada Madre Tierra con rostros diferentes, y comprendimos desde entonces la pluralidad vigente de todas las cosas y nuestra diversidad como seres y culturas. Así conformamos nuestros pueblos, y jamás comprendimos el racismo hasta que lo sufrimos desde los funestos tiempos de la colonia... El pueblo boliviano, de composición plural, desde la profundidad de la historia, inspirado en las luchas del pasado, en la sublevación indígena anticolonial, en la independencia, en las luchas populares de liberación, en las marchas indígenas, sociales y sindicales, en las guerras del agua y de octubre, en las luchas por la tierra y territorio, y con la memoria de nuestros mártires, construimos un nuevo Estado... Un Estado basado en el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, donde predomine la búsqueda del vivir bien; con respeto a la pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural de los habitantes de esta tierra; en convivencia

colectiva con acceso al agua, trabajo, educación, salud y vivienda para todos... Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal... Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos... Nosotros, mujeres y hombres, a través de la Asamblea Constituyente y con el poder originario del pueblo, manifestamos nuestro compromiso con la unidad e integridad del país... Cumpliendo el mandato de nuestros pueblos, con la fortaleza de nuestra Pachamama y gracias a Dios, refundamos Bolivia... Honor y gloria a los mártires de la gesta constituyente y liberadora, que han hecho posible esta nueva historia". (Constitución Política del Estado de Bolivia, en: oas.org).

Javier Tajadura (2001) plantea que: "El concepto de decisión política fundamental encaja aparentemente a la perfección en el texto preambular, tanto en su letra como en su espíritu. La palabra clave es "voluntad". En el Preámbulo la nación proclama, en uso de su soberanía como poder constituyente su voluntad. El articulado reconocerá después la existencia de la unidad nacional como un hecho previo". Pero agrega: "Ahora bien, lo anterior no debe hacernos olvidar que las disposiciones preambulares carecen de valor normativo directo".

No obstante, el Preámbulo en cuanto introducción del texto articulado nos anticipa ya su contenido, expresa el sentido último de todo el texto, los presupuestos filosóficos e ideológicos de que parte, nos anticipa el espíritu de la Constitución, por lo tanto, su valor es sustantivo.

El Preámbulo constitucional contiene la síntesis de la decisión política fundamental de la nación. Además, desempeña otro papel relevante: ser factor de integración nacional, o lo que es lo mismo, instrumento de socialización política (Tajadura, 2001).

Es en este sentido que la existencia de un Preámbulo constitucional y en especial en contenido de éste, es cardinal para todo lo que venga después en la Carta Magna, incluido la Parte Orgánica y en específico, las atribuciones estratégicas del Gobernador regional, a saber: desarrollo y planificación.

La planificación y el desarrollo en tanto competencias estratégicas del Gobernador regional tienen también como objetivo ser un factor de integración real, tanto en los derechos como en materia de participación. Son, en definitiva, valores estatales y sociales, culturales y económicos, que podrían estar potenciados si encuentran su fundamento no sólo en la parte Orgánica de la nueva Constitución Política, sino también en la Parte Dogmática y en un eventual Preámbulo.

El Preámbulo es expresión de un sentimiento constitucional, de un espíritu histórico, que es el mismo que llevo a atribuir al Gobernador regional las competencias estratégicas de desarrollo y planificación. Y que es, a su vez, muy distinto del espíritu del régimen constitucional del 80.

7. CONCLUSIONES

En el presente informe hemos abordado el tema de la planificación y el desarrollo en tanto competencias estratégicas del Gobernador Regional y su incorporación en la Nueva Constitución Política.

Precisamente, entre las funciones más relevantes y novedosas del Gobernador Regional son las de formular políticas de desarrollo de la región y someter al Consejo regional las políticas, estrategias y proyectos de planes regionales de desarrollo.

Con el Gobernador regional nuestro país cuenta con una nueva institución que permite avanzar en un proceso inédito de descentralización y democracia regional y un intento sustantivo para enfrenar los enormes problemas de desigualdad.

La institucionalidad del Gobernador Regional no es simplemente un nuevo actor que deba participar de la gestión estatal, sino que sus competencias están orientadas a una transformación del sistema político, económico y social del país. En su figura se sintetiza el anhelo de descentralizar el poder y democratizar la toma de decisiones de asuntos públicos.

En este sentido, los principales conflictos respecto a la planificación y el desarrollo en tanto competencias estratégicas del Gobernador Regional, no se explicarán ni se resolverán desde el Derecho Administrativo. La principal cuestión en debate será el discurso construido o por construir en torno a qué quiere decir “planificación”, qué “desarrollo” y cómo serán incorporados estos conceptos a la nueva Constitución Política.

El Gobernador Regional se ha constituido no sólo para reemplazar al Intendente o liderar el GORE, sino para hacer algo distinto que Intendente y GORE habían estado haciendo. Ya no se trata de gestionar y promover el crecimiento económico y explotar las ventajas comparativas de cada región, sino de planificar para la creación de un nuevo modelo de desarrollo.

Consecuentemente, el principal itinerario visualizado entre las competencias del Gobernador Regional y la actual coyuntura instituyente de una nueva Constitución para Chile, reside en la tensión existente entre las competencias estratégicas de planificación y desarrollo, contra la “gestión” y “crecimiento económico” propias de un Estado subsidiario.

Los conceptos de “planificación” y “desarrollo” que emplea el Estado chileno y sus diferentes instituciones corresponden al sentido instituido en el régimen constitucional de 1980, de carácter profundamente neoliberal, basado en el Estado subsidiario, la autorregulación del mercado y la explotación de las ventajas comparativas.

Pero este modelo hoy está en crisis, no sólo nacionalmente, sino de manera global. Y el actual proceso constituyente, así como las modificaciones globales, especialmente impulsadas por la pandemia por Covid-19, están orientadas a una nueva relación entre Estado, mercado y sociedad civil.

Frente a esta dificultad, la solución sólo se zanjará desde el proceso constituyente y la nueva Constitución Política. Si persiste un Estado subsidiario, un Estado neoliberal, la autoridad del Gobernador Regional y sus competencias estratégicas de planificación y

desarrollo, quedarán truncadas. Por el contrario, si de la nueva Constitución emerge un Estado social de derecho, el Gobernador Regional podrá desplegar en plenitud el espíritu con el cual fue creado: no sólo descentralizar el poder, sino planificar para el desarrollo.

A su vez, un nuevo concepto de desarrollo (distinto al de crecimiento económico y ventajas comparativas), implica a su vez un nuevo concepto de planificación (que se contraponen a la gestión neoliberal y el orden espontáneo de mercado).

La necesidad de planificar nuevamente se está imponiendo, ante los serios problemas que no ha podido resolver y que también ha generado la “espontaneidad del mercado”.

Al ser asignadas a los Gobernadores regionales competencias correspondientes a planificación, tanto en materia de la política regional de desarrollo, como del plan regional de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y el desarrollo social y cultural, en un contexto de cambio constitucional, crisis nacional y global del neoliberalismo y pandemia por Covid-19, se forja una tensión radical, puesto que mercado autorregulado y planificación se obstaculizan mutuamente.

Frente a la actual crisis multidimensional y global, planificación y desarrollo son conceptos que vuelven a plantearse en el debate teórico y político, económico y social, tras 40 años de haber sido velados por la doctrina e ideología neoliberal.

Las sociedades vuelven a requerir protección ante el desarraigo de los mercados y el abandono por parte del Estado. Surgen necesidades y anhelos de descentralización, innovación, democratización, así como de recuperación de los bienes comunes, limitaciones al gran empresariado, creación de nuevas formas asociativas.

La actual Convención Constitucional, encargada de redactar una nueva Constitución Política de la República, estaría llamada a definir el nacimiento de un nuevo país, con un nuevo Modelo Económico, resignificando a su vez qué entendemos por “planificación” y qué por “desarrollo”, cuestión que repercutirá significativamente en las competencias del Gobernador Regional.

Se trata de transformar el paradigma estrecho de gestión por uno de planificación a mediano y largo plazo, además de forma participativa y sostenible. Del mismo modo, se ha de transformar el paradigma de “crecimiento económico” por el de “desarrollo cualitativo”, integral y sostenible.

Planificar debe significar visualizar, orientar, guiar, organizar, lo que es mucho más que la gestión de recursos del Estado subsidiario. Planificar requiere de un Estado protagónico, así como de una sociedad igualmente protagónica. Planificar es todo lo contrario que el ideal del mercado autorregulado y el modelo de explotación de las ventajas comparativas.

La definición y aplicación de los conceptos de planificación y desarrollo en relación con las competencias estratégicas del Gobernador Regional afectan el Derecho Administrativo, pero no se centran en él. Son un problema político y filosófico, son, al fin de cuentas, un problema constitucional.

Se trata de reemplazar al Estado subsidiario, que promueve la autonomía y autorregulación del mercado (modelo neoliberal) y que es uno de los elementos centrales, sino el central, de la Constitución del 80. En oposición, un Estado social de derechos pondrá límites al protagonismo del Mercado, otorgará más poder al Estado y mayores derechos a la sociedad civil.

Del mismo modo, el catálogo de derechos sociales es fundamental para un nuevo régimen constitucional. Se trata, por un lado, de identificarlos y reconocerlos como universales (superando las políticas públicas focalizadas y la primacía de un Estado subsidiario), y por otro, de establecer la responsabilidad misma del Estado.

Desde el 18 de octubre está siendo redactada la nueva Constitución de Política de Chile, llamada a sustituir el régimen constitucional del 80. Siete son las comisiones temáticas, de las cuales destacamos aquí los elementos que resultan particularmente relevantes para el Gobernador regional:

1. Comisión sobre Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral. Y es que los debates acerca de las instituciones y organizaciones del Estado abordan al Gobernador Regional desde un punto de vista administrativo, es decir, desde la forma orgánica de la Constitución.

2. Comisión sobre Principios Constitucionales, Democracia, Nacionalidad y Ciudadanía. En los ámbitos del Preámbulo y los Principios se definirá con contundencia que la nueva Constitución Política abrirá la posibilidad de un cambio de modelo de desarrollo, restableciendo el protagonismo del Estado por sobre el Mercado, de la universalización de los derechos por sobre la focalización y del desarrollo integral y la planificación por sobre el crecimiento económico y el mercado autorregulado.

3. Comisión de Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia Territorial, Gobiernos Locales y Organización Fiscal. Los contenidos de esta comisión afectan de manera directa, tanto orgánica como política y económicamente, la institucionalidad del Gobernador Regional.

4. Comisión de Derechos Fundamentales. Lo relevante de esta comisión radica precisamente en la incorporación de derechos universales a un régimen político que los reduce a la “libre elección”. Esta comisión deberá influir sobremanera en la comisión 2, específicamente en los contenidos de Preámbulo y Principios. En ese sentido, las concepciones de desarrollo y planificación obtendrán su mayor reconocimiento desde esta comisión.

5. Comisión sobre Medio Ambiente, Derechos de la Naturaleza, Bienes Naturales Comunes y Modelo Económico. Esta comisión, como la anterior, jugará un rol protagónico en la transformación del modelo de desarrollo nacional, concederá la mayor importancia a los conceptos de desarrollo y planificación y la universalización de los derechos.

6. Comisión sobre Sistemas de Justicia, Órganos Autónomos de Control y Reforma Constitucional y Poder Judicial. Nuevamente aquí, como en todas las anteriores y la

siguiente, los convencionales han de prefigurar y sintetizar los elementos que deben incorporarse en el Preámbulo y los Principios, que aseguren la realización de estos contenidos.

7. Comisión sobre Sistemas de Conocimiento, Ciencia y Tecnología, Cultura, Arte y Patrimonio. Como se puede ver, el protagonismo del Estado y la sociedad civil, la universalización de los derechos, los conceptos de desarrollo y planificación son nociones cardinales en la creación de un nuevo régimen constitucional.

Ante la pregunta acerca de cómo se relacionan los conceptos de planificación y desarrollo, en cuanto competencias estratégicas del Gobernador Regional, y de qué modo han de ser incorporadas en la nueva Constitución Política, el rol que juegan las comisiones de absoluta relevancia.

En cuando a la enunciación respecto al cómo y el dónde se han de incorporar las competencias estratégicas del Gobernador Regional en la nueva Constitución Política, hemos de abordarlo desde la distinción entre la parte orgánica, la parte dogmática y el preámbulo constitucional.

En la parte orgánica, se encontrará la descripción del Gobierno y Administración Regional. Esta institucionalidad recién creada y cuyos cargos electos fueron asumidos por primera vez este año 2020, no será sometido a radicales modificaciones, salvo dos elementos: por un lado, se definirá con mayor claridad la transferencia de competencias desde el gobierno central al Gobernador regional, y por otro, se excluirá o al menos de limitará sustantivamente la figura, funciones y recursos, del Delegado presidencial.

Pero no sólo basta que el Gobernador regional tenga un sitio en la parte orgánica de la Constitución, sino que se requiere una dogmática acorde con sus objetivos estratégicos. Precisamente, la Parte Dogmática de la Constitución de 1980 limita no sólo la acción del Estado, sino cualquier proyecto de desarrollo y planificación. ¿Cómo es esto compatible con la institucionalidad del Gobernador regional, cuyos objetivos estratégicos son la planificación y el desarrollo?

La posibilidad de que se geste, con la redacción de la nueva Constitución Política, un Estado social de derecho y un nuevo Modelo Económico, más acordes al “espíritu” del Gobernador regional y sus competencias estratégicas, en oposición al Estado subsidiario, es sustantiva.

Si esto sucede, el Gobernador Regional podrá desplegar en plenitud el “espíritu” con el cual fue creado: no sólo descentralizar el poder, sino planificar para el desarrollo.

Además de la parte orgánica y la dogmática, sostenemos que es muy probable que la próxima Constitución Política de Chile tenga un Preámbulo. El Preámbulo constitucional contiene la síntesis de la decisión política fundamental de la nación. Además, desempeña el papel relevante de ser factor de integración nacional.

Es en este sentido que la existencia de un Preámbulo constitucional y en especial en contenido de éste, es cardinal para todo lo que venga después en la Carta Magna, incluido la

Parte Orgánica y en específico, las atribuciones estratégicas del Gobernador regional, a saber: desarrollo y planificación.

La planificación y el desarrollo en tanto competencias estratégicas del Gobernador regional tienen también como objetivo ser un factor de integración real, tanto en los derechos como en materia de participación. Son, en definitiva, valores estatales y sociales, culturales y económicos, que podrían estar potenciados si encuentran su fundamento no sólo en la parte Orgánica de la nueva Constitución Política, sino también en la Parte Dogmática y en un eventual Preámbulo.

El Preámbulo es expresión de un sentimiento constitucional, de un espíritu histórico, que es el mismo que llevo a atribuir al Gobernador regional las competencias estratégicas de desarrollo y planificación.

Por último, quisiéramos ofrecer una conclusión respecto a la pertinencia de esta investigación para la administración y el sistema públicos.

Como hemos señalado, no es la naturaleza jurídica de la institucionalidad del Gobernador Regional la que aquí nos convoca, sino la de dos de sus competencias estratégicas: la planificación y el desarrollo. Por lo tanto, no es la relación jerárquica entre Poder Ejecutivo y Gobernador Regional el problema que se nos presenta al momento de pensar la pertinencia de nuestro estudio para la administración pública.

Se trata más bien de plantearse desafíos y procesos de cambio y reforma que apunten a adoptar prácticas orientadas a elaborar respuestas más ágiles y efectivas para los problemas públicos que demandan, a la vez, soluciones más eficientes. Pero ni desde el modelo neostatista ni del mercado autorregulado, puesto que ambos han sido ineficaces para la etapa de crisis global que nos encontramos actualmente.

La administración pública se ha de transformar en base a la nueva acción colectiva, con el objetivo de desarrollar imperativos de democracia y eficiencia, pero con elementos cada vez más participativos, innovadores y democráticos.

Ante el actual proceso constituyente, la administración pública tiene la posibilidad de desarrollarse en su orientación específica, superando los límites del Estado y del Mercado, para orientarse al fortalecimiento de la sociedad civil, los bienes públicos y colectivos.

REFERENCIAS

- Acuerdo Por la Paz Social y la Nueva Constitución. Declaración efectuada el 15 de noviembre de 2019, suscrita por diversas fuerzas políticas, a partir del acercamiento de las distintas visiones sobre la necesidad de revisar la institucionalidad vigente. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76280/1/Acuerdo_por_la_Paz.pdf
- Aguilar, L. (2005). Introducción. En Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, editado por Giandomenico Majone, 13-34. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alfonso, I. (1995). Técnicas de investigación bibliográfica. Caracas: Contexto Ediciones.
- Arancibia Clavel P. y Balart Páez, F. (2009). Sergio de Castro. El arquitecto del modelo económico chileno. Chile: Editorial Libertad y Desarrollo/Fundación Costabal/Biblioteca Americana.
- Armaza, Christian (2020). “Plebiscito de salida: la instancia donde se aprobará o rechazará la nueva Constitución”. Diario El Día, disponible en: <http://www.diarioeldia.cl/region/plebiscito-salida-instancia-donde-se-aprobara-rechazara-nueva-constitucion>
- Atria, Fernando, 2013. La Constitución Tramposa. LOM Ediciones, Santiago, Chile.
- Bell Lara, José; Dello Buono, Richard (Eds.) (2007). Neoliberalismo y luchas sociales en América Latina. Ed. Antropos. Colombia.
- Benítez, Jorge; Rosas, Pedro (2009). La república inconclusa : una nueva Constitución para el bicentenario. Editorial ARCIS, Santiago, Chile.
- Bernardo de la Maza renuncia a Vamos por Chile: “Tuve una muy mala impresión en mi visita territorial”. 28.10.2021. Disponible en: https://www.cnnchile.com/pais/bernardo-de-la-maza-renuncia-vamos-por-chile_20211028/
- Biblioteca del Congreso Nacional. Elección democrática de gobernadores regionales. Informe acerca de la reforma constitucional y las reformas legales que posibilitan la elección de los gobernadores regionales y elimina el cargo de intendente. En: <https://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/eleccion-democratica-de-gobernadores-regionales>
- Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la Ley N° 21.073. En: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7499/>
- Biobiochile.cl. 11 de enero de 2020. “UDI confirma rechazo a proceso constituyente y "descongela" relaciones con Chile Vamos”. Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2020/01/11/udi-confirma-rechazo-a-proceso-constituyente-y-descongela-relaciones-con-chile-vamos.shtml>
- Boeninger, E. (1997). Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad. Chile: Editorial Andrés Bello.
- Caro, Isabel (2021). “El costo de la dispersión opositora: Auth proyecta un 43% de la convención constitucional para la derecha”. En: <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/el-costo-de-la-dispersion-opositora-auth-proyecta-un-43-de-la-convencion-constitucional-para-la-derecha/ESDD47UD35BHXOJXIWLDLGM2Q/>

- Casar & Maldonado (2010). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política. En Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública, 207-238. México: FCE/CIDE.
- Castillo Vigouroux, E. (2019). Elección de gobernadores regionales y descentralización territorial en Chile. En: <http://www.scielo.org.co/pdf/prole/v22n43/0121-182X-prole-22-43-00109.pdf>
- Cisternas, María Luisa, julio 2021. Una Convención feminista en forma y fondo: constituyentes presentan propuesta de reglamento con principios de paridad y enfoque de género. Diario Universidad de Chile. Disponible en: <https://radio.uchile.cl/2021/07/05/una-convencion-feminista-en-forma-y-fondo-constituyentes-presentan-propuesta-de-reglamento-interno-con-principios-de-paridad-y-enfoque-de-genero/>
- Constitución Argentina en lectura fácil (1994). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Presidencia de la nación. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/constitucion-argentina_lectura-facil_0.pdf
- Constitución de 4 de octubre de 1958. Texto resultante, en último lugar, de la ley constitucional de 23 de julio de 2008. Traducción realizada bajo la responsabilidad conjunta de la Dirección de Prensa, Información y Comunicación del Ministerio de Asuntos Exteriores y del Departamento de Asuntos Europeos de la Asamblea Nacional. Disponible en: https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol_juillet2008.pdf
- Constitución de Brasil (1988). Disponible en: <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/constitucion/bra>
- Constitución de Colombia (1991). Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>
- Constitución Política de la República de Chile. Santiago, julio 2021. Editorial Jurídica de Chile, Vigésima quinta Edición.
- Constitución política del estado de Bolivia (2009). Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf
- Contreras, D. y Sehrbruch, K. (2014). “Políticas sociales: ¿de deuda social a un Estado de bienestar?”. El Balance. Política y políticas de la Concertación, 1990-2010. Chile: Editorial Catalonia.
- Convención Constitucional aprobó reglamento interno y está lista para redactar la nueva Constitución. CNN Chile, 07.10.2021. Disponible en: https://www.cnnchile.com/constituyente/convencion-constitucional-termina-reglamento-interno-redactar-lista-nueva-constitucion_20211007/
- Cupos para pueblos indígenas en la Convención Constitucional. Explica la reforma constitucional, que incorpora 17 cupos para representantes de pueblos originarios en el órgano constituyente. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/cupos-para-pueblos-indigenas-en-la-convencion-constitucional>
- Dalla Vía, Miguel Ángel (2004). Manual de Derecho Constitucional. Buenos Aires: Editorial: Lexis Nexis.
- De Sousa Santos, 2020. La cruel pedagogía del virus. Editorial CLACSO, Buenos Aires.

- Diario oficial, octubre 2021. Convención Constitucional aprueba reglamento general de la Convención Constitucional. Disponible en: <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2021/10/13/43076/01/2024421.pdf>
- Diario Universidad de Chile, agosto 2021. Lista del Pueblo presentará querrela contra Diego Ancalao. Disponible en: <https://radio.uchile.cl/2021/08/27/lista-del-pueblo-presentara-querella-contra-diego-ancalao/>
- Egaña, R. & Márquez, M. (2021). La planificación gubernamental en América Latina y en Chile. En: <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/61425/65174>
- El Mostrador, 10 agosto, 2021. La crítica de Orrego a la figura del delegado presidencial: “Se han transformado en una suerte de guardianes”. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/dia/2021/08/10/la-critica-de-orrego-a-la-figura-del-delegado-presidencial-se-han-transformado-en-una-suerte-de-guardianes/>
- El Mostrador, 11 agosto, 2021. Diputados de Apruebo Dignidad y Rodrigo Mundaca instan a la “pronta tramitación” del proyecto que deroga al delegado presidencial: “Tenemos a gobernadores regionales impedidos de actuar”. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/dia/2021/08/11/diputados-de-apruebo-dignidad-instan-a-la-pronta-tramitacion-del-proyecto-que-deroga-al-delegado-presidencial-tenemos-a-gobernadores-regionales-impedidos-de-actuar/>
- El Mostrador, 16 noviembre, 2021. Constituyente Ignacio Achurra: “Nadie quiere eliminar el derecho a la propiedad privada, pero tenemos que ponerlo a dialogar con el interés común”. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/dia/2021/11/16/constituyente-ignacio-achurra-nadie-quiere-eliminar-el-derecho-a-la-propiedad-privada-pero-tenemos-que-ponerlo-a-dialogar-con-el-interes-comun/>
- El preámbulo de la Constitución. Universidad de Antioquia. Disponible en: <http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/preambulos.html>
- Elacqua, G. y González, P. (2014). “Educación: ¿libertad de lección de empresa?”. El Balance. Política y políticas de la Concertación, 1990-2010. Chile: Editorial Catalonia.
- Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI), 2019. Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Octubre 2019. Disponible en: <https://www.ine.cl/docs/default-source/encuesta-suplementaria-de-ingresos/publicaciones-y-anuarios/s%3ADntesis-de-resultados/2019/s%3ADntesis-nacional-esi-2019.pdf>
- Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI), 2020. Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Agosto 2020. Disponible en: <https://www.ine.cl/docs/default-source/encuesta-suplementaria-de-ingresos/publicaciones-y-anuarios/s%3ADntesis-de-resultados/2020/s%3ADntesis-nacional-esi-2020.pdf>
- Farías & Moreno (2015). Estado subsidiario: límites y proyecciones de la democracia territorial en Chile. Revista Temas Sociológicos, N° 19. Disponible en: <file:///C:/Users/AELEK/Desktop/USACH/Diplomado/M%3AB3dulo%20B/Unidad%203/Ficha%20PUZZLE/Dialnet-EstadoSubsidiario-6780162.pdf>
- Fazio, H. y Parada, M. (2010). Veinte años de política económica de la Concertación. Chile: Editorial LOM.
- Fuentes, Claudio, 2021. La primera batalla de la Convención: El reglamento. CIPER. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2021/02/27/la-primera-batalla-de-la-convencion-el-reglamento/>

- Galbraith, J.K. 2014. Cómo llegó Keynes a Estados Unidos. *Revista de Economía Institucional*. 16, 30 (jun. 2014).
- Garces, Mario (2012). *El despertar de la sociedad. Los movimientos sociales en América Latina y Chile*. Editorial LOM. Santiago, Chile.
- Garces, Mario (2020). *Estallido social y una Nueva Constitución para Chile*. Editorial LOM. Santiago, Chile.
- García Linera, Álvaro (2009) “La muerte de la condición obrera del siglo XX” (2000). En: *La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Clacso.
- Garretón, M. A. (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*. Chile: Editorial ARCIS/CLACSO/PROSPAL.
- Garretón, Manuel Antonio (coord.), 2016. *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI*. Editorial LOM, Santiago.
- Gómez Leyton, Juan Carlos, 2010. *Política, democracia y ciudadanía en una sociedad neoliberal (Chile: 1990-2010)*. Editorial Arcis CLACSO. Santiago de Chile.
- Grez, Sergio; y Foro por la Asamblea Constituyente (2015). *Asamblea Constituyente. La alternativa democrática para Chile*. Editorial América en Movimiento, Santiago, Chile.
- Guerrero, Ómar. 1999. *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México: UNAM.
- Hayek von, F. (1936). *La Teoría Monetaria y el Ciclo Económico*. Madrid: Espasa.
- Hernández, R. (2019). “Competencias del gobernador regional. Funciones del órgano ejecutivo del gobierno regional”. En: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27915/2/Competencias_Gobernador_Regional.pdf
- Huneus, Carlos (6 de abril de 2020). *La reivindicación del Estado de bienestar*. El Mostrador: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/04/06/la-reivindicacion-del-estado-de-bienestar/>
- Illanes, M. (2002). *La batalla de la memoria: ensayos históricos de nuestro siglo: Chile, 1900-2000*. Chile: Ed. Planeta.
- La Constitución de Ecuador (2008). Disponible en: https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf
- La Constitución de España (1978). Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf
- La Constitución de los Estados Unidos de América 1787. National Archives, en español. Disponible en: <https://www.archives.gov/espanol/constitucion>
- La Constitución, en bcn.cl. Disponible en: https://www.bcn.cl/ecivica_restringido/lacons
- Landerretche, O (2014). “La política económica y la ideología de la estabilidad”. *El Balance. Política y políticas de la Concertación, 1990-2010*. Chile: Editorial Catalonia.
- Lara, José Bell; López, Delia Luisa (2002). *La cosecha del neoliberalismo en América Latina*. *Semantic Scholar*, p. 1-25. Disponible en: http://www.sssp1.org/extras/global%20symposium/Bell%20Lara%20and%20Lopez_Spanish.pdf
- Leighton, Hernán, 12 agosto, 2021. *Gobernadores vs. delegados presidenciales: del punto de colisión al choque frontal*. Disponible en:

- <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2021/08/12/gobernadores-vs-delegados-presidenciales-del-punto-de-colision-al-choque-frontal/>
- LEY 21.073 (2018). Regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1115503>
- LEY 21.074 (2018). Fortalecimiento de la regionalización del país. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1115064>
- Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (1949). Disponible en: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>
- Lira, L., 2006. Revalorización de la planificación del desarrollo. En: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7316>
- Luna, Juan Pablo; Toro Maureira, Sergio (2020). Ruido. ¿Por qué los partidos no escuchan al Chile actual? En: <https://www.ciperchile.cl/2020/10/08/ruido-por-que-los-partidos-no-escuchan-al-chile-actual/>
- Martínez, Felipe; Uribe, Francisca. 2017. Distribución de Riqueza No Previsional de los Hogares Chilenos. Documentos de trabajo. N° 806 Julio 2017. BANCO CENTRAL DE CHILE. Disponible en: <https://www.bcentral.cl/documents/33528/133326/dtbc806.pdf/adead254-2bf8-95c4-9b5a-04ca3d0f142b?t=1573279888623>
- Martner, G. (2016). “Chile: del fin de un ciclo a la necesidad de un nuevo modelo económico”. La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI. Chile: LOM Ediciones.
- Máttar, Jorge-Cuervo González, Luis Maurici (2017). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas. Ed. CEPAL.
- Mayol, A. (2012). El derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo. Chile: LOM Ediciones.
- Mayol, A. (2014). La Nueva Mayoría y el fantasma de la Concertación. Cambios estructurales o la medida de lo posible. Chile: Ceibo Ediciones.
- Meller, P. (1996). Un siglo de economía política chilena (1890-1990). Chile: Editorial Andrés Bello.
- Mészáros, István (2009). El desafío y la carga del tiempo histórico: El socialismo del siglo XXI. Ed. El perro y la rana. Venezuela.
- Miranda, Cristian; Saleh, Felipe (2020). La difícil ecuación de ser independiente sin dispersar votos para lograr los 2/3 en la Convención Constitucional. En: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/12/23/todos-quieren-ser-constituyentes-el-camino-cuesta-arriba-de-los-rostros-que-van-como-independientes/>
- Montecinos, E. (2020). Elección de gobernadores regionales en Chile: escenarios de cambio en las relaciones intergubernamentales. En: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revcipol/v40n3/0718-090X-revcipol-S0718-090X2020005000101.pdf>
- Montes, L. (2016). “Milton Friedman y sus visitas a Chile”. Estudios Públicos 141. Chile: Editorial Centros de Estudios Públicos.
- Mundaca, Rodrigo (2014). La privatización de las aguas en Chile. Causas y resistencias. Editorial América en Movimiento.
- Muñoz, O. (2007). El modelo económico de la concertación, 1990-2005: ¿Reforma o cambio? Chile: Editorial Catalonia/FLACSO.

- Ocampo, José Antonio (2008). Universalismo versus focalización. Revista Nueva Sociedad. Disponible en: <https://www.nuso.org/articulo/universalismo-versus-focalizacion/>
- Osborne, S. (2010). "The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?" En: The New Public Governance? USA: Ed. Routledge.
- Pardo Martínez, Orlando (2018). Metarrelatos políticos: los preámbulos constitucionales latinoamericanos. Reflexión Política, vol. 20, núm. 39, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/110/11058501009/html/>
- Parsons, W. (2007). Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México-Miño y Dávila Editores.
- Pérez Serrano, N., (1932). La Constitución española, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado. Citado por Tajadura Tejada, Javier. La función política de los preámbulos constitucionales. Cuestiones Constitucionales, núm. 5, julio-diciembre, 2001, pp. 235-263. Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/885/88500508.pdf>
- Pérez, G. (2020) "Descentralización y gobernadores regionales", Claves para el debate nº 1. En: <https://www.ieschile.cl/wp-content/uploads/2020/01/Claves-descentralizacio%CC%81n-y-gobiernos-regionales.pdf>
- PNUD (2017). Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Polanyi, K. (1989). La gran transformación. Madrid: Ediciones La Piqueta.
- Polanyi, K. (2014). Los límites del mercado. Madrid, España: Editorial Capitán Swing.
- Publicación de la Ley N° 21.200: Autoriza plebiscito para Nueva Constitución. En: https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_cronograma-5
- Raczynski, D.; Serrano, C. (2001). Descentralización. Nudos Críticos. CIEPLAN-Asesorías para el Desarrollo. Santiago de Chile.
- Radovic, Paz; Chernin, Andrew, septiembre 2021. Rojas Vade admite que no tiene cáncer. La Tercera Domingo. Disponible en: <https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/rojas-vade-admite-que-no-tiene-cancer-siento-que-me-tengo-que-retirar-de-la-convencion/6M4MJHN6KZGGLKLJMMTDUBDAJY/>
- Ramírez-Alujas, A. (2012). Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿El eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa.
- Ricardo, David (1987). Principios de Economía Política y tributación. Editorial Fondo Cultura Económica. España
- Sanmartín Barros, I. 2003. La 'New Right' en los años 80 y 90. Historia Actual Online. 1 (abr. 2003), 39–53.
- Servicio Electoral de Chile (26 de agosto de 2020). "Padrón Electoral definitivo para este Plebiscito Nacional 2020". Disponible en: <https://www.servelec.cl/padron-electoral-definitivo-para-este-plebiscito-nacional-2020/>
- SUBDERE, 17 Mayo 2021. "13 regiones tendrán segunda vuelta para la elección de gobernador". En: <http://www.subdere.gov.cl/sala-de-prensa/13-regiones-tendr%C3%A1n-segunda-vuelta-para-la-elecci%C3%B3n-de-gobernador>

- Tajadura Tejada, Javier (2001). La función política de los preámbulos constitucionales. *Cuestiones Constitucionales*, núm. 5, julio-diciembre, pp. 235-263. Universidad Nacional Autónoma de México. Distrito Federal, México. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/885/88500508.pdf>
- Tancara, C. (1993). La investigación documental. En: <http://www.scielo.org.bo/pdf/rts/n17/n17a08.pdf>
- Tarrow, Sidney, 1997. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.
- Tomás de Aquino, S. (1998). *Suma de Teología*. Madrid, España: Biblioteca de Autores Cristianos.
- Uvalle-Berrones, Ricardo (2012). La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática. *Convergencia: Revista de Ciencias Sociales*, vol.19, no.60, Toluca sep./dic. 2012.
- Valenzuela, E., editor. (2015). *Territorios rebeldes. Autonomías versus presicracia centralista*. Chile: Ed. Universidad Alberto Hurtado.
- Verdugo, 2010. *Manual de Derecho Político, Tomo I*. Editorial Jurídica de Chile.
- VV. AA. (1992). *El Ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno*. Chile: Editorial Centro de Estudios Públicos.
- VVAA (2017). *Recuperar El Agua*. Editorial: AUN CREEMOS EN LOS SUEÑOS; Colección: LE MONDE DIPLOMATIQUE.
- Zanotti, Lisa (2021). “La Lista del Pueblo es un tentativo para canalizar el malestar, pero hay que ver hasta qué punto representa a los chilenos”. *Emol*. 29 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2021/05/29/1022142/Lisa-Zanotti-populismo-Chile-Constituyente.html>
- Zapata Cruz, Julio César (2017). Lo dogmático y lo orgánico en la Constitución. *Revista Hechos y Derechos*, versión electrónica, Número 42, noviembre-diciembre 2017, UNAM, México. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/11751/13577>
- Zerán, Faride (editora), 2018. *Mayo feminista. La rebelión contra el patriarcado*. Santiago de Chile, LOM.