

# Régimen territorial y nueva Constitución

Rodolfo Quiroz Rojas

Geógrafo, Académico Departamento de Geografía Universidad Alberto Hurtado.

## Introducción

El 18 de marzo de 1974, a menos de un año del Golpe de Estado, *El Mercurio* publicó una editorial intitulada *Descentralización del poder*. En ella se afirmaba que el problema del Estado chileno era, precisamente, su ineficacia “desde el punto de vista del ejercicio práctico del poder”<sup>1</sup>. En efecto, se trataba de una distinción relevante que resumía el grave déficit administrativo del Estado chileno como un problema histórico, pero también un asunto específico relativo a su capilaridad: “no tiene alcance a todos los resortes de la maquinaria estatal, porque no existe un sistema apropiado de delegación del mando que permita el control superior de las decisiones importantes y la aplicación de éstas en forma oportuna y en todos los niveles jerárquicos”<sup>2</sup>. La descentralización permitiría y justificaría el despliegue efectivo de un régimen autoritario caracterizado esencialmente por su capacidad de “mandar y de imponerse en toda la órbita de su jurisdicción”<sup>3</sup>.

La editorial es significativa porque ilustra el núcleo doctrinario de los cambios territoriales implementados en el periodo autoritario: es decir, cómo organizar de una forma más eficiente la distribución espacial del poder nacional, sin perder la prerrogativa hegemónica de los órganos centrales. Y es que, en materia de descentralización, la historia constitucional nos demuestra que una agenda “descentralizadora” también puede ser una herramienta útil para la implementación de nuevos tipos de autoritarismos o nuevas fórmulas burocráticas que profundizan o actualizan a las viejas prácticas centralistas. Estos elementos son muy ilustrativos en las últimas décadas, donde a pesar de que las ciencias sociales han destacado el carácter transformador de las reformas neoliberales y sus impactos en la vida cotidiana y política del país, pocos estudian, profundizan y analizan la dimensión política-territorial de éstas y, sobre todo, los desdoblamientos propiamente

<sup>1</sup> El Mercurio, Santiago, 18 de marzo 1974.

<sup>2</sup> El Mercurio, Santiago, 18 de marzo 1974.

<sup>3</sup> El Mercurio, Santiago, 18 de marzo 1974.

políticos que alcanzó la reforma regional del régimen chileno y sus innovaciones en el modelo territorial.

En este artículo se intentará explicar las condiciones técnicas y políticas para pensar un régimen territorial alternativo, considerando las principales innovaciones y configuraciones territoriales de las últimas décadas. Más que una disyuntiva de contenidos constituyentes, se pretende distinguir el conjunto de limitaciones estructurales de los actuales debates de la descentralización y pensar ejes programáticos que movilicen objetivos para un modelo territorial que aspire a romper con su herencia autoritaria y neoliberal. En una primera parte se intentará explicar sintéticamente el funcionamiento del modelo territorial diseñado por el régimen autoritario (1973-1990) y sus principales operaciones y contradicciones naturalizadas hasta la actualidad. En la segunda parte exploraremos el actual debate de la descentralización, sobre todo, intentando identificar el núcleo de sus principales representaciones hegemónicas. Finalmente se proponen algunos ejes programáticos acordes a un horizonte constitucional más democrático y deliberativo del poder territorial.

### 1. Regionalizar para gobernar: el modelo territorial de Pinochet

*"Saber pensar el espacio para saber organizarse en él para saber combatir en él".* Es el último capítulo del libro *Geografía: un arma para la guerra* de Yves Lacoste<sup>4</sup> (1976), una obra que bien podría alertarnos de la compleja operación geográfica realizada durante el régimen autoritario chileno. Y es que lejos de una política accidental o focalizada en algunos años, el proceso de regionalización impulsado por la dictadura cívico-militar fue una poderosa herramienta política-territorial que se desarrolló creativa, sistemática y permanentemente durante todo el periodo autoritario. Dirigida jerárquicamente por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) y operacionalizada por la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), la regionalización del régimen rápidamente oficializó una nueva división política-administrativa del país con trece regiones en 1974<sup>5</sup>. Internamente, dicha innovación proyectó un sistema de gobierno con una nueva jerarquización y organización de autoridades y funciones territoriales en cuatro niveles geográfico-jerárquicos que interactuaban y delegaban la representación del Estado de una forma vertical y horizontal: 1) un nivel nacional de máxima jerarquía y control con el presidente da República y el Ministerio del Interior y dos organismos asesores (CONARA y ODEPLAN); 2) un nivel regional con Intendentes Regionales que comandaba a gobernadores, alcaldes y servicios públicos de la región; 3) un nivel provincial con Gobernadores Provinciales que comandaba fundamentalmente a los alcaldes y servicios públicos del nivel provincial; 4) un

---

<sup>4</sup> El texto es un provocador ensayo sobre el uso estratégico del conocimiento geográfico y su separación de las formas de enseñanza de geografía escolar y tradicional universitaria. En efecto, mientras estas últimas prácticas naturalizaban un saber geográfico descriptivo y disociado de la vida social, simultánea y paralelamente, los Estados Mayores militares y las empresas privadas transnacionales producían sofisticados conocimientos geográficos que incidían directamente en el control y circulación de las personas. "Ante todo -concluía Lacoste- la geografía sirve para hacer la guerra" (Lacoste, 2012, p. 123). No obstante -se lamentaba el geógrafo francés-, la geografía tradicional y universitaria rara vez otorgaba un tratamiento político a esas relaciones geográficas que afectaban a la vida cotidiana y los estructurales paisajes de ciudades, regiones y continentes.

<sup>5</sup> La nueva división territorial del país se impone en el periodo de máxima represión contra las organizaciones y cuadros populares y de izquierda mediante los decretos *Estatuto del Gobierno y Administración Interiores del Estado* (decreto-ley n° 573) y *Regionalización del País* (decreto-ley n° 575).



nivel comunal con Alcaldes Comunales que comandaba a las organizaciones territoriales vecinales, gremiales y sociales de su comuna. Espacialmente, cada nivel territorial tenía una asesoría técnica-financiera<sup>6</sup> y una red de organizaciones y grupos civiles afines que debían recrear y potenciar una participación sobre los problemas sociales a escala local, siempre y cuando pudiesen ser llevados a esferas técnicas y focalizadas vía proyectos comunitarios o subsidios. Si bien cada una de las escalas geográficas interiores debía crear formas de gestión pública que resolvieran los asuntos particulares de los territorios<sup>7</sup>, en la práctica, las directrices globales de las unidades territoriales oficiales -regiones, provincias y comunas- dependían de poderes y órganos centralizados, teniendo escasos espacios de maniobra presupuestaria, lo cual reafirmaba el histórico centralismo, pero con un cierto grado de mayor sofisticación (Quiroz, 2018).

Entre 1974 y 1981 la morfología territorial del país prácticamente cambió completamente, no obstante, se mantuvieron ciertas estructuras internas que pusieron a prueba la capacidad del gobierno interior. En efecto, a partir de las antiguas 25 provincias se rearticulaban 13 nuevas regiones (1974) y desde los 95 departamentos oficiales se redefinieron 51 nuevas provincias (1975, 1979, 1981). Finalmente, de las 313 comunas en 1974 se reformularán oficialmente a 335 comunas entre 1978-1981. Todos estos cambios de escala geográfica y reorganización de las unidades territoriales implicaron un sistemático ajuste homogeneizador de funciones territoriales en las diversas realidades geográficas y, al mismo tiempo, el establecimiento de una sola cadena de mando territorial del país, estrictamente uniformada y vigilante (CHATEAU, 1978), que redujo las plantas administrativas de las antiguas provincias y municipalidades y permitió el reclutamiento político de importantes cuadros profesionales y dirigentes sociales a lo largo del territorio nacional. En estos términos, la regionalización permitirá un mayor nivel de orden para las políticas de gobierno, sobre todo condicionando la llegada de las nuevas pautas económicas -neoliberales-, al tiempo que unificaría el programa de gestión territorial de las unidades regionales, fortaleciendo el funcionamiento del Estado en cuanto sus capacidades de desplazamiento espacial (Díaz, 1989) y sus sistemas de traspaso y delegación de la autoridad territorial designada.

Una cuestión clave de esta nueva infraestructura de relaciones técnico-políticas fue la implementación de mayores niveles de coordinación, subordinación e interdependencia entre la red regional -región, provincias y municipios- y sus contrapartes centrales -ODEPLAN, CONARA, Interior-. Ejemplo de ello fue la desconcentración regional de los Ministerios (SEREMIS), que suponía que la administración central no podría realizar ninguna acción que pudiese ser efectuada eficientemente en el nivel regional (CANESSA, 1982). De esta manera, Intendentes y Secretarios Regionales Ministeriales tendrán un papel significativo en la visualización de problemáticas sociales, sobre todo en las áreas de vivienda, educación y salud, que posteriormente se traducirán en resoluciones técnicas-regionales, siempre pauteadas y evaluadas por Santiago, pero al mismo tiempo coordinadas con alcaldes, gobernadores y servicios públicos locales que, finalmente, las

---

<sup>6</sup> Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC), delegación provincial SERPLAC y Secretarías Comunales de Planificación y Coordinación (SECPLAC).

<sup>7</sup> Para ello se crearon Consejos de Desarrollo Regional (COREDES) y Consejos de Desarrollo Comunal (CODECOS) y los planes de desarrollo comunal y regional.

ejecutarán. Además de los ingresos operativos de las Intendencias regionales, el sistema territorial fue acompañado por una reforma municipal y una nueva arquitectura financiera para SEREMIS y fondos particulares de obras de infraestructura: el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) inaugurado en 1975 y el Fondo Común Municipal (FCM) creado a partir de la ley de Rentas Municipales en 1979. Estos cambios presupuestarios si bien significaron mayores recursos en regiones y comunas, no tuvieron grandes impactos, puesto que los fondos distribuidos (FCM y FNDR) durante gran parte del periodo fueron escasos y además aminorados por la permanente inestabilidad inflacionaria (dos recesiones) y la sistemática privatización del sistema público y de redes del antiguo Estado Empresario (1973-1985) (Díaz, 1989).

¿Qué fue lo que cambió entonces? Más que el aumento significativo de los recursos en la maquinaria pública territorial, la innovación se materializó en un mayor control y coordinación de las nuevas autoridades, ahora interconectadas en cuanto distribución y disposición de sus funciones territorialmente equilibradas (Chateau, 1978). En efecto, se trató fundamentalmente de un control jerárquico del poder público que significó una circulación más eficiente de los recursos técnicos y financieros desplegados en el sistema regional-municipal que, a medida que avanzó el periodo, y sobre todo desde la década de 1980, significó la creación de una metodología única de Banco Integrado de Proyectos (BIP)<sup>8</sup> que ordenó y homogenizó los procedimientos, permitiendo así una mayor coordinación, ejecución e integración de las recursos públicos del país. En ese esquema, en 1985 se creó la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) dependiente del Ministerio del Interior, siendo encargada de la distribución del FNDR en todo el país (antes era la ODEPLAN). A partir de un acuerdo con el Banco Interamericano del Desarrollo (BID) en 1985, la SUBDERE multiplicó tres veces el presupuesto del FNDR en los últimos años del régimen. Sin embargo, paulatinamente la SUBDERE irá adquiriendo un poder discrecional que la convertirá en una plataforma de apoyos políticos afines a la agencia de La Moneda -como el plebiscito de 1988 (Huneus, 2016) y la construcción de infraestructuras habitacionales en Santiago (Álvarez, 2012)- y no un mecanismo de compensación y descentralización territorial.

En síntesis, la implementación de los nuevos órganos político-territoriales en el periodo autoritario fortaleció a las antiguas y precarias estructuras provinciales del Estado. No obstante, la construcción de aquella red político-administrativa también permitió ampliar y fortalecer el poder técnico-centralista desde las unidades territoriales oficiales, consolidando las posibilidades y condiciones de circulación de los recursos públicos bajo las nuevas pautas del neoliberalismo. En otras palabras, la regionalización fue un soporte logístico, una cuestión operativa del poder político-neoliberal del régimen que, en el corto y mediano plazo, se transformó en una red estratégica con significativos recursos institucionales -SEREMIS, Intendentes, SUBDERE- que acrecentaron las posibilidades de maniobra del gobierno central en los territorios internos, al tiempo que acrecentaron la histórica representación de la derecha mediante un sistemático reclutamiento de cuadros y la implementación de políticas focalizadas vía subsidios y redes clientelares conectadas entre el poder municipal y el poder regional. Un gobierno territorial tecnificado en los términos del neoliberalismo, pero también autoritario en la supremacía del poder

---

<sup>8</sup> Es una herramienta de inversiones públicas a nivel nacional que organiza la planificación interna y presupuestaria estratégica del Estado.

presidencial de Pinochet y una burocracia jerarquizada y dependiente de los órganos centrales estratégicos.

## 2. Límites de los actuales debates descentralizadores

En materia de descentralización existe una hegemonía de enfoques liberales y conservadores que básicamente naturalizan el modelo de gestión “público-privada” del sistema regional presidencial y desatienden sistemáticamente la operación de los dispositivos centralistas del pacto autoritario-neoliberal. Por ejemplo, la elección de gobernadores regionales (máxima innovación en materia de descentralización) apunta a la creación de facultades y competencias de una autoridad regional electa democráticamente. No obstante, no se cuestionan ni modifican las actuales condiciones del poder central en las agendas públicas regionales (SEREMIS y SUBDERE) y sus nuevos repertorios (Delegado Presidencial), lo cual, proyecta escenarios conflictivos de alta competencia y disputa entre las autoridades: un nuevo Gobernador Regional sin rentas regionales ni recursos técnicos garantizados para un programa mínimo versus la influencia de un nuevo Delegado Presidencial inscrito regionalmente, pero con SEREMIS a su disposición política, lo que equivale en promedio a entre el 70% y 80% de la inversión regional efectiva (Montecinos, 2020, p. 576).

Por otra parte, en materia de participación ciudadana todos los enfoques descentralizadores demuestran interés por establecer mayores niveles de vigilancia de las autoridades territoriales a través de programas y acciones que estimulen el encuentro y perfeccionamiento de la organización de las comunidades en sus territorios: cabildos, asambleas, referéndums revocatorios, plebiscitos, etc. Sin embargo, se trata de acciones y disposiciones diseñadas para resolver problemas de la política tradicional (legitimidad), situadas a una escala micro-barrial o sectorial que, una vez más, no alteran ni cuestionan el soporte técnico-político del modelo heredado. Las propuestas de participación esconden así un sentido totalitario: abrir espacios locales y barriales para contener o controlar la politicidad de las comunidades organizadas y de esa manera proyectar intermediaciones y dispositivos de presión a los dirigentes y sus dinámicas de apropiación. Ello no quiere decir que la participación sea en principio una estrategia de cooptación o clientelismo *stricto sensu*, sino más bien distinguir que la matriz de los enfoques descentralizadores hegemónicos la sitúa como un elemento “decorativo” y no operativo del poder territorial.

Paradójicamente, se ha llegado así a una creencia soterrada y poco rigurosa de que la descentralización chilena sería uno de los temas “menos ideológicos que divide derecha-izquierda”<sup>9</sup>. En efecto, según Claudio Fuentes la neutralidad ideológica se fundamentaría en la existencia de una bancada transversal de “descentralizadores”, compuesta por diputados y senadores tanto de la derecha como la izquierda<sup>10</sup>. ¿Será que la diferencia ideológica de la descentralización no es un elemento diferenciador de las fuerzas políticas? Efectivamente, si conciliamos con la división ideológica que propone Fuentes, ciertamente no existe una demarcación política evidente entre los diferentes conglomerados políticos

<sup>9</sup> Entrevista a Claudio Fuente con Fernando Paulsen en Programa de Radio *La Clave*, Santiago, 30 de abril de 2020. Disponible: [https://www.youtube.com/watch?v=\\_aMuRiBs2-Y](https://www.youtube.com/watch?v=_aMuRiBs2-Y)

<sup>10</sup> Este elemento de dispersión ideológica también pudo reflejarse en el *Informe de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización* del 2014, donde los comisionados con mucho entusiasmo destacaban el trabajo elaborado por una “profunda vocación descentralizadora, expresada de manera transversal y republicana” (Comisión Asesora Presidencial, 2014, p. 9).

y emergen posiciones proclives a la reforma territorial en todos los sectores políticos. Sin embargo, si nos posicionamos en la matriz técnica-política del actual debate y su pasado reciente, podemos afirmar que estos rituales y disposiciones tornan mucho más vigente el propio concepto de ideología de Marx. Es decir, los enfoques hegemónicos develan que, operativamente, detrás de cada ley y política de descentralización aprobada en las últimas décadas, existe un conjunto particular de ideas que “oculta las relaciones esenciales contradictorias, no solo invirtiendo en la conciencia una realidad ya invertida, sino también modelándose en las apariencias de la realidad que muestran lo contrario de las relaciones esenciales” (Larraín, 2007, p. 82).

Si bien en los periodos democráticos se descentralizaron administrativamente los municipios y se modificaron ciertas funciones y recursos del gobierno regional, en la práctica se mantuvo intacto el mismo diseño estratégico de regiones y municipios comandado por la SUBDERE y reflejado en la Constitución de 1980, justificándose y perfeccionándose, una y otra vez, como la única distribución válida de servicios y ofertas del sistema territorial del Estado “descentralizador”. Este discurso regional en la medida de lo posible, naturalmente, esconde y valida las raíces del actual panorama autoritario y neoliberal y proyecta una mayor incidencia de los procesos descentralizadores sin cuestionar las estructuras del sistema de partidos y su modelo de intermediación del poder estatal. En estos términos, los partidos políticos del establishment y sus coaliciones entendieron la reforma descentralizadora esencialmente como una disputa de reglamentaciones administrativas que no debía alterar el poder central del Ejecutivo y el Congreso Nacional<sup>11</sup> (Hernández, 1993). De esa manera, se configuró una doble estructura conservadora-centralista, Parlamentaria y Ejecutiva, respetuosa de la Constitución y negacionista de la descentralización como pregunta por el poder.

En definitiva, los diferentes enfoques descentralizadores omiten la construcción político-burocrática y neoliberal del Estado territorial chileno durante las últimas décadas, naturalizando la agencia y consolidación de los poderes centrales. Es decir, carecemos de una imaginación constituyente que pretenda invertir la regionalización de Pinochet y su poder burocrático. Por el contrario, se consolidó una negación histórica, política y técnica para desmantelar programas vinculantes a procesos de reapropiación regional-comunal acordes a una democratización de la gestión pública de los territorios. Ante el escenario constituyente actual se actualiza peligrosamente la advertencia de María Angélica Illanes: “Algunas derrotas del movimiento popular chileno, se deben al desconocimiento de las estructuras y dispositivos del poder central” (Illanes, 2011). Y es que la descentralización hegemónica tiende a separar la gestión política del territorio de sus posibles escalas de participación o deliberación colectiva, dejando las prerrogativas y jerarquías del sistema territorial como asuntos del poder político tradicional que no necesitarían nuevos sentidos de autoridad. Ese es el límite más estructural que enfrenta la actual disputa constituyente del régimen territorial: cómo dotar de contenidos alternativos y legítimos a las reformas “administrativas” del régimen territorial autoritario-neoliberal vigente, sin caer en la mera denuncia.

---

<sup>11</sup> En un interesante análisis constitucional de la descentralización en la historia de Chile, el abogado Luis Hernández concluye: “El acento en el carácter administrativo de la descentralización ha motivado un énfasis marcado en las condiciones de eficiencia de la gestión del Estado pero no ha generado un debate a fondo en torno a la imbricación con los efectos y aspectos políticos de la misma descentralización (aunque sea “administrativa”). Esto es, asumir la descentralización como una forma real de dispersión del poder y por tanto un proceso e institucionalidad que influye directamente en la estructuración de las relaciones de poder existentes en la sociedad” (HERNÁNDEZ, 1993, p. 555).

### 3. Ejes programáticos: poder regional, autonomía territorial de los pueblos originarios y régimen municipal

Más allá del orden cuantitativo y estructural de la descentralización, el problema de fondo y hasta ahora poco debatido, es ponderar y recrear alternativas de otros regímenes territoriales en tanto redistribución espacial del régimen político. En ese sentido y dada la particularidad del caso chileno, a nuestro modo de ver, emergen tres ejes programáticos: 1) El tipo de poder regional y la disputa unitaria; 2) La autonomía territorial de los pueblos originarios y el territorio mapuche o Wallmapu; 3) El fortalecimiento del régimen municipal como forma de gobierno. Cada uno de estos ejes programáticos simultáneamente debiese representar un análisis de funciones y relaciones de poder que técnicamente articule un funcionamiento diferente del Estado. Es decir, por un lado, apuntar a un conjunto de obligaciones político-universales del Estado chileno a escala nacional (energía, defensa, medio ambiente, planificación espacial de la economía, etc.), y, por otro, definir competencias públicas y programáticas específicas para el gobierno de regiones y comunas, por otro. Se trata de un direccionamiento alternativo del Estado territorial en su conjunto que se podría articular en tres grandes principios orgánicos: a) una administración territorial “que permita consagrar y garantizar, a través del estado, derechos sociales hoy ausentes o mercantilizados”; b) una administración territorial “que le devuelva al pueblo su soberanía para fijar las decisiones colectivamente vinculantes”; c) una administración territorial “que abra la posibilidad para otras alternativas de desarrollo” (Cortés, 2020).

#### 1) El tipo de poder regional y la disputa unitaria

Según Hugo Herrera la propuesta de “macroregiones” de Ricardo Lagos era “una opción atractiva”, a la cual, “agregaría no solo competencias administrativas sino también políticas, con intendentes elegidos o gobernadores, sin delegados presidenciales, con parlamentos regionales y con un sistema de distribución de recursos equitativo” (Ferrer, 2020). Más allá que las macroregiones fueron tributarias de la CORFO y Eduardo Frei Montalva y no Ricardo Lagos, lo interesante de su posición es que obliga a proyectar otro tipo de división político-administrativa que implica un cuestionamiento de las fronteras internas y la definición de Estado unitario: las competencias legislativas territoriales. En efecto, las razones para modificar el régimen unitario, además de históricas y democráticas, son políticamente estratégicas para un reparto más equitativo del erario del país. Durante dos siglos de historia, la definición de Chile como Estado unitario ha permitido la naturalización y monopolio del Congreso como único espacio legislativo y la concentración de las riquezas y excedentes naturales en beneficio de las elites económicas situadas mayoritariamente en Santiago. Como indicaba una editorial de *El Mercurio* publicada el 2012, pero que cómodamente pudo haber sido escrita en el siglo XIX: “Chile es unitario –no federal–, y los ingresos, y necesidades son compartidos por todos sus habitantes. Así lo han decidido su historia y la idiosincrasia homogénea del país. Por tanto, no sería razonable ni conveniente el trato especial a determinadas comunas, por el solo hecho de ser el lugar donde se encuentran las riquezas”<sup>12</sup>. Invertir tales convicciones decimonónicas y sobrenaturales sería una de las reformas estratégicas del sistema territorial en la disputa constituyente actual. Esto implicaría un nuevo marco tributario del régimen de impuestos territoriales y

<sup>12</sup> El Mercurio, Santiago, 25 de marzo 2012.

rentas para el conjunto de estructuras públicas y democráticas de los territorios interiores (regiones y comunas).

A partir de un aumento significativo de los balances presupuestarios regionales, como decíamos arriba, también surge una segunda discusión del tipo de gobierno regional: la dotación de capacidades legislativas regionales. En efecto, bajo la actual estructura centralista-unitaria todas las leyes de la República son materia del Congreso Nacional. No obstante, una redefinición del carácter político del modelo territorial Estado podría abrir la posibilidad de redefinir los asuntos de poder y de competencias legislativas e impositivas entre lo nacional y lo regional. La evidencia empírica demuestra que en todos los países más descentralizados y democráticos existen diferentes mecanismos legislativos que coexisten con las estructuras parlamentarias nacionales. Esto se fundamenta sobre todo en países geográficamente tan desiguales y diferenciados donde es sumamente complejo que los parlamentos nacionales puedan procesar leyes afines a las demandas específicas de los territorios. Es probable que la coexistencia de poderes legislativos sería un aumento significativo de las capacidades de gobierno de los territorios interiores. La pregunta de fondo y más allá de las ventajas o desventajas de un modelo federal imaginario o burocrático, en términos operativos, sería la siguiente: ¿cómo es posible reconocer la autonomía territorial en cuanto estatuto democrático propio del funcionamiento de una organización unitaria? Este tipo de cuestionamiento y disputa debería surgir en un proceso constituyente que busque cuestionar el modelo territorial del país. Con todo, cambiar la definición unitaria del Estado territorial implicaría no solo dismantelar la base del actual ensamblaje autoritario-neoliberal de toda la administración pública, sino que permitiría expandir mayores condiciones democráticas y económicas al conjunto de mecanismos y dispositivos definidos por la Nueva Constitución, sobre todo, en lo que respecta al reconocimiento del derecho de autodeterminación de los pueblos originarios y la defensa de la soberanía popular en cuanto posibilidad de desarrollo regional o local comunitario.

## **2) La autonomía territorial de los pueblos originarios y el territorio mapuche o Wallmapu**

Es uno de los asuntos más complejos y fundamentales para la transformación operativa del actual sistema de representación política del Estado nacional. Sin embargo, la sistemática militarización y ocupación de La Araucanía desde mediados de siglo XIX continúa siendo un proceso de despojo a partir de la combinación de nuevos y viejos repertorios tales como la desproporcionalidad jurídica o tipos de agencia policial que anulan y perjudican el patrimonio de las comunidades mapuches (Rojas et. al, 2020), lo cual ciertamente inhibe las posibilidades de avanzar en la materia. De otro lado, la movilización social y popular abierta desde octubre del 2019 ha proyectado la movilización política mapuche como símbolo de resistencia al modelo monocultural y extractivista (Kogan, 2020), lo cual es un punto de partida significativo para resituar el debate de las autonomías territoriales, pese a las complejas condiciones que deben soportar sus dirigencias políticas<sup>13</sup>. Como sostiene

<sup>13</sup> Entre ellas, la compleja situación de violencia permanente de la zona, la influencia política de las corporaciones forestales y la fuerte presión de los gremios empresariales en los ámbitos de la justicia chilena y sus mecanismos de disciplinamiento social, la insistente militarización en los territorios de las comunidades y su criminalización, y, también, por último, la radicalización de determinados grupos mapuches y no mapuches que tienden a sabotear ciertas negociaciones políticas, como la de Huenchumilla en 2015 por ejemplo, atentando contra el patrimonio y propiedades de forestales y otras instituciones civiles y las propias comunidades. De este modo, las dirigencias mapuches deben movilizar sus estrategias y objetivos políticos en una tensión permanente de lo urgente y lo inmediato que, en el mediano y largo plazo, no permite avanzar en una propuesta operativa de autonomía territorial



José Mariman, para las reivindicaciones autónomas mapuches “no se trata solamente de la construcción de un Estado democrático, sino del cuestionamiento de toda una tradición de Estado centralista y asimilacionista” (1992, p. 204). En ese sentido y considerando la situación histórica, espacial y demográfica de las comunidades mapuches en la actual Región de la Araucanía, creemos que, junto con reconocer la categoría de Estado de derecho plurinacional, democrático, cooperativo y solidario, es necesario también que dentro de los órganos de gobierno del Estado se establezca constitucionalmente una *Autonomía Territorial Mapuche* sobre los límites administrativos del país. Esta definición jurídica, por consecuencia, implicaría definir un cuerpo constitucional específico de las competencias de gobierno y sus respectivas funciones legislativas ancladas a la representación política de las comunidades mapuches territorialmente reconocidas. Sobre estas últimas se recomienda un cuerpo jurídico plurinacional que combine tanto la tradición jurídica chilena con las formas ancestrales de organización y de poder político mapuche, para que exista una legitimidad de sus formas de convivencia y se asegure, democráticamente, una integración de la actual población mapuche y chilena dentro de los límites administrativos a definir. A su vez, este reconocimiento jurídico territorial debería significar una nueva jurisprudencia de la propiedad de los recursos naturales estratégicos y una reorganización general de las representaciones gubernamentales de sus comunidades originarias en coexistencia con la autoridad territorial nacional. Por su parte, en el plano cultural y educativo debiese reestructurarse un programa curricular de la lengua mapuche -el mapudungun- en todos los niveles escolares, de manera de preservar los rasgos sustantivos del uso de la lengua y sus principales tradiciones en coexistencia con el actual programa educativo a nivel nacional.

En cuanto a la situación de las otras etnias o grupos indígenas del país, dado su menor concentración demográfica y espacial, se propone que exista un modelo de autonomías territoriales delimitado de acuerdo con la escala de sus principales comunidades y localizaciones reconocidas. Es decir, si para el caso mapuche se reconoce la necesidad de abarcar un territorio autónomo que integre continuamente una o más regiones de la actual división político-administrativa, para el caso de las comunidades de otras etnias, se propone un modelo de comunidad autónoma articulada a partir de nodos territoriales o comunas discontinuas o circunscripciones electorales donde históricamente hayan podido desarrollar y establecer sus tradiciones y repertorios culturales. De ese modo se debería pensar un programa de gobierno de los pueblos originarios con autonomías territoriales que puedan articular ciertas funciones de representación y gestión de sus patrimonios a partir de sus escalas, coexistiendo con los respectivos gobiernos locales y regionales.

### **3) El fortalecimiento del régimen municipal como forma de gobierno**

Por último, aparece el lugar político de lo municipal y sus diferentes facultades administrativas y funcionales dentro de los procesos sociales y de acción comunitaria comunal. Actualmente existe otra soterrada creencia: que apenas cambiando constitucionalmente las formas de administración comunal a formas de gobierno local se transformaría positivamente la capacidad de gestión de los municipios del país. Sin menoscabar la importancia de las categorías de los sistemas de gobierno y administración del Estado, lo fundamental del proceso municipal es desmontar y reorganizar las funciones de la gestión comunal más allá del modelo autoritario-neoliberal heredado, a saber: por mapuche y pueblos originarios.

un lado, romper la división social y geográfica entre municipios gerentes y municipios de precarización dependientes de recursos limitados y técnicamente centralizados; por otro, desencadenar una mayor recaudación y autonomía presupuestaria municipal, vinculante con el accionar de los derechos colectivos y comunitarios de los vecinos y vecinas. En efecto, una reforma estructural de lo comunal debiera abrir una serie de mecanismos y facultades que vayan en dirección de una plataforma institucional de lo común y lo colectivo sin la mediación hegemónica del mercado y la privatización general de los servicios públicos. Esa reestructuración simultáneamente debería enfrentar y limitar las condiciones técnicas y políticas de las actuales redes clientelares diseñadas originalmente en el periodo dictatorial, pero sofisticadas y financiadas durante los gobiernos democráticos (Díaz, 1989; Valdivia, 2015).

La popularidad de alcaldes de diferente signo político a la hora de contextualizar las demandas del proceso social abierto desde octubre de 2019, es una muestra de la centralidad de los servicios municipales en la vida cotidiana y la radicalidad de la experiencia local en el proceso político que enfrenta el país. No está demás recordar que lejos del control del gobierno y el Congreso, el primer plebiscito constituyente a escala nacional fue elaborado transversalmente por la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), llegando a una votación de más de dos millones de personas en 226 comunas del país. Esto demuestra, una y otra vez, la necesidad de impulsar formas de gobierno de las estructuras locales, dotándolas de mayores atribuciones y recursos asociados a la gestión de lo común.

En ese sentido será importante desarrollar aprendizajes constitucionales del proceso abierto por la Municipalidad de Recoleta, sin duda, un hito clave para una agenda municipal alternativa. Y es que a partir de la Farmacia Popular Ricardo Silva Soto (2015) se invirtió relativamente el pacto comunal del régimen territorial heredado. Es decir, no sólo se legitimó y se amplió un derecho social en clave local comunitaria comunal a una escala geográfica nacional, sino que también se demostró didácticamente los principios deshumanizantes del modelo neoliberal en este caso a través del acceso a medicamentos a precios significativamente más accesibles y no de mercado<sup>14</sup>. El equipo municipal de Recoleta liderado por Daniel Jadue, en el fondo, “transformó una demanda social en un órgano institucional de uso popular con altos grados de legitimidad. Es decir, un órgano social para disputar la hegemonía ultraliberal con grados de paridad significativos en un territorio” (Rodríguez et. el, 2020, p. 218). Ese ejercicio de reapropiación del aparato comunal vehiculado en una agenda social de derechos y valores de uso social (farmacias, ópticas, librerías, supermercados, ferreterías, etc.), ha cambiado los límites de lo posible en la esfera municipal. En consecuencia, desde la experiencia de Recoleta se abrió una posibilidad de disputar políticamente la orientación neoliberal de los municipios y con ella, abrir otras posiciones para el encuentro ciudadano y la gestión de lo colectivo. De ahí que nuevamente las palabras de Lacoste vuelven a ser tan pertinentes: “Saber pensar el espacio para saber organizarse en él” (Lacoste, 1976). Esta vez, esperemos, saber pensar y organizarse en la disputa de nueva Constitución y otro régimen territorial.

## Bibliografía

---

<sup>14</sup> “La experiencia de Recoleta no solo pone en entredicho las lógicas de precarización de la salud y su impunidad financiera en la distribución de medicamentos, sino también revela el contenido de lo público, en tanto distribución y acceso universal de bienes comunes a escala nacional. En ese contexto, dicha experiencia permitió a miles de chilenos y chilenos, en diferentes comunas del país, acceder a medicamentos inescrupulosamente usureros” (Rodríguez et. al., 2020, p. 218)

- ALVAREZ, Rolando. "Las casas de Pinochet": políticas habitacionales y apoyo popular 1979-1988. IN: VALDIVIA, V., ALVAREZ, R., DONOSO, K.. **La Alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista.** Santiago: LOM, 2012, pp. 117-148.
- CHATEAU, Jorge. **Geopolítica y regionalización.** Algunas relaciones. Santiago: Documento de Trabajo FLACSO, 1978.
- COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL EN DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL **Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile.** Santiago: 2014.
- CORTES, Alexis. Proyecto constitucional de Allende y la ruptura constitucional actual. **El Siglo,** Santiago, 25 de septiembre 2020.
- DIAZ, Álvaro. Centralización y Descentralización del Estado en Chile. IN CLACSO (varios autores). **¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Centralización/ descentralización del Estado y actores territoriales.** Buenos Aires: CLACSO, 1989, pp. 191-216.
- FERRER, Consuelo. Una Constitución para Descentralizar: La eterna discusión que resurge en la previa del Plebiscito. **Emol,** Santiago, 10 de octubre 2020.
- HERNÁNDEZ, Luis. La descentralización en el ordenamiento constitucional chileno. **Revista Chilena de Derecho.** Volumen 20, pp. 535-555, 1993.
- HUNEEUS, Carlos. **El régimen de Pinochet.** Santiago: Penguin Random House Grupo Editorial, 2016.
- KOGAN, Cristóbal. Descentralización en Chile en tiempos constituyentes. **El Mostrador,** Santiago, 11 de noviembre 2020.
- LABBE, Cristián. Reforma administrativa y regionalización, grandes objetivos del gobierno de Chile. **Revista de Seguridad Nacional,** ANEPE, Nº 33, 1984.
- LACOSTE, Yves. **A geografia-isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra.** São Paulo: Papyrus, 2012.
- LARRAÍN, Jorge. **El concepto de ideología.** Volumen I: Carlos Marx. Santiago: LOM, 2007.
- MARIMAN, José. Cuestión mapuche, descentralización del Estado y autonomía regional. Toulouse: **Caravelle,** nº 52, Centro de Estudios y Documentación Mapuche, Liwen, 1992.
- MONTECINOS, Egon. Elección de gobernadores regionales en Chile: escenarios de cambio en las relaciones intergubernamentales. **Revista de Ciencia Política,** PUC, volumen 40, nº 3, 2020, pp. 567-587.
- QUIROZ, Rodolfo. Política y geopolítica en el proceso de regionalización del régimen autoritario chileno (1973-1990). *Revista Brasileira de Geografia,* Rio de Janeiro, v. 63, n. 2, p. 52-63, jul./dez. 2018.
- RODRIGUEZ, Marcelo, VARGAS, Roberto, CONTRERAS, Paulo, QUIROZ, Rodolfo. Rebelión

social en la ciudad. Notas sobre significaciones políticas del octubre chileno. **Universitas**. Revista de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Politécnica Salesiana del Ecuador, No. 33, septiembre 2020-febrero 2021.

ROJAS, Nicolás, LOBOS, Constanza, SOTO, David. **De la Operación Huracán al Comando Jungla anuario del conflicto en territorio mapuche, 2018**. Santiago: Centro de Ética y Reflexión Social Fernando Vives SJ y el Programa Territorios de la Universidad Alberto Hurtado, 2020.

VALDIVIA, Verónica, ALVAREZ, Rolando, DONOSO, Karen. **La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista**. Santiago de Chile: LOM, 2012.

VALDIVIA, Verónica. La democracia dictatorial pinochetista: regionalización y municipios. **Avances del Cesar**. Año XII, Vol. XII, N° 12, 2015.





