

Autonomía local: tendencias internacionales y el caso chileno

Serie Informe Nº 07-23, 06/04/2023

Felipe Rivera Polo

Resumen

El presente informe analiza las tendencias mundiales en materia de avance en las autonomías locales y cuál es el comportamiento que muestra el caso chileno en esta materia. A modo de resumen, se puede señalar que Chile es parte del avance mundial en el aumento de las competencias administrativas y financieras de los gobiernos locales, pero muestra algunas características particulares, que singularizan la experiencia del Sur respecto a los fenómenos del Hemisferio Norte.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

1. Contexto: Una nueva aproximación al Territorio

El concepto de territorio ha dejado progresivamente de ser un espacio de reflexión exclusivo de la geografía, y ha comenzado a permear las preocupaciones disciplinarias y sociales más amplias. Las razones de esta creciente importancia del territorio se deben, al hecho de que al igual que el tiempo se ha vuelto sincrónico a nivel global, el espacio fruto de la globalización ha comenzado a ser representado en términos planetario. El territorio, por tanto, no solo es expresión de los intereses nacionales, ni responde únicamente al ordenamiento (división) político-administrativo estatal; por el contrario, crecientemente diversos espacios en múltiples escalas se han integrado a los intereses y administración globales. El crecimiento económico y el desarrollo en sentido amplio, ya no reside exclusivamente en la soberanía de un país, sino que se ha organizado y articulado internacionalmente, en función de sus ventajas comparativas y competitivas a escala global, donde los intereses ya no se someten o subsumen en la lógica de la soberanía nacional, como de igual manera, sus consecuencias han devenido en globales¹: crisis climática, zonas de sacrificio ambiental, creciente desigualdad y precariedad social, grandes movimientos migratorios de mano de obra, crisis humanitarias por desplazados y refugiados, crisis sanitarias y pandemias, entre otras.

La globalización bajo la pretensión de autorregulación del mercado global ha fracturado los principios básicos de la soberanía moderna, haciendo más compleja la pretensión de monopolio del control espacial bajo una escala unitaria soberana del Estado-Nación. Esta situación ha llevado a una renovada preocupación por el control y administración (poder) del espacio, donde lo regional y lo local han emergido con renovada fuerza². Esto se ha expresado en una creciente demanda de mayor control sobre los recursos y autonomía política³.

2. Tendencias Internacionales

2.1. Bienes Comunes

El replanteamiento del concepto de territorio, se da en un contexto de reapropiación y/o revinculación entre espacio y la vida de las personas, donde lo local se presenta como una fuente de legitimidad cada vez más recurrente. La capacidad de absorber significados heterogéneos y creciente fuente de legitimidad política de lo local, se proyecta como una dimensión renovada de disputa por el poder sobre el espacio. Un elemento central de esta disputa, ha sido la emergencia del concepto de bienes comunes desarrollado por la Premio Nobel de economía, Elinor Ostrom⁴. Estos bienes comunes pueden entenderse como recursos naturales o sociales que son utilizados y compartidos por una comunidad de personas, que no son propiedad de ninguna persona o grupo específico, sino que son utilizados y disfrutados por mucho. Ostrom analiza de manera exhaustiva como son gestionados por las comunidades estos bienes comunes, demostrando la eficiencia económica de este modelo. Los bienes comunes, por tanto, son indisoluble de la

¹ Judt, T. (2019). *Algo va mal*. Debolsillo.

² Robertson, R. (2003). *Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad. Cansancio del Leviatán: problemas políticos de la mundialización*. Trotta.

³ Rifkin, J. (2019). *El Green New Deal global: Por qué la civilización de los combustibles fósiles colapsará en torno a 2028 y el audaz plan económico para salvar la vida en la tierra*. Editorial Planeta.

⁴ Ostrom, E. (2011). *El Gobierno de los Bienes Comunes: La evolución de las Instituciones de acción colectiva*. Fondo de Cultura Económica (FCE).

expansión de la democracia y la participación, pues lo que lo inspira es el principio del autogobierno, que es la piedra angular, como vimos en el capítulo anterior, de la democracia moderna.

Otra vía que han explorado otros investigadores para delimitar los bienes comunes, son aquellos planteamientos centrados en la importancia del territorio, que pueden definir como las teorías de lo glocal o de la glocalización desarrollada por Ronald Robertson⁵, la cual plantea que toda persona, grupo, organización o comunidad debe ser capaz de pensar globalmente y actuar localmente, que puede entenderse como una democracia y autonomía territorial. Dentro de este arco de ideas pueden inscribirse planteamientos como los de las "ciudades globales" de Saskia Sassen⁶, que señala que son dichas ciudades los espacios desde donde se producirá una respuesta transnacional a los riesgos globales, en tanto se transforman en los grandes centros de integración mundial y son los motores del crecimiento económico y de influencia cultural a nivel planetario. Otro campo conceptual en esta lógica de la glocalización, es el *green new deal* de Jeremy Rifkin⁷, que plantea el paso de la globalización a la glocalización, en tanto la responsabilidad en la gobernanza de los intereses económicos, sociales y ambientales, progresivamente, están comenzando a ser disputados y controlados desde regiones o localidades, en detrimento del mercado y el Estado-Nación, que se expresa en la progresiva importancia que ha adquirido la demanda por autonomía y descentralización.

Lo común, siguiendo a Christian Laval y Pierre Dardot⁸, serían todas aquellas actividades, objetos o lugares que las comunidades consideran que son fundamentales para su subsistencia, y que por lo tanto constituyen bienes inalienables, por lo que son separados del lucro y del estanco estatal. Esta definición de los bienes comunes no proviene desde un nivel central o desde arriba, sino que surge del ejercicio democrático y de autogobierno de las comunidades (desde abajo), donde lo local-regional emerge como un campo fructífero en la recuperación de lo común, que en el caso chileno, ha ido de la mano de una proliferación de movimientos sociales del más variado cuño, que tienen en común una demanda por mayor poder de decisión para el espacio local.

Este proceso ha implicado que las comunidades locales han entrado en conexión directa con intereses globales (económicos, políticos, culturales, etc.), no estando circunscritas exclusivamente a su entorno inmediato, lo que lleva a que la región no queda contenida dentro del Estado-Nación. Se enfrenta a que las decisiones ya no son tomadas de forma lineal (desde un centro a la periferia), pues las competencias de las diferentes entidades se han vuelto difusas, que se caracteriza por un proceso de fragmentación, profesionalización y desestatización de las decisiones⁹. A consecuencia de esto, lo local ha adquirido enorme relevancia en la reflexión sociopolítica y económica, en especial en relación a como los procesos de descentralización y la generación de capacidades territoriales locales, que impactan en la democratización¹⁰, el desarrollo económico¹¹ y la integración

⁵ Robertson (2003). Op. Cit.

⁶ Sassen, Saskia (1999). *La ciudad global: Nueva York, Londres y Tokio*. Eudeba.

⁷ Rifkin (2019). Op. Cit.

⁸ Laval, C. & Dardot, P. (2015). *Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Gedisa.

⁹ Beck, U. (1993). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo. Respuestas a la Globalización*. Paidós.

¹⁰ Guess G. (2005). Comparative Decentralization Lessons from Pakistan, Indonesia, and the Philippines. *Public Administration Review* 65(2), 217-230. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00446.x>

¹¹ Krugman, P. (1991). Increasing returns and economic geography. *The Journal of Political Economy*, 99(3), 483-499. <http://dx.doi.org/10.1086/261763>

global exitosa¹².

De esta forma las regiones o los intereses locales¹³ y las ciudades globales¹⁴ se han transformado en los nuevos actores y espacios de la integración y cooperación internacional, haciéndose progresivamente parte activa de la gobernanza de la globalización. Es por ello que para poder ser parte de este proceso, han sido necesitando y demandando cuotas crecientes de autonomía y democratización de sus procesos decisorios.

2.2. Nuevo Municipalismo

En los últimos años se observa un creciente interés por el empoderamiento de los gobiernos locales, que ha ido de la mano del desarrollo teórico y de ejemplos empíricos de lo que ha dado en llamarse el "*Nuevo Municipalismo*". Esta tendencia surge dentro del contexto de las diversas crisis que enfrentaban municipios y ciudades en el mundo desarrollado, por la expansión del mercado autorregulado en aspectos sensibles del bienestar, como era la vivienda, salud, educación, entre otras. Esto llevó a que surgieran diversos movimientos ciudadanos que centraron sus esfuerzos de reconstrucción de los bienes comunes en el espacio municipal¹⁵. De esta forma, el Nuevo Municipalismo representó una corriente política que busca redefinir el papel de los gobiernos locales en el desarrollo territorial y promover la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Quien primero teorizó este proceso e impulsó su reflexión teórica, fue el politólogo Benjamín Barber¹⁶. En cuanto a las ideas principales del Nuevo Municipalismo, siguiendo a Matthew Thompson¹⁷, se basan preferentemente en tres principios fundamentales:

- Descentralización del poder: El poder debe ser descentralizado y trasladado a nivel local. Los gobiernos locales tienen una mejor comprensión de las necesidades de su comunidad y, por lo tanto, son más capaces de tomar decisiones informadas y efectivas.
- Participación ciudadana: La participación activa y significativa de los ciudadanos es esencial para un gobierno efectivo y democrático. Los ciudadanos deben tener la oportunidad de participar en la toma de decisiones y en la definición de las políticas públicas.
- Colaboración: La colaboración entre los gobiernos locales, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil es fundamental para abordar los problemas locales de manera efectiva. Es importante construir alianzas y establecer una cooperación efectiva entre los diferentes actores locales para gestionar aquellos aspectos comunes tendientes al bienestar colectivo.

Estos elementos conllevan una autonomía democrática municipal respecto de aquellas dimensiones políticas y económicas antes monopolizadas por el Estado-nación y/o el mercado autorregulado. Preferentemente, tanto la reflexión como los ejemplos prácticos se basaron en experiencias implementadas en el

¹² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2001). *Territorial Outlook 2001*. OECD Publishing

¹³ Rifkin (2019). Op. Cit.

¹⁴ Sassen (1999). Op. Cit.

¹⁵ Russell, B. (2019). Beyond the local trap: New municipalism and the rise of the fearless cities. In *Antipode* 51(3): 989-1010. <https://doi.org/10.1111/anti.12520>

¹⁶ Barber, B. (2013). *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. Yale University Press.

¹⁷ Thompson M. (2021). What's so new about New Municipalism? In *Progress in Human Geography* 45(2): 317-342. <https://doi.org/10.1177/030913252090948>

hemisferio norte (Europa Occidental y Norte América¹⁸), en ciudades como Barcelona, Berlín, Preston, entre otras.

Dentro de las variadas experiencias que abarca el Nuevo Municipalismo, Matthew Thompson¹⁹ distingue tres variantes:

1. La primera, el municipalismo de plataformas ciudadanas, centra su disputa contra el Estado central por recuperar competencias políticas, articulando diversos actores locales para disputar políticamente el control del gobierno local y su transformación.
2. La segunda, es el municipalismo autonomista, brega por la autonomía política y económica del gobierno local, que tiene como objetivo la autodeterminación.
3. Finalmente, la tercera variante, el municipalismo dirigido, presenta mayores componentes tecnocráticos, que se orientan a la creación de una riqueza comunitaria basado en la administración de bienes comunes de propiedad comunitaria.

Resulta relevante, a la luz de estos antecedentes internacionales, analizar cómo en Chile se ha avanzado en estas ideas desde un punto de vista normativo y de tendencias en la conducción de los gobiernos locales.

3. Caso Chileno

3.1. Movimientos Sociales Locales

Desde mediados de la década del 2000, Chile ha experimentado un aumento del conflicto socio-territorial, el cual ha ido adquiriendo notoriedad política. La heterogeneidad de estas demandas es de enorme amplitud, abarcando desde reivindicaciones etno-nacionales, medioambientales, descentralización, movilizaciones contra las alzas coyunturales en productos o servicios básicos, hasta conflictos puntuales del tipo "no en mi patio"²⁰. No obstante, más allá de esta amplitud, hay algunos elementos transversales en estos movimientos de base local:

- Un cuadro general de síntomas de agotamientos de la institucionalidad chilena (nacional) para procesar los conflictos sociales, donde el sistema político ha dejado de ser una correa de transmisión de las demandas sociales a la institucionalidad²¹.
- Una progresiva politización de las desigualdades territoriales²², que ha llevado a una creciente insatisfacción con el gobierno central y la demanda de mayores atribuciones regionales y locales²³.

En lo referido al agotamiento institucional, a partir de mediados de la

¹⁸ Kim, Y. & Warner, M. (2021). Pragmatic municipalism or austerity urbanism? Understanding local government responses to fiscal stress. In *Local Government Studies* 47(2): 234-252. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1729751>

¹⁹ Thompson (2021). Op. Cit.

²⁰ NIMBY: No in my backyard

²¹ De la Maza, G. (2015). Sociedad civil, ciudadanía, movimiento social en el Chile de hoy. En: M. A. Garretón (ed.). *La Gran Ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI* (pp. 109- 131). LOM Ediciones

Castiglioni, R. y Rovira Kaltwasser, C. (2016). Introduction. Challenges to Political Representation in Contemporary Chile. En *Journal of Politics in Latin America* 8(3), pp. 3-24. <https://doi.org/10.1177/1866802X1600800301>

²³ Valenzuela, E., Penaglia, F. & Basaure, L. (2016). Acciones colectivas territoriales en Chile, 2011-2013: de lo ambiental-reivindicativo al autonomismo regionalista. *EURE* 42(125), 225-250. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000100010>

década del 2000, comienza un nuevo ciclo de articulación de movilización y protesta social²⁴. Estos movimientos sociales presentan gran heterogeneidad interna en términos de composición, demandas y escalas (internacionales, nacionales, regionales y locales), pero tienen dos elementos en común, como bien señalan Rossana Castiglioni y Cristobal Rovira²⁵, que es la “*politización de las desigualdades*” y el surgimiento de una ciudadanía crítica basada en nuevos sectores sociales emergentes.

Estos movimientos locales muestran como fortaleza su capacidad de convocatoria, pero mucho más difícil les ha resultado proveerse de una orgánica que les ayude a superar su condición de archipiélago²⁶, además, de mostrar dificultades en la agencia de sus demandas. Pero en los últimos años ha ido ganando en organización e influencia política²⁷, especialmente regional y local²⁸. Esteban Valenzuela y otros²⁹ señalan los tres ejes sobre los que se estaría articulando los reclamos territoriales regionales y locales en América Latina, que serían aplicables a Chile:

1. *Agotamiento del modelo centralista*: El creciente antagonismo de las regiones respecto de zonas metropolitanas, que ha concentrado recursos y oportunidades, generando crecientes movimientos de descontento regional.
2. *Crisis de modelo neoliberal concentrador-extractivista*: El modelo extractivista deja en las regiones grandes problemas medioambientales y escasos recursos, los que son llevados a grandes centros financieros en el mundo, teniendo los recursos naturales escaso impacto en el desarrollo y bienestar regional³⁰.
3. *Crisis de representación de los partidos nacionales*: Creciente quiebre entre la ciudadanía regional y sus representantes, fruto de una elitización metropolitana de su clase política regional-local, que han sido coaptadas por los partidos nacionales y sus intereses³¹.

La desigualdad territorial en términos de localización y concentración de la población, del dinamismo económico y del acceso a servicios públicos es una constante en América Latina. Esta desigualdad es expresión de una dinámica de ocupación, explotación y administración del territorio latinoamericano, que se enquistó en el pasado colonial y se proyecta en su período republicano. Esto se refleja en las profundas inequidades sociales de los países de América Latina³², como a su vez, el impacto diferencial de los cambios económicos, tecnológicos e institucionales por los que han atravesado los territorios³³.

²⁴ Donoso, S. (2013), Dynamics of Change in Chile: Explaining the Emergence of the 2006 Pingüino Movement. *Journal of Latin American Studies* 45(1), 1-29.

<https://doi.org/10.1017/S0022216X12001228>

²⁵ Castiglioni & Rovira (2016). Op. Cit.

²⁶ De la Maza (2015). Op. Cit.

²⁷ Donoso, S. (2013), Dynamics of Change in Chile: Explaining the Emergence of the 2006 Pingüino Movement. *Journal of Latin American Studies* 45(1), 1-29.

<https://doi.org/10.1017/S0022216X12001228>

²⁸ Valenzuela et al. (2016). Op. Cit.

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ Acosta, A. (2016). Aporte al debate: El extractivismo como categoría de saqueo y devastación. *Forum for Inter-American Research, FIAR* 9(2), 25-33. Consultado el 30 de marzo de 2023.

http://interamerica.de/wp-content/uploads/2016/09/02_fiar-Vol.-9.2-Acosta-25-33.pdf

³¹ Espinoza, V. (2010). Redes de poder y sociabilidad de la élite política chilena. Los parlamentarios 1990-2005. *Polis, Revista Latinoamericana* 9(26), 251-286.

<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682010000200013>

³² Villa, M. & Rivera, F. (2007, 10 de abril). Una visión histórica de los esfuerzos de medición de la migración interna. Aproximación preliminar (documento presentado en el Taller nacional sobre migración interna y desarrollo en Chile: diagnóstico, perspectivas y políticas). CEPAL / BID (MIMEO).

³³ Aghion, P. & Howitt, P. (1992). A model of growth through creative destruction. *Econometrica* 60(2), 323-351. <https://doi.org/10.2307/2951599>

La persistencia de un modelo extractivista de desarrollo regional y local, donde el mercado es el distribuidor de recursos, ha tenido enormes consecuencias medioambientales y sociales en Chile. Esto llevó a que a partir de la década de 2000 cobrara cada vez mayor relevancia en las preocupaciones regionales y locales los equilibrios ecológicos, la desigualdad territorial, el ordenamiento espacial y la sustentabilidad ambiental de las estrategias de desarrollo. Fue en torno a estas problemáticas que la demanda por descentralización avanzó progresivamente hacia demandas por autonomía política y económica³⁴, que han tensionado el sistema político, en tanto, como señala la CEPAL³⁵, las dificultades que manifiestan algunos territorios para integrarse a los requerimientos de la competencia en economías abiertas y globales.

3.2. Municipalismo Periférico

Una particularidad de Chile, es que fue uno de los primeros países en experimentar el neoliberalismo en todas las dimensiones de la vida en sociedad³⁶, que implicó la retracción del Estado en la provisión de servicios sociales adquiriendo el carácter de asistenciales, y la expansión de la provisión privada de estos. Desde el punto de vista local, esto se dio en concomitancia a una reforma de descentralización administrativa, que buscaba transferir los riesgos de la gestión de los servicios sociales públicos³⁷ en el ámbito de la educación y la salud, como una estrategia de ajuste estructural para disminuir el déficit fiscal y reducir el gasto público³⁸. El efecto de estas políticas, como señalan Beatriz Bustos y otros³⁹, fue la agudización de la segregación espacial, la desigual distribución de bienes y servicios públicos, en un modelo de gestión altamente centralizado (nula participación ciudadana).

El efecto no previsto de este proceso de expansión neoliberal y ola descentralizadora a escala local⁴⁰, es que los gobiernos locales y regionales adquirieron creciente importancia para la ciudadanía, pues recogen en mayor medida las expectativas locales, que dejan de estar supeditadas a proyectos nacionales⁴¹. Esta tendencia se vio acrecentada con el retorno de la democracia, donde las autoridades municipales comenzaron a ser electas de manera directa, pero dejaron en evidencia que tanto las atribuciones como los recursos eran insuficientes⁴². Estas limitaciones comenzaron progresivamente a politizarse y ser la base de diversas protestas sociales y la plataforma de articulación política a

³⁴ Valenzuela et al. (2016). Op. Cit.

³⁵ Comisión Económica para América Latina y El Caribe [CEPAL] (2004). *Una década de desarrollo social en América Latina. 1990-1999* (LC/G.2212-P/E). Publicación de las Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2382/1/S2004000_es.pdf

³⁶ Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press.

³⁷ Carrión, M. (2019). El Oleaje del Municipalismo en América Latina: Cambio y Continuidad. En *Medio Ambiente y Urbanización* 90(1): 239-270.

³⁸ Comisión Económica para América Latina y El Caribe [CEPAL] / Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit [GTZ] (1996). *Descentralización Fiscal en América Latina: balance y principales desafíos, Proyecto Descentralización Fiscal en América Latina y el Caribe* (LC/R.1964). Publicación de las Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31392/1/S00020088_es.pdf

³⁹ Bustos, B.; Lukas, M.; Stamm, C. & Torre, A. (2019). Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile. En *Revista de Geografía Norte Grande* (73): 161-183.

⁴⁰ Victory, C. (1999). Gobiernos Municipales y desarrollo local en Iberoamérica. En *Revista CIDOB d'afers internacionals* 47: 15-49.

⁴¹ Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista Eure* 30(90), 27-40. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612004009000003>

⁴² Victory (1999). Op. Cit.

escala local, ya sea a través de liderazgos dentro de los mismos partidos nacionales, y más tardíamente, a través de la construcción de liderazgos independientes. Este proceso generó un fenómeno municipalita a partir de los años 2010, que comenzó a redefinir los márgenes de acción política y la autonomía a nivel municipal, que es la base de un fenómeno emergente en fase de consolidación.

Dentro de las diversas articulaciones que la movilización social de base local ha generado como respuestas políticas a una serie de demandas de variado cuño, la primera y, finalmente, la más relevante en términos de impacto en la expansión de la autonomía local, ha sido la disputa y transformaciones que han llevado a cabo desde el espacio municipal. A este respecto, Fernando Toro y Hernán Orozco⁴³ han acuñado el concepto de *Municipalismo Periférico* para dar cuenta de este fenómeno en Chile, que se inscribe en la tendencia internacional del Nuevo Municipalismo –que se ha definido como un movimiento translocal–, pero que presenta algunas singularidades propias del Sur, y de ahí su carácter periférico respecto a las tendencias del hemisferio Norte. Dentro de los elementos que los vinculan al movimiento global del Nuevo Municipalismo, están:

- La importancia de la movilización y participación social, no sólo en materia de plataforma política, sino también, en la gestión local⁴⁴.
- La definición de aquellos bienes comunes que han servido para la aglutinación de demandas, han sido preferentemente la politización de los derechos sociales⁴⁵ a escala local⁴⁶.
- Un rechazo al avance del mercado autorregulado como proveedor de servicios sociales, administrador de bienes comunes y asignador de recursos, que demandan ser asumidos y gestionados a nivel de gobiernos locales⁴⁷.

La primera, y más relevante de las diferencias del Municipalismo Periférico respecto del movimiento municipalita del hemisferio Norte, son:

- En Chile, no obstante la agencia de las demandas de los movimientos sociales locales en un primer momento plantearon una disputa con el gobierno central, los gobiernos locales han logrado un pacto social con el gobierno central, que lo diferencia con el del hemisferio norte, donde el conflicto con el poder central ha sido el eje central en la adquisición de mayor autonomía⁴⁸.
- La autonomía que los gobiernos municipales de Chile han adquirido en la última década, no se ha basado en grandes reformas o nuevos marcos legales, sino que se ha avanzado a través de una reinterpretación de la ley que le ha permitido a los municipios asumir nuevas atribuciones y lograr nuevas fuentes de recursos transferidos desde el gobierno central⁴⁹.

⁴³ Toro, F. & Orozco, H. (2023). Towards variegated 'Peripheral Municipalisms': The experience of Valparaíso and Recoleta, Chile. In *Urban Studies*. <https://doi.org/10.1177/00420980221141361>

⁴⁴ Foglia C and Rofman A (2019) Gobernanza Participativa Local en el Gran Buenos Aires: Una Radiografía Actual de los 24 Municipios. En *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* 21: 113-145.

⁴⁵ Habermas, Jürgen (2008). *El derecho internacional en transición hacia un escenario posnacional*. Katz Editores

⁴⁶ Castro M and Martínez-Moreno R (2017) Reapropiarse de los bienes comunes: producir movimiento, datos, norma. En *Diagonal*. Consultado el 31 de marzo de 2023. <https://www.diagonalperiodico.net/blogs/funda/reapropiarsebienes-comunes-producir-movimiento-datos-norma.html>

⁴⁷ Becker, S.; Beveridge, R. & Naumann, M. (2015). Remunicipalization in German cities: contesting neoliberalism and reimagining urban governance? In *Space and Polity* 19(1): 76-90.

⁴⁸ Toro & Orozco (2023). Op. Cit.

⁴⁹ *Ibíd.*

- Otro elemento singular del proceso chileno, es que muchas de estas atribuciones se han ido consolidando a través de la asociatividad municipal, que mediante una negociación en bloque con el gobierno central, han logrado avanzar en la expansión de la provisión de servicios sociales municipales.

Bajo estos parámetros, el primer campo donde se comenzó a redefinir el rol municipal en la provisión y administración de bienes comunes, fue en el campo de la salud, cuando mediante una reinterpretación de la ley, se permitió a los municipios proveer de acceso a medicamentos a precios reducidos a través de los que se conoció como las "farmacias populares", que accedían a éstos a través de la Central Nacional de Abastecimiento que proveía a los hospitales públicos. Esta experiencia se propagó en la gran mayoría de municipios chilenos, expandiéndose luego a otros campos de la salud, como las ópticas y las clínicas municipales.

Un segundo campo de expansión de las competencias y autonomía municipales, fue la conformación de inmobiliarias, que a través de fondos concursables provistos por el gobierno central (ministerio de vivienda) cambiaban el foco del acceso a la vivienda orientándola a través del arriendo y no a la propiedad, como tradicionalmente se había hecho. Estas experiencias pilotos muestran una potencia de reversión de las tendencias de especulación inmobiliaria y fortalece la acción municipal para el acceso a la vivienda.

Un tercer campo de fortalecimiento de la autonomía municipal, está dado por las acciones en materia de cultura y educación, que mediante diversos proyectos han fortalecido el acceso a estos bienes y servicios sociales. Quizás la iniciativa más emblemática es la creación de una Universidad Abierta que da acceso gratuito a la ciudadanía a cursos y conocimiento, pero hay toda una gama de iniciativas tendientes al fortalecimiento de bibliotecas, centros culturales, deporte y recreación, como también, facilitar el acceso a bienes culturales a bajo costo, ya sea libros y música (librería popular), espectáculos (conciertos, teatro, etc.) y reflexión cultural (Ferias del Libro, Puerto de las Ideas, etc.).

Otro campo emergente que ha surgido de fortalecimiento de la autonomía municipal, es la provisión de energía a bajo costo a la población, mediante la distribución de cilindros de gas directamente desde el proveedor estatal, la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), saltándose los intermediarios privados luego de la denuncia de sobrepuestos. Este tipo de respuestas desde los gobiernos locales, han llevado al debate respecto de la posibilidad de creación de empresas públicas municipales, la posibilidad de endeudamiento local y de autonomía financiera, que han ido instalándose dentro de un discurso más amplio de descentralización efectiva.

El último elemento característico de este proceso de creciente autonomía de los gobiernos locales en Chile, es la creciente participación ciudadana, que se enmarca en un proceso de democratización acelerado experimentado por los municipios⁵⁰. Esta transformación democrática se ha expresado en programas ciudadanos, presupuestos participativos, programas transformadores y su implementación, las que están muy extendidas y consolidadas a nivel local, siendo todavía un elemento a desarrollar, la participación ciudadana en la evaluación de las políticas locales. Como señalan Toro y Orozco⁵¹, estos mecanismos participativos han tendido a una mayor representación de sectores medios y con instrucción alta que muestran una alta politización, pero progresivamente, la propia dinámica de promoción de la participación, ha ido incorporando a sectores de menores recursos, que ha ampliado las miradas y estrategias, pues a las

⁵⁰ *Ibíd.*

⁵¹ *Ibíd.*

limitaciones propias de las restricciones administrativas y presupuestaria de los gobiernos locales, han debido reconstruir el tejido social de los territorios, que se encontraba desarticulada y despolitizada desde el retorno de la democracia, generando nuevos pactos sociales y políticos. No obstante este hecho positivo de revitalización de la participación, advierten Toro y Orozco, del riesgo de desfase que existe entre las facultades legales de los municipios y las exceptivas de la ciudadanía.

Son justamente estos temas los que estuvieron sobre el tapete en la discusión de la Convención Constitucional en los años 2021 y 2022, que se expresaron en una propuesta Constitucional del año 2022.

3.3. Autonomías Territoriales en la Propuesta Constitucional 2022

La repolitización del gobierno local y municipalización de los servicios sociales, es la punta de lanza de una agenda más profunda de reforma descentralizadora que se expresa como una demanda permanente desde territorios regionales, gobiernos locales y grupos etno-nacionales. Estas demandas son de larga data en Chile, y han sido uno de los elementos que han marcado la agenda política en los últimos 25 años⁵², por ello no es de extrañar que uno de los principios fundamentales que exploró el proceso constitucional de los años 2021 y 2022, fue justamente la conformación de un Estado Regional, que integraba elementos de descentralización efectiva en términos políticos, administrativos y financieros, enmarcado en un proceso de democratización basado en la representatividad y la participación. Ello queda ya enunciado en el Artículo n°7, donde señala que:

*“Chile está conformado por entidades territoriales autónomas y territorios especiales, en un marco de equidad y solidaridad, preservando la unidad e integridad del Estado. El Estado promoverá la cooperación, la integración armónica y el desarrollo adecuado y justo entre las diversas entidades territoriales”*⁵³.

La propuesta constitucional en el Artículo n°187 específico referido a la autonomía de los gobiernos locales y regionales, establece tres categorías de gobiernos locales autónomos, cada uno con características particulares: las Comunas Autónomas, Autonomías Territoriales Indígenas y los Territorios Especiales. En el mismo artículo, en su numeral 2, define que estas:

*“Están dotadas de autonomía política, administrativa y financiera para la realización de sus fines e intereses. Tienen personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio y las potestades y competencias necesarias para gobernarse en atención al interés general de la república, de acuerdo con la Constitución y la ley, teniendo como límites los derechos humanos y de la naturaleza”*⁵⁴,

La limitante respecto al ejercicio de la autonomía de las autonomías territoriales, estaría dado por el carácter único e indivisible del Estado chileno, estableciendo como elemento contrario al espíritu de la Constitución, cualquier intento de secesión territorial. No obstante, se promueve en el Artículo n°188 de la propuesta constitucional, la asociatividad en sentido amplio de los gobiernos locales, siempre cuando esta no altere la organización territorial del Estado. En un sentido más amplio, el Artículo n° 199 establece que esta asociatividad puede ser también a escala internacional en el caso de los territorios fronterizos, mediante

⁵² Valenzuela et al. (2016). Op. Cit.

⁵³ Convención Constitucional (2022). *Propuesta Constitución Política de la República de Chile 2022*.

⁵⁴ *Ibíd.*

estrategias de cooperación e integración para fomentar el desarrollo, la prestación de servicios y la protección del medio ambiente.

En términos de participación ciudadana, el Artículo n°191 consagra la el derecho de los habitantes a participar colectiva e individualmente en las decisiones públicas de los gobiernos locales, *“comprendiendo en ella la formulación, la ejecución, la evaluación, la fiscalización y el control democrático de la función pública, con arreglo a la Constitución y las leyes”*⁵⁵. Además, establece la obligación de consultar a los pueblos originarios en aquellas materias que les afecten consagrados en la constitución. Para tal efecto, los gobiernos locales deben proveer de los mecanismos para hacer efectiva dicha participación.

Finalmente, dentro de este marco general de promoción de la autonomía de los gobiernos locales, el Artículo n°196 establece, que las prelación en las competencias de autonomía debe priorizarse los gobiernos locales por sobre los regionales, así como también, los regionales por sobre el nacional

Comunas Autónomas:

Respecto a las Comunas Autónomas, la sección respectiva comienza con una definición de estas, contenida en el Artículo n°201, el cual señala en su numeral 1:

*“La comuna autónoma es la entidad política y territorial base del Estado regional, dotada de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, que goza de autonomía para el cumplimiento de sus fines y el ejercicio de sus competencias, con arreglo a lo dispuesto en la Constitución y la ley”*⁵⁶.

Este artículo consagra el carácter autónomo de las comunas, pero establece en el numeral 2 una serie de criterios en su regulación, que permita comprender el carácter heterogéneo de la realidad territorial de los municipios. Para tal efecto, señala:

*“La ley clasificará las comunas en distintos tipos, las que deberán ser consideradas por los órganos del Estado para el establecimiento de regímenes administrativos y económico-fiscales diferenciados, la implementación de políticas, planes y programas atendiendo a las diversas realidades locales, y en especial, para el traspaso de competencias y recursos. El establecimiento de los tipos comunales deberá considerar, a lo menos, criterios demográficos, económicos, culturales, geográficos, socioambientales, urbanos y rurales”*⁵⁷.

En el Artículo n°202, se demarcan cuáles serían los ámbitos de ejercicio de las competencias de autonomía y autogobierno para la satisfacción de las necesidades locales, lo que comprende: el gobierno local y la administración municipal; normas comunales; proveer servicios públicos; desarrollo sostenible; protección medioambiente y patrimonio; participación popular y democrática; obras públicas; plan comunales (desarrollo comunal y regulador comunal); fomento productivo y comercial; prevención de riesgos de desastres; aseo y ornato; seguridad comunal, entre otros.

En el Artículo n°205 se describe los órganos que componen el gobierno local: alcalde o alcaldesa, consejo municipal y una asamblea social. Respecto a este último órgano orientado a consagrar la participación popular, el Artículo n°209 establece que será de carácter consultivo, incidente y representativo de las organizaciones de base local.

Como ya se señaló en el marco general de la autonomía comunal, la asociatividad entre comunas es un principio perseguido y consagrado por la

⁵⁵ *Ibíd.*

⁵⁶ *Ibíd.*

⁵⁷ *Ibíd.*

propuesta constitucional, para fortalecerla, crea una instancia de coordinación comunal a escala regional en el Artículo n°211, como es el Consejo de Alcaldesas y Alcaldes, que busca la coordinación de todos los gobiernos locales de una región, que permita una coordinación autónoma para dar respuestas a los problema comunes mediante la cooperación eficaz.

Un elemento de la mayor trascendencia, pues representa una innovación de enorme trascendencia, es la posibilidad de los gobiernos locales –ya sea solos o asociados– de crear empresas comunales. Como señala el Artículo n°214:

“Las comunas autónomas, a fin de cumplir con sus funciones y ejercer sus atribuciones, podrán crear empresas, o participar en ellas, ya sea individualmente o asociadas con otras entidades públicas o privadas, previa autorización por ley general o especial. Las empresas públicas municipales tendrán personalidad jurídica y patrimonio propio y se regirán en conformidad con lo dispuesto en la Constitución y la ley”⁵⁸.

Autonomías Territoriales Indígenas:

La sección específica sobre las Autonomías Territoriales Indígenas, en su articulado, no desarrolla mayormente el marco específico de su funcionamiento, pues está supeditado a la solicitud y determinación de dicha autonomía dentro de un proceso de negociación con los pueblos originarios. De tal manera, son los principios generales de la plurinacionalidad que establecía la propuesta constitucional, donde se encuentran los contornos de dicha autonomía, que se enmarca en el derecho de autodeterminación de los pueblos originarios. A este respecto, el Artículo n°34 señala que:

“Los pueblos y naciones indígenas y sus integrantes, en virtud de su libre determinación, tienen derecho al pleno ejercicio de sus derechos colectivos e individuales. En especial, tienen derecho a la autonomía; al autogobierno; a su propia cultura; a la identidad y cosmovisión; al patrimonio; a la lengua; al reconocimiento y protección de sus tierras, territorios y recursos, en su dimensión material e inmaterial y al especial vínculo que mantienen con estos; a la cooperación e integración; al reconocimiento de sus instituciones, jurisdicciones y autoridades, propias o tradicionales; y a participar plenamente, si así lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado”⁵⁹.

Este marco plurinacional plantea, por tanto, que la autonomía entraña el reconocimiento de su tradición, instituciones, sistemas de justicia, formas de representación, su lengua, entre otras, todas las cuales deben primar en la definición de dicha autonomía, siempre y cuando no sean contradictorias a las disposiciones que establecía la propuesta constitucional.

Uno de los temas más relevantes dentro de la demarcación de las autonomías indígenas, es el territorio. A este respecto, el Artículo n°79 reconoce y garantiza el derecho de los pueblos originarios a sus territorios ancestrales y la utilización de sus recursos en base a sus tradiciones culturales. En el numeral 2, busca hacer efectivo este compromiso, poniendo el acento en la propiedad de la tierra indígena:

“La propiedad de las tierras indígenas goza de especial protección. El Estado establecerá instrumentos jurídicos eficaces para su catastro, regularización, demarcación, titulación, reparación y restitución”⁶⁰.

De esta forma, la restitución de territorio pasa a ser una acción preferente del Estado ante los pueblos indígenas, que es definido en el numeral 3 como de

⁵⁸ Ibíd.

⁵⁹ Ibíd.

⁶⁰ Ibíd.

utilidad pública e interés general.

En la sección específica dedicada a las Autonomía Territorial Indígena en la propuesta constitucional, el Artículo n°234 en su numeral 1 define que se puede entender por esta, como en su numeral 2, el mecanismo para constituirla:

“1. La autonomía territorial indígena es la entidad territorial dotada de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, donde los pueblos y naciones indígenas ejercen derechos de autonomía en coordinación con las demás entidades territoriales. Es deber del Estado reconocer, promover y garantizar las autonomías territoriales indígenas para el cumplimiento de sus fines.

2. La ley, mediante un proceso de participación y consulta previa, creará un procedimiento oportuno, eficiente y transparente para la constitución de las autonomías territoriales indígenas. Dicho procedimiento deberá iniciarse a requerimiento de los pueblos y naciones indígenas interesados, a través de sus autoridades representativas”⁶¹.

En el siguiente artículo, el n°235, señala la propuesta constitucional que será una ley ad-hoc la que definirá las competencias exclusivas de la Autonomía Territorial Indígena como aquellas compartidas con las otras entidades territoriales. Pero es claro el artículo en señalar que dichas competencias y financiamiento deben ser los necesarios para el efectivo derecho a la libre autodeterminación.

Territorios Especiales:

La propuesta constitucional establece un tercer tipo de autonomía local en el Artículo n°236, como son los Territorios Especiales, los cuales están determinados por su carácter insular y aislado, dentro de los que reconoce a la Isla de Rapa Nui, el Archipiélago de Juan Fernández y el Territorio Antártico Chileno. Estos Territorios Especiales se regirán por sus propios estatutos, lo cuales serán definidos posteriormente por una ley ad-hoc, “[e]n virtud de las particularidades geográficas, climáticas, ambientales, económicas, sociales y culturales de una determinada entidad territorial o parte de esta, la ley podrá crear territorios especiales”⁶².

Dentro de estos estatutos la ley deberá establecer aquellos criterios diferenciados en términos económicos y administrativos, así como su duración, en base a estas características particulares de estos territorios. En los Artículos n°238, n°239 y n°240 la propuesta constitucional establece algunos criterios básicos a considerar, en el caso Rapa Nui establece como marco el Acuerdo de Voluntades firmado en 1888; en el caso de Juan Fernández delimita el espacio geográfico insular que comprende y, en el caso de la Antártica plantea el reconocimiento de los acuerdos internacionales de conservación.

Autonomía Fiscal:

La propuesta constitucional establece una sección especial referida a la Autonomía Fiscal, que responde a uno de los aspectos más innovadores y vanguardistas en la definición de las autonomías de los gobiernos locales. A este respecto, parte la sección con el Artículo n°244, que en líneas generales plantea el espíritu de la ley:

“La actividad financiera de las entidades territoriales se realizará coordinadamente entre ellas, el Estado y las autoridades competentes, las cuales deberán cooperar y colaborar entre sí y evitar la duplicidad e

⁶¹ *Ibíd.*

⁶² *Ibíd.*

interferencia de funciones, velando en todo momento por la satisfacción del interés general"⁶³.

Dentro de los límites que establece la propuesta constitucional respecto a la autonomía financiera, hay una serie de criterios que son definidos de manera amplia en el Artículo n°245 en su numeral 1, donde señala:

*"Las entidades territoriales autónomas cuentan con autonomía financiera en sus ingresos y gastos para el cumplimiento de sus competencias, la cual deberá ajustarse a los principios de suficiencia, coordinación, equilibrio presupuestario, solidaridad y compensación interterritorial, sostenibilidad, responsabilidad y eficiencia económica"*⁶⁴.

Los dos numerales siguientes, el 2 y 3, este artículo transparenta los dos criterios que se encuentran en tensión, como son, en primer término, la suficiencias de medios para el cumplimiento de las funciones encomendadas a los gobiernos locales y regionales, en especial cuando son definidos como la instancia privilegiada para la ejecución del gasto público; pero en segundo lugar, establece que dicha transferencia de recursos debe hacerse velando por la estabilidad macroeconómica y fiscal, donde las competencias del nivel central son preeminentes. Esto implica que los gobiernos locales y regionales deben atenerse al principio de responsabilidad y sostenibilidad financiera, como señala el Artículo n°246 en su numeral 1, para lo cual, en el numeral 2, establece que la suficiencia financiera se determinará en base a criterios objetivos.

Las fuentes de ingresos de las entidades territoriales están definidas en el Artículo n°247, que comprenden diversos instrumentos: ley de presupuesto; impuestos específicos; tasas y contribuciones; fondos solidarios; trasferencias fiscales; patrimonio propio, donaciones, herencias y/o legados conforme la ley; otros que determine la ley y la Constitución. Dentro de este marco, resaltan dos elementos novedosos como fuentes de ingresos, como son los fondos solidarios y la administración de patrimonio propio. Respecto a los fondos solidarios, la propuesta constitucional establece el criterio de Solidaridad Interterritorial, que plantea en el Artículo n°249 que aquellas comunas y regiones de mayores ingresos deben contribuir a corregir las desigualdades territoriales de aquellas entidades territoriales de menor capacidad de recaudar fondos. Para tal efecto, en el numeral 4 de este artículo, señala respecto a la responsabilidad del gobierno central, que:

*"En virtud de la solidaridad interterritorial, la Administración central deberá realizar transferencias directas incondicionales a las entidades territoriales que cuenten con ingresos fiscales inferiores a la mitad del promedio ponderado de estas"*⁶⁵.

Así también, respecto a las comunas y regiones de mayores ingresos, el numeral 5 establece que:

*"Las regiones y comunas autónomas que cuenten con ingresos por sobre el promedio ponderado de ingresos fiscales transferirán recursos a aquellas equivalentes con ingresos bajo el promedio. El órgano competente sugerirá una fórmula al legislador para realizar tales transferencias"*⁶⁶.

El segundo elemento destacable de la Autonomía Fiscal, dice relación con la administración del patrimonio propio. A este respecto, la propuesta constitucional avanza en las competencias de autonomía en la administración financiera, al facultar a los gobiernos regionales y locales la emisión de deuda comunal. El Artículo n°250 señala las limitaciones que tendría la emisión de esta

⁶³ Ibíd.

⁶⁴ Ibíd.

⁶⁵ Ibíd.

⁶⁶ Ibíd.

deuda comunal:

a) La prohibición de destinar los fondos recaudados mediante emisión de deuda o empréstitos al financiamiento de gasto corriente.

b) Los mecanismos que garanticen que la deuda sea íntegra y debidamente servida por el deudor.

c) La prohibición del establecimiento de garantías o cauciones del fisco.

d) El establecimiento de límites máximos de endeudamiento como porcentaje del presupuesto anual del gobierno regional y municipal respectivo y la obligación de mantener una clasificación de riesgo actualizada.

e) Restricciones en períodos electorales.

f) Estos recursos no podrán ser destinados a remuneraciones ni a gasto corriente”⁶⁷.

No obstante estas regulaciones, esta ampliación de las competencias financieras representa un cambio radical respecto a las actuales competencias que detentan los gobiernos locales, que ampliaba las posibilidades de gestión financiera, pero por sobre todo, las posibilidades de realizar inversiones de largo plazo.

4. Conclusiones

Resulta evidente que el caso chileno de expansión de la autonomía de los gobiernos locales, no está fuera de una tendencia que se presenta a nivel global. No obstante sus particularidades, hay una reapropiación de funciones por parte de los municipios, las cuales habían sido centralizadas o dejadas a las lógicas neoliberales de mercados autorregulados.

Estas tendencias globales, en el caso chileno, han mostrado un proceso secuencial que da cuenta de una progresiva maduración, que parte con la movilización social local, luego la participación y disputa por el poder local, posteriormente ganar gobiernos locales basado en movimientos de base local, para posteriormente transformar los municipios mediante la reapropiación de la provisión de servicios públicos. Los campos como se han expandido, han respondido a una negociación, más que a un conflicto, con el poder central, que ha impactado en una progresiva expansión de los servicios sociales locales, entrando incluso a sectores que hace una década parecía imposible, como es el acceso a la vivienda (inmobiliarias) o en la distribución energética (empresas comunales).

Esta tendencia se ha dado con elementos que comienzas a ser constantes, como es la participación ciudadana y la asociatividad entre gobiernos locales. Este carácter colectivo de la gestión política, ha redundado en una creciente politización local, que ha comenzado a permear otras instancias de representación popular, como ha sido la elección de Gobernadores Regionales, Parlamentarios e, incluso, muchos de los potenciales ex candidatos a la Presidencia de la República han tenido como plataforma política gobiernos comunales.

La propuesta constitucional en gran medida daba cuenta de esta tendencia, consolidando y consagrando muchas de las competencias que se han ido adquiriendo a través de las reinterpretación de las leyes. No obstante no haber sido ratificada la propuesta constitucional, da cuenta de un espíritu y una demanda de esta época, que no muestra visos de reducir su influencia y demanda por mayor autonomía.

⁶⁷ *Ibíd.*