

# Revista Territorios y Regionalismos



Universidad  
de Concepción





# Tabla de contenidos

ISSN Online 2452-5650

## Editorial

Llaudett Natividad Escalona-Márquez

03

## Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos regionales: nuevos fundamentos y propuestas.

Rodrigo Candia Silva

05

## Descentralización de las políticas públicas de género en Chile: un análisis en la provincia de Arauco desde una perspectiva biomédica.

Fernanda Orias-Vidal

32

## La descentralización en Colombia, una mirada desde el marco normativo de las razones de su adopción.

Jorge Enrique Asela-Molina

44

## Economía circular y su aplicación en el sector empresarial: un enfoque teórico para la sostenibilidad económica local

Rodrigo Barra-Novoa

65

## Definición de regiones en Chile desde el punto de vista de la historiografía

Fernando Rowland Lopez

99

## Territorios y tipos ideales: la incidencia del centralismo eurocéntrico en la narración de tipos humanos y territorios en Joaquín Díaz Garcés

Miguel Alvarado Borgoño y Cecilia Carolina Suazo

119

Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados, siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación. La revista científica "Revista Territorios y Regionalismos" se distribuye bajo una Licencia Creative Commons

Número 8 – Año 2025 enero a junio.



## EDITORIAL

En su constante fluir, el conocimiento científico se asemeja a un río que atraviesa territorios, desborda fronteras disciplinares y nutre los campos fértiles del pensamiento social. Tal como señala Girola Molina (2019), se trata de un “caudal siempre en movimiento”, cuya dinámica transforma tanto a quienes lo producen como a quienes lo reciben.

Este número 8 de la Revista Territorios y Regionalismos recoge aportes significativos que, desde diversas miradas, contribuyen a la comprensión crítica de los procesos territoriales, políticos y sociales que configuran nuestras realidades regionales.

Abrimos con un análisis del fortalecimiento de los gobiernos regionales en Chile, una propuesta orientada a rediseñar el entramado institucional que articula los diversos actores del territorio. Esta línea de investigación se entrelaza con un segundo trabajo que, desde una metodología cualitativa indaga en las percepciones de profesionales biomédicos respecto al impacto de la descentralización sobre la equidad de género en el ámbito de la salud.

En el contexto colombiano, otro artículo examina la evolución normativa de la descentralización como modelo estructurante del Estado. A partir de una revisión legal e histórica, se vislumbra cómo esta transformación ha buscado dar respuesta a desequilibrios sociales, ineficiencias institucionales y demandas crecientes de autonomía local.

El cauce temático se amplía con un estudio sobre economía circular, que propone una reconfiguración profunda de los modelos productivos hacia sistemas sostenibles e inclusivos. A través de un enfoque aplicado a las pequeñas y medianas empresas, se destacan oportunidades para fomentar innovación, cohesión social y regeneración ecosistémica, en sintonía con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Desde una mirada historiográfica, otro artículo cuestiona los criterios tradicionales de división político-administrativa en Chile. A partir de una revisión de la historiografía regional, se propone una configuración territorial más acorde con las dinámicas históricas, culturales y geográficas del país.

En el cruce entre literatura y política, se presenta un análisis de la obra del escritor y político chileno Joaquín Díaz Garcés. Su narrativa, influida por el naturalismo, revela tensiones sociales y territoriales propias del Chile del siglo XX, proyectando un discurso donde identidad y espacio geográfico se entrelazan en una cartografía simbólica del poder.

Cierra esta edición una reflexión desde la prosa que nos invita a reconsiderar las formas en que el pensamiento intelectual se enraíza en los territorios, ofreciendo claves para pensar el saber no como acumulación, sino como un proceso situado, abierto y comprometido con las transformaciones sociales.

Así, este número fluye como afluente de múltiples vertientes, consolidando a la revista como un espacio de convergencia entre disciplinas, regiones y sujetos. Un río del saber que, al recorrer nuevos cauces, sigue fecundando las orillas del pensamiento crítico y del compromiso con los territorios.

Extendemos una invitación a investigadoras e investigadores interesados en los estudios territoriales, las dinámicas políticas regionales y los desafíos del gobierno local a sumar sus voces a este espacio editorial. La revista se propone como una plataforma plural, rigurosa y comprometida con el pensamiento situado y la transformación social.

Del mismo modo, convocamos a nuestras lectoras y lectores a sumergirse en los artículos aquí reunidos no solo como consumidores de información, sino como interlocutores activos, capaces de interpelar, cuestionar y enriquecer el debate científico desde sus propios contextos y experiencias.

**Llaudett Natividad Escalona-Márquez<sup>1</sup>**

Co-Editora

Revista Territorios y Regionalismos

## REFERENCIAS

Girola Molina, L. G. (2019). Las revistas científicas como instrumento de difusión del conocimiento. Revista Mexicana De Sociología, 81(4).  
<https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2019.4.57982>

---

<sup>1</sup> Doctoranda en Educación Superior. Mg. En Educación Superior. Especialista en Entornos Virtuales de Aprendizaje. Licenciada en Educación. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8682-2870> Correo: [llescalona@udec.cl](mailto:llescalona@udec.cl)

# Fortalecimiento de las capacidades de los Gobiernos Regionales: nuevos fundamentos y propuestas

## Strengthening the capacities of regional governments: new foundations and proposals

Rodrigo Candia-Silva<sup>1</sup>

### RESUMEN

El fortalecimiento de los Gobiernos Regionales (GORE) adquiere nueva importancia por el mayor interés (y presiones) por avanzar en la descentralización administrativa, fiscal y política, especialmente gracias al rol de los(as) gobernadores(as) regionales electos, que son un nuevo actor político con capacidad de presión e influencia sobre la agenda pública. Este trabajo busca analizar el escenario actual del funcionamiento de los GORE, centrado en las implicancias de la agenda de descentralización que impulsa el gobierno del Presidente Boric y en las recomendaciones recientes de organismos internacionales sobre los desafíos que presenta la gestión pública subnacional. A partir del análisis, se entregan propuestas para estructurar los procesos de fortalecimiento de capacidades de dichos organismos, destacando la necesidad de impulsar procesos consensuados entre los actores que los componen (gobernadores, consejeros, directivos, funcionarios), así como también la relevancia de los roles de promoción y coordinación que deben realizarse desde el nivel central.

**Palabras clave:** descentralización, gobiernos regionales, capacidades.

### ABSTRACT

The strengthening of regional governments (GORE) acquires new importance due to the greater interest (and pressures) to advance administrative, fiscal and political decentralization, especially thanks to the role of the elected regional governors, who are a new political actor with the capacity to pressure and influence the public agenda. This work seeks to analyze the current scenario of the functioning of the GORE, focused on the implications of the decentralization agenda promoted by the government of President Boric and on the recent recommendations of international organizations on the challenges presented by subnational public management. Based on the analysis, proposals are provided to structure the capacity-building processes of said organizations, highlighting the need to promote consensual processes among the actors that make them up (governors, counselors, directors, officials), as well as the relevance of the promotion and coordination roles that must be carried out from the central level.

**Keywords:** decentralization, regional governments, subnational capacities.

Recibido: 03/10/2022      Aceptado: 00/04/2025

---

<sup>1</sup>Administrador Público y Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Docente Facultad de Gobierno, Universidad de Chile. Santiago, Chile. 0000-0003-2492-0007 (<https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0003-2492-0007>). Correo: [racandia@gmail.com](mailto:racandia@gmail.com).



## 1. INTRODUCCIÓN

La descentralización de funciones y recursos en los organismos de administración subnacional, en este caso, en los Gobiernos Regionales (GORE) ha sido un tema que ha estado presente en los programas de gobierno de los distintos presidentes de la República y, además, periódicamente aparece en la agenda pública, especialmente en los últimos años, gracias a la llegada de un nuevo actor (los gobernadores regionales) quienes, al ser electos por voto popular, cuentan con una capacidad de presión mayor a la de las anteriores autoridades regionales (intendentes regionales), ya que estos eran designados por el primer mandatario.

Más recientemente, en el programa de gobierno del presidente Boric (2021), se estableció a la descentralización como un pilar transversal de su gestión. Comprometiéndose a distribuir el poder del Estado en forma igualitaria a lo largo del territorio nacional, ello a partir de la idea de que la descentralización sirva para lograr un desarrollo territorial equitativo que considere las particularidades de cada lugar.

Para esto, siguiendo el citado documento, se compromete el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales a través de diversas vías, tales como:

- Proyecto de ley de rentas regionales, con énfasis en autonomía financiera y equidad territorial.
- Rol en el establecimiento de prioridades productivas, mediante una coordinación en materia científica, tecnológica, productiva, educacional y de la organización social.
- Rol en fortalecer los ecosistemas regionales de innovación, incluyendo la generación de un sistema de parques científico-tecnológico y clústeres industriales por macrozona.
- Fortalecimiento de programas y de líneas de asistencia técnica en vivienda y ciudad mediante la descentralización de su ejecución en GORE y municipalidades.
- Generación de planes maestros de integración territorial y una ley de ordenamiento territorial.
- Descentralizar la planificación y gestión del transporte.

- Fortalecer a los GORE en lo referido a regulación y planificación medioambiente y en la gestión de recursos hídricos y de residuos.

Esto se refuerza con el compromiso del programa para fortalecer y reforzar la transferencia de competencias contemplada en la ley 21.074, de fortalecimiento de la regionalización del país. En ese marco, se contempla establecer una instancia entre el Ejecutivo, los GORE y las municipalidades para acordar las competencias a traspasar, así como para orientar el proceso y darle seguimiento.

El cumplimiento de estos compromisos implica una serie de nuevas funciones para los GORE, las que pueden servir para configurar una agenda de fortalecimiento de sus capacidades a partir de los ámbitos que son de interés del nivel central. No obstante, en línea con los principios del programa en cuanto al carácter participativo y consensuado de las competencias a ser entregadas a los GORE y municipalidades, esa agenda se puede complementar a partir de los intereses que son propios de cada uno, representados por el gobernador(a) regional respectivo, pero a partir de procesos internos de discusión y consenso en donde participen los(as) consejeros(as) regionales y los funcionarios(as).

Por su parte, la ley 19.175 (ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional), incluso antes de la reforma mediante la ley 21.074, ya contemplaba una serie de funciones de los gobiernos regionales en ámbitos tales como gestión de inversiones regionales y planificación del desarrollo regional. Además de las funciones de soporte que son necesarias para que pueda funcionar adecuadamente la organización (abastecimiento, gestión de personas, informática, etc.). Las cuales se vieron acrecentadas a partir de la modificación en cuestión, ampliando sus facultades y funciones en materias tales como: fomento productivo, desarrollo social y humano, infraestructura y transportes, gestión de zonas rezagadas y administración de áreas metropolitanas, entre otras. Estas por si solas implican un aumento del quehacer de las entidades de administración regional.

En esa perspectiva, mediante este documento, se busca analizar los ámbitos de apoyo que requieren los GORE para generar y/o fortalecer las capacidades que necesitan para cumplir con sus funciones, considerando el escenario actual de las tareas que tienen a su cargo, la agenda de



descentralización del Presidente Boric y sus proyecciones, y tendencias y recomendaciones internacionales en relación con políticas de desarrollo territorial y roles de la institucionalidad de gobierno subnacional.

## **2. DESARROLLO**

### **2.1. Roles actuales y emergentes de los gobiernos regionales**

#### **2.1.1. Roles actuales**

Tal como se ha señalado, son diversas las funciones que la ley les ha conferido a los GORE. Estas se han incrementado desde su creación en el año 1992 bajo la ley 19.175. Lo anterior, en el marco de que dicha normativa establece que los GORE son entidades a cargo de la administración superior de cada región, la que tendrá como objetivo su desarrollo social, cultural y económico y ejercerán sus competencias de manera directa o en conjunto con otros organismos del Estado (ley 21.074, 2018, art. 7)<sup>3</sup>.

Al respecto, de acuerdo con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE, s/a), los GORE ejercen funciones generales y especiales, las que se enmarcan en los ámbitos de acción que se desprenden del objetivo antes descrito.

Entre las primeras (ligadas a planificación, gestión financiera, normativa, coordinación y ejecución), se incluye a las siguientes (ley 19.175, 2005, art. 16):

- Diseñar, elaborar, aprobar y aplicar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región en el ámbito de sus competencias
- 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.
- Administrar fondos y programas de aplicación regional.
- Asesorar a las municipalidades, cuando éstas lo soliciten, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo.
- Ejercer las competencias que le sean transferidas de conformidad con lo dispuesto en la ley.

<sup>3</sup> Es el remplazo del inciso segundo del artículo 13 del DFL 1-19175. Sobre las competencias, el citado artículo establece que "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".

Por su parte, en cuanto a las funciones especiales, estas se asocian al ordenamiento territorial (ley 19.175, 2005, art. 17), fomento productivo (ley 19.175, 2005, art. 18) y al desarrollo social y cultural (ley 19.175, 2005, art. 19), siendo algunas de ellas las siguientes:

#### **a) Ordenamiento territorial**

- Elaborar y aprobar el plan regional de ordenamiento territorial.
- Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región.
- Participar en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento en la región.
- Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente.
- Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región.

#### **b) Fomento productivo**

- 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.
- Promover y diseñar, programas, proyectos y acciones en materia de fomento de las actividades productivas establecidas como prioridades regionales.
- Promover y apoyar, en coordinación con los municipios la implementación de oficinas comunales de fomento productivo e innovación para la competitividad, coordinando su acción a nivel regional.

#### **c) Desarrollo social y cultural**

- Establecer prioridades regionales para la erradicación de la pobreza.
- Participar en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de escasos recursos o que viva en lugares aislados, a beneficios y programas en el ámbito de la salud, educación y cultura, vivienda, seguridad social, deportes y recreación y asistencia judicial.

- Fomentar las expresiones culturales, cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural de la región.
- Proponer programas y proyectos que fomenten la formación deportiva y la práctica del deporte.

Por su parte, la ley en cuestión establece algunas condiciones para el ejercicio de las competencias señaladas, así como también para las que sean transferidas a los GORE en virtud del procedimiento establecido en el párrafo 2º del Capítulo II de este cuerpo legal<sup>4</sup>. Entre ellas, están las siguientes

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". "[...] en dicho ejercicio, se deberá actuar coordinadamente, propendiendo a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones. (ley 21.074, 2018, art. 20bis)

En cuanto a la evolución que ha tenido el traspaso de competencias hacia los GORE, a partir de una revisión de las disposiciones originales que estableció la ley 19.175, se puede destacar lo siguiente:

En general, tal como lo indica Henríquez (2020), los GORE han visto incrementados sus ámbitos de competencia, pasando del marco que originalmente contempló la ley 19.175, definiéndolos como entidades encargadas de asignar recursos públicos (principalmente del Fondo Nacional de Desarrollo Regional – FNDR -), a una segunda etapa en donde se sumaron competencias en materia de planificación y una tercera y actual en la que se le incorporaron otras en materia de ejecución de políticas, programas, planes y proyectos dentro de lo que dicha normativa le permite.

En planificación, mediante la ley 20.035 (2005) se entregaron facultades para la elaboración del Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI), el cual es "una estimación de la inversión y de las actividades que el gobierno regional, los ministerios y servicios efectuarán en la Región, identificando los proyectos, estudios y programas, y la estimación de sus costos" (art. 70 bis)<sup>5</sup>.

<sup>4</sup>Del que, a su vez, deriva el reglamento que fija las condiciones, plazos y demás materias concernientes al procedimiento de transferencia de competencias, el que será analizado más adelante.

<sup>5</sup> Además, a partir de la citada normativa se fortaleció la dotación de los GORE con una jefatura de división y 4 profesionales, lo que incrementa las jefaturas de división inicialmente existentes, asociadas a las divisiones de

Lo anterior se complementó con la ley 20.530 (2011), la cual confirió a los GORE la competencia exclusiva

en materia de planificación del desarrollo de la Región, mediante el diseño, elaboración, aprobación y aplicación de políticas, planes y programas dentro de su territorio, los que deberán ajustarse a las políticas nacionales de desarrollo y al presupuesto de la Nación (art. 23).

Luego, mediante la ley 21.074, se entregaron una serie de nuevas competencias. Entre ellas destacan las que les otorgan el rol de ejecución, siguiendo a Henríquez (2020), quedando definidas como “proponer, promover y ejecutar planes y programas de alcance regional” destinadas a

[...] estimular el desarrollo de la ciencia, tecnología, conocimiento e innovación para el desarrollo y de nuevas capacidades empresariales, facilitando la incorporación de las nuevas tecnologías de la información que propenda a favorecer el crecimiento sostenido, integrado y sustentable de la región respectiva, proponiendo y promoviendo instrumentos de fomento productivo. “[...] obras de infraestructura y equipamiento regional; y gestión de transporte. [...] la igualdad de derechos y oportunidades y la cohesión social. (ley 21.074, 2018, art. 68)

11

A ello se suman competencias en materias tales como:

- Administración de áreas metropolitanas (ley 21.074, 2018, art. 104 bis).
- Proponer territorios como zonas rezagadas en materia social, y su respectivo plan de desarrollo (ley 21.074, 2018, art. 17, letra i).

## **2.2. Procedimiento de transferencia de competencias**

El procedimiento para la transferencia de competencias hacia los Gobiernos Regionales (GORE) se encuentra regulado en el párrafo 2° del capítulo II de la ley 19.175 (2005). En este marco normativo, el artículo 21 septies, específicamente en su letra c), número iii), dispone que las condiciones, plazos y demás aspectos vinculados al proceso de transferencia deberán ser establecidos mediante un reglamento. Este reglamento, por mandato legal, debe ser aprobado a través de un decreto supremo, lo que se materializó en el Decreto Supremo N.º 656, de 2019.

Entre sus disposiciones generales, se pueden destacar las siguientes:

---

Administración y Finanzas y de Análisis y Control de Gestión. Las divisiones de Planificación y Desarrollo Regional se formalizaron posteriormente a partir de la ley 21.074.



[...] se entenderá por competencia toda facultad, función o atribución que posean los ministerios o servicios públicos para satisfacer las necesidades públicas establecidas en sus leyes orgánicas o en otras disposiciones legales, con excepción de la ley de Presupuesto del Sector Público (ley 21.396, 2021, art. 1).

Entre los lineamientos que deben seguirse para la transferencia de los Gobiernos Regionales (GORE) se destacan los siguientes de la (ley 21074, 2018, art. 21):

- Las competencias para transferir deben estar asociadas a las materias de fomento de las actividades productivas y/o desarrollo social y cultural.
- El procedimiento se puede iniciar tanto a solicitud del GORE (sólo durante los primeros 24 meses de cada período presidencial), como por iniciativa del Presidente de la República.
- Las transferencias pueden ser temporales (al menos, por un año) y definitivas.
- Deben considerar la disponibilidad de recursos tanto económicos, físicos y de personal.
- Se dará preferencia a las competencias cuya aplicación resulte pertinente a nivel regional y que permita mejorar tanto la toma de decisiones como la implementación de políticas nacionales en el territorio, evitando afectar a otras regiones.
- Estas competencias deberán ser, idealmente, replicables en la mayoría del país, salvo aquellas con carácter eminentemente local.
- La transferencia podrá implicar adaptar y ejecutar instrumentos nacionales desde una lógica regional, incluyendo la gestión directa de recursos.

12

Está contemplado un procedimiento para la evaluación del ejercicio de las competencias transferidas, a través de un Consejo de Evaluación de Competencias, el que está integrado por expertos(as) en descentralización, en partes iguales del gobierno central y de los GORE.

## **2.1. Agenda de descentralización**

La agenda de descentralización del gobierno del Presidente Boric es posible analizarla a partir de 2 momentos: el primero desde el periodo de su gestión en marzo de 2022 y un segundo a partir de los acuerdos que suscribió

el ejecutivo con la Asociación de Gobernadores y Gobernadoras Regionales de Chile (AGORECHI) en enero del año 2023.

Sobre el primer periodo, de acuerdo con SUBDERE (2022), la agenda de descentralización de este periodo se configura a partir de la visión del Presidente Boric de que el centralismo no puede seguir siendo la respuesta a los problemas que presentan los diversos territorios, por lo que es necesario distribuir poder a las autoridades locales y a la sociedad civil.

En ese contexto, inicialmente se estructuró a partir de los siguientes componentes:

- a) Transferencia de competencias y fortalecimiento de gobiernos regionales: implementar el proceso con base en competencias solicitadas por los gobernadores regionales al Presidente Boric antes de inicio de su mandato, en grupos de competencias a ser acordadas con ellos en foros de trabajo conjunto, y en competencias a ser solicitadas por cada GORE, según sus intereses.
- b) Ley de Rentas Regionales: mediante la formulación de una iniciativa legal que incluya el fortalecimiento del FNDR y el rediseño de sus criterios de distribución incorporando un aporte basal para el desarrollo territorial y la generación de un Fondo de Equidad Territorial, adicional y complementario al FNDR, con foco en las zonas rezagadas, las zonas extremas, y la vulnerabilidad socio-ecológica.
- c) Flexibilidad presupuestaria del GORE: a través de una revisión de las glosas comunes que regulan el programa de inversión de los gobiernos regionales y de otras normativas relacionadas, con el propósito de facilitar la ejecución eficiente de su presupuesto, disminuyendo burocracia injustificada.
- d) Pactos de Inversión Regional (enfoque intersectorial, nueva gobernanza e instrumentos): Busca fortalecer la participación de los actores regionales (GORE y municipalidades) en el proceso de la toma de decisiones de inversión regional.
- e) Política de Zonas Extremas: orientado a generar un marco institucional robusto que permita potenciar el rol del Estado en estos territorios, con criterios de ingreso y egreso de territorios, metodologías de evaluación

social especial y otros componentes necesarios para un rol activo del Estado en ellos.

- f) Zonas de Rezago: mejorar la política nacional de zonas rezagadas en materia social con base en el aprendizaje obtenido desde el inicio de su implementación en el año 2014, en materias tales como criterios de ingreso y egreso y, procedimientos de modificación de planes de desarrollo, entre otros.
- g) Asignación de fondos locales para la equidad territorial: Establecimiento de mecanismos que permitan mejorar el acceso y la focalización de los recursos en comunas que cuenten con mayores carencias relevantes para permitir una vida digna de sus habitantes.
- h) Fortalecimiento de GORE y municipalidades: de manera que cuenten con las capacidades y recursos necesarios para cumplir con la serie de tareas que tienen a su cargo.

Luego, a partir del acuerdo por la descentralización suscrito en Antofagasta en enero de este año, la agenda fue actualizada quedando conformada de la siguiente manera (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2023):

14

- a) *Coordinación internivel y participación territorial.*
  - Eliminación de la figura del Delegado(a) Presidencial, como se conoce actualmente.
  - Instalación de reuniones de gabinetes nación-región integrados (nacional y regionales).
  - Instructivo presidencial sobre intercambios y gestiones región-sector.
  - Instalación de COSOC pendientes.
- b) *Descentralización administrativa*
  - Modificar el procedimiento para la Transferencia de Competencias (TC).
  - Promover proceso de TC asimétrico para los GOREs.
  - Fortalecimiento de capacidades GOREs.
    - Modernización de la gestión.
    - Instalación de unidades de control pendientes.

- Rol unidad ejecutora.
- Acreditación de calidad.
- Internacionalización.
- Instalación áreas metropolitanas.
- Mejoramiento condiciones de entorno.
  - Sistema de gestión de capital humano avanzado para cada región.
  - Instalación unidades de control en los GOREs restantes.
  - Profundizar la vinculación entre GOREs y universidades.

c) *Descentralización fiscal.*

- Mejoras al proceso de formulación presupuestaria para el 2024 (Anteproyecto Regional de Inversiones– ARI– e Inversión Sectorial de Asignación Regional–ISAR–).
- Mejoras a normativa sobre marcos presupuestarios (Decreto N°24, 2020).
- Presentación proyecto de ley de rentas regionales y descentralización fiscal.

15

d) *Política Nacional de Descentralización.*

Formulación de una política nacional a partir de la convocatoria a autoridades regionales, locales, y parlamentarios y parlamentarias, así como a representantes de la academia y de la sociedad civil organizada vinculados al desarrollo territorial.

En cuanto a sus avances, son diversas las críticas que se han planteado (especialmente respecto al proceso de transferencia de competencias y al de reemplazo de la figura de Delegado Presidencial), dando para ello argumentos tales como los siguientes:

- “Claramente la decisión de la inversión pública en regiones está en favor de la autoridad regional designada y no de la autoridad regional electa” (Egon Montecinos, El País, 2023).
- Respecto al proyecto de ley que reemplaza al delegado presidencial: “No responde a las expectativas, sólo es un cambio de nombre” (gobernador Ricardo Díaz en TL Antofagasta, 2023).



- Sobre traspaso de competencias: “Tenemos un Presidente de la República que tiene un ánimo de descentralizar, pero también hay gente del equipo del Presidente que no es descentralizadora. Por lo tanto, ellos buscan las fórmulas para que esta ley que no facilita el traspaso de competencias sea la que prime” (Gobernador Rodrigo Díaz en “Soy Concepción”, 2023).

## 2.2. Roles emergentes

El reciente reporte *Perspectivas regionales de la OCDE 2023: La geografía de larga data de las desigualdades*, se centra en analizar la dinámica que presentan los países de la organización en cuanto a las tendencias existentes en materia de disparidades de capacidades y trayectos de desarrollo que presentan sus respectivas regiones (o equivalentes). Al respecto, entre sus principales planteamientos destacan los siguientes:

1. Las crecientes dinámicas de movilidad de la población, en la búsqueda de mejores oportunidades, si bien pueden ser un mecanismo para reducir las desigualdades entre países, también puede acrecentar los desequilibrios regionales e interpersonales, en la medida en tales oportunidades se concentran en pocos lugares. Dicha movilidad se ha traducido en desequilibrios geográficos que derivan en un aumento de la concentración de la población en áreas metropolitanas, así como también en un aumento en las brechas de ingreso entre regiones metropolitanas y no metropolitanas.
2. Después de un periodo de convergencia entre países de la OCDE, se puede constatar que la globalización no ha creado igualdad de oportunidades a lo largo de sus regiones. Esto ha implicado que, si bien ha existido convergencia entre aquellas ubicadas en la parte central de la distribución de ingresos, las ubicadas en la parte superior e inferior han seguido trayectorias diferentes.
3. Las trayectorias de desigualdades territoriales de los países de la organización no son únicas ni estandarizables. Los análisis efectuados permiten distinguir 4 categorías:
  - a) Algunos países con altos niveles de PIB per cápita vieron aumentar sus desigualdades regionales.

- b) Muchos de los países que han estado convergiendo hacia la media del PIB per cápita de la OCDE han visto aumentar sus desigualdades regionales.
- c) Otros países con niveles relativamente altos de PIB per cápita vieron cómo se reducían las brechas regionales.
- d) Los países del sur de Europa, como Grecia, Portugal y España vieron disminuir sus desigualdades regionales, pero en el contexto de un bajo crecimiento desde la crisis financiera global.

En cuanto a productividad, el informe destaca la existencia de desigualdades entre los países miembros de la agrupación, así como también que su reducción es una fuente relevante para atenuar las disparidades de ingresos entre sus regiones. Sobre esto último plantea que, si bien es posible mejorar los niveles de productividad de ellas, esto depende de diversos factores, tales como las condiciones geográficas y de las economías de aglomeración existentes en las ciudades, lo que cambia lentamente.

17

Asimismo, se señala que reducir las brechas de productividad sectorial entre regiones podría constituir un mecanismo eficaz para elevar la productividad a nivel agregado. En este contexto, la innovación y el progreso tecnológico se presentan como herramientas clave para alcanzar dicho objetivo; no obstante, su ausencia o insuficiente desarrollo puede, por el contrario, profundizar las desigualdades territoriales en esta materia.

Finalmente, se advierte sobre los posibles efectos derivados de la transformación del aparato productivo como respuesta a los desafíos del cambio climático. En particular, se destaca el riesgo de pérdida de empleos en sectores altamente contaminantes, situación que podría afectar de manera más aguda a aquellas regiones cuya estructura productiva presenta una mayor vulnerabilidad y dependencia de dichas actividades.

Con base en lo expuesto, y desde la existencia de lo que denomina 3 tendencias mega transformadoras (cambio climático, cambio demográfico y cambio tecnológico), plantea 2 vías prioritarias para las políticas de desarrollo regional: una orientada a desarrollar enfoques sistémicos y estratégicos para los sistemas de gobierno y para la gestión fiscal y otra que se oriente a contar

con una capacidad de prospectiva estratégica de parte de los tomadores de decisiones y formuladores de políticas a nivel nacional y subnacional.

En consecuencia, se recomienda que las políticas de desarrollo regional se orienten al cumplimiento de los siguientes objetivos:

- a) Garantizar el acceso equitativo a infraestructura y servicios públicos de calidad en todas las regiones.
- b) Impulsar la productividad y la competitividad.
- c) Proporcionar las habilidades adecuadas y oportunidades laborales de calidad en los mercados laborales regionales.
- d) Mejorar la calidad de los sistemas de gobernanza multinivel.
- e) Fortalecimiento de capacidades a nivel nacional y subnacional.

A su vez, estas políticas implican una serie de medidas para mejorar la calidad de los sistemas de gobernanza multinivel y fortalecer las capacidades a nivel nacional y subnacional, tales como las siguientes:

18

**Tabla 1**

*Medidas para mejorar la calidad de los sistemas de gobernanza multinivel*

<b>Recomendaciones de política para abordar las desigualdades territoriales</b>	<b>Mejorar la calidad de los sistemas de gobernanza multinivel</b>	<b>Fortalecer la capacidad a nivel nacional y subnacional</b>
Garantizar el acceso equitativo a infraestructura y servicios públicos de calidad en todas las regiones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir las ineficiencias y las fallas de coordinación.</li> <li>• Mejorar la asignación de recursos entre diferentes programas e inversiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar el diseño y la implementación de políticas de infraestructura y servicios públicos.</li> <li>• Mejorar la eficiencia administrativa.</li> <li>• Fortalecimiento de los servicios sociales.</li> </ul>
Impulsar la productividad y la competitividad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir las ineficiencias y las fallas de coordinación.</li> <li>• Mejorar la asignación de recursos entre diferentes programas e inversiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear entornos normativos e institucionales propicios para atraer inversión privada y apoyar el desarrollo empresarial.</li> </ul>
Proporcionar las habilidades adecuadas y oportunidades laborales de calidad en los mercados laborales regionales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir las ineficiencias y las fallas de coordinación.</li> <li>• Mejorar la asignación de recursos entre diferentes programas e inversiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proteger los derechos de los trabajadores.</li> </ul>
Mejorar la calidad de los sistemas de gobernanza multinivel.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar el diseño y la implementación de políticas de infraestructura y servicios públicos.</li> <li>• Mejorar la eficiencia administrativa.</li> </ul>
Fortalecimiento de capacidades a nivel nacional y subnacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir las ineficiencias y las fallas de coordinación.</li> <li>• Ayudar a identificar y construir conocimiento local.</li> </ul>	

**Fuente:** elaboración propia con base en OCDE (2023). Traducción propia.

A lo previamente señalado se suman los aportes de Williner y Martínez (2023), quienes, a partir de un análisis centrado en políticas públicas integrales, ponen especial énfasis en aquellas orientadas al desarrollo territorial. En su estudio, los autores identifican una serie de características fundamentales que deberían orientar este tipo de políticas. Entre ellas destacan: la intersectorialidad; la coordinación y participación activa de múltiples actores; la articulación entre distintos niveles de gobierno; y la incorporación del criterio de intertemporalidad, con el fin de asegurar un horizonte de planificación y acción que contemple el corto, mediano y largo plazo.

Sobre la intersectorialidad, se destaca la necesidad de que permita reconocer y abordar las diversas complejidades y aspectos económicos, sociales y ambientales de los procesos de desarrollo territorial. En cuanto a la coordinación y participación, enfatiza la relevancia de contar con mecanismos de participación que sean incidentes para los actores que son parte del territorio. La articulación multinivel se expresa en la consideración de las distintas escalas (global, central, intermedia, local y vecinal) para formular e implementar políticas en esta materia.

Por último, la intertemporalidad se orienta a comprender que la complejidad de los aspectos que influyen en los procesos de desarrollo territorial requiere para su mejoramiento de procesos que sean sostenibles en el tiempo.

En lo que se refiere al diseño, implementación y evaluación de políticas de desarrollo territorial, plantea algunos requisitos que también pueden ser considerados como capacidades que se requieren para su adecuada ejecución, los cuales se resumen en la siguiente tabla:

**Tabla 2**

*Requisitos / capacidades asociadas a políticas integrales de desarrollo territorial*

Diseño	Implementación	Evaluación
<ul style="list-style-type: none"> <li>Considerar de manera relevante a los actores locales, compatibilizando procesos botton up y top-down.</li> <li>Tener como principio la cohesión territorial en un marco de solidaridad territorial.</li> <li>Capacidad de considerar la diversidad territorial, que se expresa en dimensiones ambiental, social, cultural y económica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacidad para disponer de un sistema de gobernanza multinivel, que genere interacción horizontal (entre sectores) y vertical (entre niveles).</li> <li>Analizar la normativa existente y evaluar espacios para mejorarla, de manera de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacidad de evaluación.</li> </ul>



Diseño	Implementación	Evaluación
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Considerar el tamaño del territorio a intervenir, así como también de las desigualdades y diversidades, para efectos de definir la o las escalas más convenientes de trabajo.</li> <li>• Capacidad para proyectar el trabajo de la política en un horizonte temporal de largo plazo que genere consensos transversales y vaya más allá de los ciclos de gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• facilitar la implementación de las políticas.</li> <li>• Capacidad de operacionalización de la política a través de planes, entre otros instrumentos.</li> <li>• Focalización de financiamiento para su implementación.</li> <li>• Generación de capacidades en entidades involucradas.</li> </ul>	

**Fuente:** elaboración propia, con base en Williner y Martínez (2023)

Lo anteriormente expuesto se enriquece con las consideraciones que plantean Rodríguez-Pose y Vidal-Bover (2022), en cuanto a la relevancia que tienen las capacidades de las entidades subnacionales para posibilitar procesos de descentralización exitosos (teniendo en cuenta las bondades que ofrece la descentralización para, entre otras cosas, mejorar la pertinencia de la acción gubernamental en relación con la situación, necesidades y dinámicas locales).

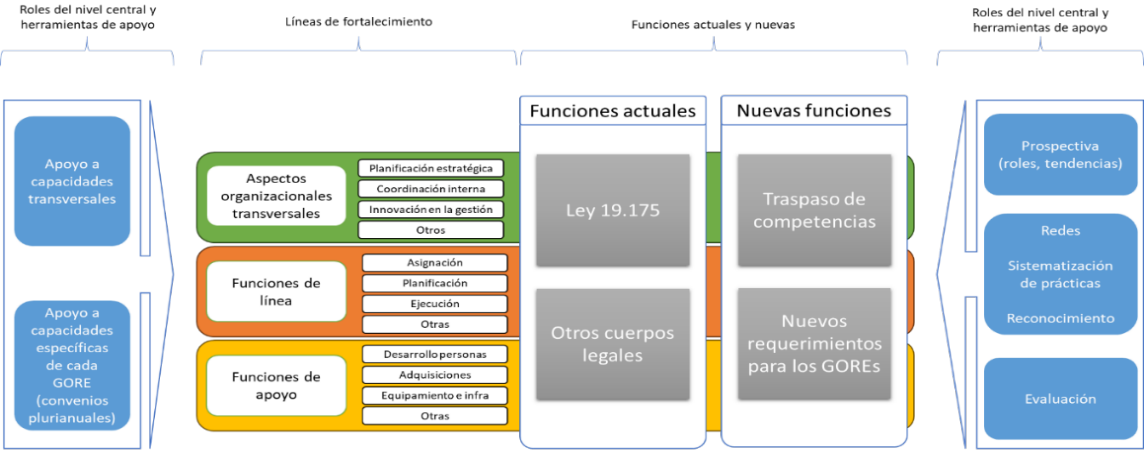
Al respecto, también destacan la necesidad de que los organismos que reciben nuevas competencias cuenten con los recursos adicionales necesarios para ejercerlas adecuadamente, centrándose en financiamiento, no obstante, esto puede proyectarse a otro tipo de recursos, como los asociados a la dotación de personal competente y a tecnologías que permitan ejecutar los procesos necesarios para su implementación. Además, plantean una serie de efectos negativos de no contar con las capacidades necesarias para el cumplimiento de las funciones, entre las que incluye la disminución de:

“la capacidad de los gobiernos subnacionales para recopilar información, adaptar las políticas a las preferencias locales e implementarlas adecuadamente [... así como también que] la ineficacia resultante de las autoridades subnacionales puede hacer mella en la confianza en las autoridades públicas y reducir la participación, la transparencia y la rendición de cuentas, todas las cuales son instituciones que influyen en el crecimiento económico” (Rodríguez-Pose y Vidal-Bover, 2022 p.5).

### 2.2.1. Esquema de análisis

Con base en los planteamientos señalados en los puntos anteriores, se ha formulado el siguiente esquema de análisis, que busca proponer una forma para encausar la reflexión, definiciones y acciones de fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales como se observa en la Figura 1.

**Figura 1**  
*Esquema de análisis para el fortalecimiento de capacidades de los GORE*



**Fuente:** elaboración propia.

El esquema presentado se compone de la siguiente manera:

**Tabla 3**  
*Descripción del esquema de análisis*

Componentes	Descripción	Consideraciones
Líneas de fortalecimiento	<p>Se propone que el proceso de fortalecimiento se estructure a partir de 3 líneas:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Funciones de línea:</i> aquellas ligadas al cumplimiento de los objetivos del gobierno regional (asociadas al desarrollo económico, social y cultural de la región) y que son susceptibles de clasificarse en los ámbitos de asignación de recursos (para financiar iniciativas de inversión y subsidios), planificación (del territorio y del desarrollo regional, como forma de articular actores y encausar el trabajo del GORE entorno a objetivos comunes. Esto implica también el seguimiento y evaluación del cumplimiento de esa planificación, junto con los temas que de ello se derivan) y, ejecución de acciones, incluyendo iniciativas de inversión y otras de gestión, tales como la articulación de actores entorno a temas de interés regional, entre otras.</li><li>• <i>Funciones de apoyo:</i> principalmente referidas a aquellas que tiene a su cargo la División de Administración y Finanzas, pero que son necesarias para que las funciones de línea efectivamente puedan realizarse. Entre ellas, destacan las de desarrollo de personas (por ejemplo, a través de planes de capacitación) y las de adquisiciones (especialmente en el marco del rol de ejecución de los GORE), más allá de que también existen otras tareas en esta línea.</li></ul>	<p>Considerando las características de las funciones transversales, el rol de conducción de los administradores(as) regionales resulta fundamental, dado que la ley 19.175 (2005) les establece como tarea la "gestión administrativa del gobierno regional y la coordinación del accionar de los jefes de cada una de las divisiones a que se refiere el artículo 68" (art. 68 quáter).</p>
Funciones actuales y nuevas	Las funciones actuales se refieren a las principalmente establecidas en la ley 19.175,	Parte de las nuevas funciones se derivan de

Componentes	Descripción	Consideraciones
	<p>así como facultades que confiere ese cuerpo legal u otras como la ley 20.848, que establece un marco para la inversión extranjera directa en Chile y crea la institucionalidad respectiva, la que entrega facultades a los GORE en la materia.</p> <p>Por su parte, las nuevas funciones son aquellas que reciben los GORE a partir del proceso de transferencia de competencias ya descrito, así como también de aquellas que se les piden (o invita) a los GORE que ejerzan por parte de entidades del nivel central o también por iniciativa propia las que, si bien están dentro de su abanico de competencias, no necesariamente están de manera explícita como, por ejemplo, en materia de cambio climático o de relaciones internacionales, entre otras.</p>	<p>diversos temas que van adquiriendo relevancia para el desarrollo regional. Entre ellos, además de los ya señalados, se pueden incluir la seguridad ciudadana o la migración, entre otros.</p>
Roles del nivel central y herramientas de apoyo	<p>En términos generales, estos roles se centran en la promoción de procesos de fortalecimiento y de coordinación de actores.</p> <p>En específico, esto implica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo al fortalecimiento de capacidades transversales: definidas a partir de las necesidades u oportunidades fortalecimiento que se repiten entre los gobiernos regionales (todos o grupos de ellos), así como también de temas que deseen promover desde el nivel central (más detalles al respecto en el punto siguiente).</li> <li>• Apoyo a capacidades específicas de cada GORE: que se traduzcan en la suscripción de convenios plurianuales de fortalecimiento (a ser suscritos entre cada GORE y SUBDERE), con objetivos, metas a lograr y con aporte de financiamiento y apoyo técnico para su concreción.</li> <li>• Análisis y discusión prospectiva sobre roles y tendencias en el funcionamiento de los GORE (o su equivalente): con base en experiencias extranjeras, recomendaciones de organismos internacionales y acciones de innovación en la gestión que emprendan gobiernos regionales. A partir de ellas se busca obtener aprendizajes y evaluar sus implicancias para el quehacer de dichos organismos.</li> <li>• Promoción de redes de cooperación e intercambio de experiencias entre los gobiernos regionales: que permitan extraer lecciones, sistematizar prácticas y promoverlas a través de su reconocimiento.</li> <li>• Evaluación de procesos de fortalecimiento: en ámbitos tales como organización, procesos, resultados obtenidos e idealmente, impactos alcanzados, de manera de generar recomendaciones específicas para el GORE evaluado y otras generales que puedan ser replicables por el resto.</li> </ul>	<p>El apoyo al funcionamiento de los GORE es tarea de la SUBDERE, para lo cual debe coordinarse con las distintas entidades que están relacionadas a las funciones de los gobiernos regionales (tales como la Dirección de Presupuestos (DIPRES), la Contraloría General de la República (CGR) y ministerios y servicios públicos).</p>

**Fuente:** elaboración propia.

### 2.3. Propuestas

A continuación, se plantean algunas propuestas que se consideran de utilidad para mejorar las condiciones asociadas a los procesos de fortalecimiento de capacidades de los GORE:

#### *a) Condiciones de entorno*

Discusión sobre roles: para contar con un marco claro para encausar el proceso de descentralización resulta fundamental establecer criterios claros que permitan definir ámbitos de acción para los organismos públicos del nivel central, del nivel regional y del nivel comunal, de manera de dar mayor objetividad en cuanto a las competencias que deben ser ejercidas por cada uno de ellos y, derivado de lo mismo, cuáles competencias deberían transferirse entre estos niveles.

De esta manera, la mayor objetividad señalada también se expresa en disminución de la discrecionalidad y arbitrariedades respecto a las competencias que desee ejercer una entidad gubernamental de cualquiera de los niveles indicados, así como también respecto a la necesidad de transferir aquellas que deban ser ejercidas por otros niveles. Esto último no implica necesariamente un traspaso automático que se alinee con los criterios que se definan, pero sí puede servir para justificar una hoja de ruta de competencias a entregar.

Entre los criterios que se pueden considerar están los de eficiencia (técnica, administrativa, fiscal), eficacia, pertinencia (en relación con particularidad territoriales), desarrollo armónico y equilibrado del territorio y subsidiariedad (de manera que priorizar que las funciones públicas sean ejercidas a nivel comunal, por sobre el regional y por el nivel regional por sobre el nacional, siempre que sean ejercidas de manera eficaz y eficiente), entre otros.

Mejoramiento del proceso de transferencia de competencias: el proceso regulado de acuerdo con lo descrito en el punto 2.2 de este documento, ha estado sometido a diversas críticas de parte de los gobernadores(as) regionales y sus equipos. Entre ellas, destaca lo engorroso de la preparación de la información necesaria para efectuar el trámite y la duración del proceso, además de la falta de garantías para que las



transferencias incluyan los recursos financieros y humanos (especialmente) que son necesarios para ejercer las competencias entregadas.

En esa perspectiva, y en lo que se refiere a personas, el traspaso a través de comisiones de servicio ha mostrado problemas para concretarse en la práctica, principalmente por las dificultades que tienen los servicios para disponer efectivamente a la dotación asociada a una competencia, dado que las que se han ido transfiriendo hasta la fecha corresponden a etapas de procesos que en lo medular siguen estando a cargo del organismo del nivel central, por lo que ha costado determinar la proporción de horas que una o más personas destinan a esa etapa en específico y, por lo tanto, la cantidad de personas que debe traspasarse. Esto además de las aprehensiones que han mostrado los propios funcionarios para participar de estos traspasos (especialmente por la incertidumbre que les genera en cuanto a sus condiciones de trabajo).

Por ello se hace necesario, para mejorar la viabilidad del proceso, introducirle algunas mejoras. En ese sentido, una propuesta es formular criterios para determinar distintos niveles de involucramiento de los GORE en aspectos relevantes del funcionamiento de los organismos del nivel central (en un marco de territorialización de las políticas públicas), siendo la transferencia de competencias el nivel mayor.

Una idea de criterios y roles asociados se presenta a través de la Tabla 4.

**Tabla 4**

*Niveles de involucramiento de los GORE en el ejercicio de nuevas competencias*

Niveles de involucramiento del GORE	Casos en que operaría	Roles del GORE	Roles del organismo sectorial
Focalización con relación al interés regional	Programas que operen desde el nivel central para el conjunto del país y que, por lo tanto, tenga una dotación única de personal para todas las regiones en donde interviene (nivel de participación básico).	Definir criterios objetivos para solicitar focalizaciones especiales para la región (basados en estadísticas, instrumentos de planificación regional, etc.).	Operar el programa flexibilizando en lo referido a la focalización, en la medida que esta permita cumplir con los objetivos de la iniciativa.
Toma de decisiones sobre asignación de recursos y/u otros aspectos	Programas que operen desde el nivel central para el conjunto del país y que, por lo	Definir lineamientos que justifiquen las decisiones que se adopten para modificar	Operar el programa considerando los ajustes que se deriven de los espacios de

Niveles de involucramiento del GORE	Casos en que operaría	Roles del GORE	Roles del organismo sectorial
estratégicos, con relación al interés regional	tanto, tenga una dotación única de personal para todas las regiones en donde interviene (nivel de participación intermedio)	aspectos estratégicos del programa (basados en estadísticas, instrumentos de planificación regional, etc.).	decisión regional entregados, en la medida que permitan cumplir con los objetivos de la iniciativa.
Traspaso de competencias	Programas o iniciativas que cuenten con equipos en la o las regiones a las que se desea traspasar.	Implementar el programa en su totalidad.	Establecer lineamientos para la implementación (en coherencia con políticas nacionales y con otras iniciativas que sean pertinentes), dar seguimiento y evaluación, sistematizar y promover aprendizajes y trabajo en red entre GORE.

**Fuente:** elaboración propia

Sobre lo propuesto, es importante señalar que la focalización está referida a aspectos que permitan velar por la pertinencia territorial de los programas (territorios, segmentos de usuarios, etc.), así como la toma de decisiones incluye aspectos como los señalados, además de otros que sean centrales para el cumplimiento de los objetivos del programa, tales como las características de los beneficios que entrega, y que se traduzca en una flexibilización del monto disponible para la región, monto a entregar a cada beneficiario, ítems de financiamiento y/o plazo de ejecución, entre otros. Asimismo, ambos niveles no son necesariamente excluyentes, sino que pueden ejercerse en conjunto, pero se plantean por separado para efectos de que exista la opción de un nivel progresivo de involucramiento de los GORE.

Por cierto, la propuesta en cuestión busca darle mayor viabilidad a los procesos de descentralización sin que impliquen una presión presupuestaria mayor (como, por ejemplo, sería la que generaría la contratación de equipos de profesionales para que cada GORE pueda ejercer nuevas competencias). En ese sentido, se debe considerar que, en un escenario ideal, aún si se contara con los recursos suficientes como para hacer los ajustes de dotación necesarios entre los GORE que reciben competencias y los servicios que dejan de ejercerlas, sigue siendo una cuestión que no es fácil de abordarse no solo por lo ya señalado respecto al proceso de comisión de servicios, sino que

también por los problemas que se derivan diferencias salariales que existen entre algunos servicios y los GORE.

No obstante, igualmente es necesario considerar recursos que apoyen el proceso en materias tales como preparación de los equipos de los gobiernos regionales (capacitación) y adquisición de equipamiento que eventualmente se requiera para el ejercicio de la competencia (equipos computacionales, software, etc.), entre otros.

Por último, la transferencia de competencias, en el esquema propuesto, se plantea como una etapa final de descentralización administrativa, en donde el aprendizaje obtenido de las etapas anteriores puede ser de utilidad para este mayor protagonismo que implica que asumen los GORE en la implementación. No obstante, se debe contemplar que ello no implica que los organismos sectoriales desaparecen de la implementación, sino que más bien asumen nuevos roles. Detrás de todo esto está la necesidad de contar con mecanismos de coordinación región-sector en los que ambas partes confíen y se comprometan con su involucramiento activo.

Sobre esto último, una forma de abordar esta coordinación es promover a los GORE como operadores de políticas nacionales, dentro del alcance de las facultades que les confiere la ley (de manera de no incentivar su *municipalización*). Esto podría operar mediante convenios de colaboración y de transferencia de recursos desde el nivel central a los GORE, para que éstos los ejecuten (y los complementen con recursos propios) de acuerdo con los lineamientos de la política nacional que corresponda y con espacios de flexibilización para su pertinencia territorial que ambas partes concuerden (además de efectuar la coordinación con otros actores del territorio para ello, tales como las municipalidades). En estos convenios, en general, los organismos del nivel central asumirían roles tales como el fortalecimiento de capacidades de los GORE (con apoyo de SUBDERE), de apoyo a la ejecución y de seguimiento y evaluación, entre otros relacionados.

Incentivos a los sectores: un eslabón que no debe dejarse de lado para darle viabilidad política al proceso de descentralización son los incentivos que deben tener los organismos del nivel central, ya que son ellos los que deben descentralizarse a través de distintas vías, como las propuestas en el cuadro anterior. Al respecto, es importante que no se vea la descentralización

simplemente como una pérdida de poder para el nivel central, sino también como una herramienta para mejorar el funcionamiento del conjunto del aparato público. Ello implica entender la descentralización como una oportunidad tanto para la organización como para sus funcionarios:

Organización: medio para mejorar la pertinencia territorial de la acción sectorial; posibilidad de complementar recursos regionales con sectoriales para, por ejemplo, incrementar coberturas en la región; posibilidad para probar nuevas iniciativas o variaciones de ya existentes.

Funcionarios: oportunidad de desarrollo profesional al insertarse en una nueva organización, poniendo en valor los aprendizajes obtenidos y capacidades desarrolladas; acceso a incentivos pecuniarios y no pecuniarios, lo que implica armar un sistema de incentivos múltiples asociados a temas tales como formación (a través de becas), mejoras de remuneraciones y otros incentivos temporales (como, por ejemplo, para traslado, acceso a vivienda, etc.)<sup>6</sup>.

27

Para esto, puede ser de utilidad el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), que encabeza la DIPRES, de manera de que a partir de él se disponga de una línea de descentralización que incentive a cada organismo a disponer una agenda en la materia, con componentes de sensibilización interna y una hoja de ruta a partir de los niveles de involucramiento antes propuestos, entre otros a definir.

#### *b) Condiciones organizacionales*

Procesos consensuados de definición de objetivos organizacionales y de desarrollo de capacidades para su logro: como forma de lograr consensos, respaldos y corresponsabilidad de fortalecimiento de capacidades de la organización, es necesario involucrar en esas definiciones a representantes de los distintos actores que trabajan en el GORE (gobernador regional, consejo regional, directivos, funcionarios). Esta participación también resulta de utilidad que se extienda a las etapas de priorización de necesidades, definición de acciones para abordarlas y su seguimiento y evaluación.

---

<sup>6</sup> Por cierto, el disponer este sistema puede implicar costos para el proceso de descentralización que se suman a los indicados en el punto anterior.

Por su parte, puede ser de utilidad (para darles un sentido “objetivo”) que esas definiciones se sustenten en procesos de planificación estratégica organizacional, que alineen la estructura, procesos, personal y recursos entorno al cumplimiento de los objetivos que debe cumplir el GORE<sup>7</sup> los que, a su vez, se derivan de los instrumentos de planificación del desarrollo regional, así como también en el programa de gobierno del (de la) gobernador(a) regional de turno.

Sinergia de procesos de fortalecimiento comunes con procesos de fortalecimiento específicos para cada GORE: a partir de los planes de fortalecimiento que genere cada gobierno regional emergerán una serie de temas de interés común tanto para su totalidad, como también para grupos de ellos. Con base en ellos se puede estructurar procesos de fortalecimiento comunes, los que se pueden complementar con ámbitos de trabajo que se propongan desde el nivel central, derivados de tendencias, recomendaciones y/o experiencias internacionales o también de temas en los que se desee promover un involucramiento de los GORE o mejorar el que ya tienen (derivado de fuentes tales como el programa de gobierno del (de la) Presidente(a) o de la agenda pública del momento, entre otras).

Ambas líneas de fortalecimiento deben articularse para darles coherencia y compatibilizar su implementación. En ese sentido, puede ser de utilidad que el organismo a cargo de acompañar a los GORE en esta tarea (SUBDERE), se apoye en un comité de fortalecimiento, integrado por representantes de los(as) gobernadores(as) regionales, de los(as) consejeros(as) regionales, de los(as) directivos(as) y de los(as) funcionarios(as) de los GORE, de manera de contar con una instancia que acompañe el análisis, definición, priorización, ejecución y seguimiento y evaluación de ambas líneas de fortalecimiento.

Mejorar la dotación de personal de los GORE: esto a partir de un proceso comprensivo de las necesidades que tienen en relación con el buen cumplimiento de sus funciones y las brechas existentes respecto a la dotación que ya disponen (cantidad y perfiles). En ese sentido, se propone que el primer paso sea definir una especie “deber ser” en relación con las características de la dotación que cada gobierno regional requiere (en las

<sup>7</sup> Incluyendo entre estos últimos incentivos como los derivados del PMG antes señalado.



dimensiones ya señaladas, el que, si bien puede tener elementos comunes para todos, también debe considerar particularidades de cada uno respecto a los objetivos que cada gobierno regional tiene, los que se derivan de la planificación estratégica organizacional antes señalada). Luego, se propone analizar las brechas que cada GORE tiene respecto a ese “*deber ser*” y, en función de eso, determinar la prioridad que tiene cada una para la organización y posibles formas de abordarlas. Sobre esto último, en la perspectiva del uso eficiente de los recursos, la primera opción sería evaluar la posibilidad de mejorar el uso del personal ya existente, ya sea mediante su reasignación o acciones de capacitación que permitan dotarlo de las competencias requeridas (es decir, maximizar el uso de la dotación ya existente), para luego de agotada esa vía, determinar la necesidad de contar con nuevas incorporaciones.

### 3. REFLEXIONES FINALES

El fortalecimiento de capacidades de los GORE es una labor que requiere abordarse de manera continua, tanto por la necesidad de contar con las capacidades adecuadas para cumplir con la serie de tareas que tienen a cargo (las cuales, a partir de la llegadas de los(as) gobernadores(as) regionales han ganado en visibilidad e importancia para la opinión pública), como también de generar condiciones que permitan darles viabilidad técnica y administrativa a los procesos de descentralización de competencias y recursos desde el nivel central, los cuales hoy también se ven más demandados a partir de la existencia de la señalada autoridad regional.

En esa perspectiva, a partir de este trabajo, se ha querido plantear la necesidad de mejorar el proceso de fortalecimiento de capacidades, que permita hacerse cargo tanto de las funciones que actualmente les confiere la ley, las nuevas que vayan recibiendo a partir del proceso de transferencia de competencias existentes y de modificaciones a otras normativas (como la ley de presupuestos del sector público), junto con los temas nuevos que están emergiendo dentro de su abanico de influencia, como la ya señalada seguridad ciudadana.

Para ello, se han planteado una metodología de trabajo y algunos criterios a considerar. Dentro de ellos, destaca la necesidad de tener una

mirada comprehensiva y consensuada entre los actores del gobierno regional respecto a los objetivos a conseguir, las capacidades disponibles para ello, las brechas existentes y las oportunidades que existen para maximizar el uso de ellas como primer paso para abordarlas.

Asimismo, y a modo de propuesta, se plantean una serie de condiciones de entorno y organizacionales que se considera que pueden ser de utilidad para estos procesos.

Finalmente, se considera que es relevante no perder de vista que la descentralización es un medio para un fin superior, cual es mejorar el funcionamiento del aparato público.

#### 4. REFERENCIAS

Apruebo Dignidad (2021), *Programa de Gobierno del Presidente Boric*. <https://bit.ly/4gpTuO1>

Decreto 24, *Aprueba reglamento que fija los procedimientos y requerimientos de información para asignar los recursos del presupuesto de inversión regional, describe las directrices, prioridades y condiciones en que debe ejecutarse el presupuesto regional de acuerdo a marcos o ítems presupuestarios*, 27 de enero, 2020, Biblioteca del Congreso Nacional [BCN], (Chile). <https://bcn.cl/2no8b>

Decreto 656, *Reglamento que fija las condiciones, plazos y demás materias concernientes al procedimiento de transferencia de competencias*, Ministerio del Interior y Seguridad Pública; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo 26 de diciembre, 2019, Biblioteca del Congreso Nacional [BCN], (Chile). <https://bcn.cl/2no8a>

DFL 1, *DFL 1-19175, fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y administración Regional*. Ministerio del Interior y Seguridad Pública; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 8 de agosto, 2005, Biblioteca del Congreso Nacional [BCN]. (Chile). <https://bcn.cl/2ewu7>

Díaz, Ricardo (2023). *Críticas a la propuesta del gobierno "No responde a las expectativas, sólo es un cambio de nombre": Gobernador regional y proyecto para eliminar las delegaciones presidenciales*. Entrevista a Gobernador Regional de Antofagasta, Sr. Ricardo Díaz. <https://bit.ly/4iJpTAM> visitado el 5 de noviembre de 2023.

Díaz, Rodrigo (2023). *Gobernador del Biobío y el proceso de traspaso de competencias: "Hay gente del equipo del Presidente que no tiene el ánimo de*

descentralizar". Extracto de entrevista <https://bit.ly/3DzpLUc> visitado el 5 de noviembre de 2023.

Henríquez, O. (2020). *Las leyes de descentralización en Chile: eje del cambio de la intergubernamentalidad pasando de la jerarquía a la negociación*. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, no.21 Santiago, enero 2020. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-17902020000100005>

Ley 20035, art. 70 bis *Introduce modificaciones en la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, en lo relativo a la estructura y funciones de los Gobiernos Regionales*, 23 de junio, 2005, Biblioteca del Congreso Nacional [BCN], (Chile). <https://bcn.cl/2k3ve>

Ley 20530, *Crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y modifica Cuerpos Legales que indica*, 06 de octubre, 2011, Biblioteca del Congreso Nacional [BCN], (Chile). <https://bcn.cl/2j52x>

Ley 21.074, *fortalecimiento de la regionalización del país*. Ministerio del Interior y Seguridad Pública; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. 2 de febrero, 2018, Biblioteca del Congreso Nacional [BCN], (Chile). <https://bcn.cl/2bs0f>

Ley 21396, *Modifica leyes que indica con la finalidad de implementar adecuadamente el proceso de descentralización del país*, 09 de diciembre, 2021, Biblioteca del Congreso Nacional [BCN], (Chile). <https://bcn.cl/2ulbn>

Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2023). *Protocolo de acuerdo en materia de descentralización. 19 de enero de 2023, región de Antofagasta*. <https://bit.ly/3BsyKGp>

Montecinos, E. (2023). *Descentralización y gobiernos regionales tutelados en Chile*. Columna de opinión. <https://bit.ly/4gJKLpB>

OECD (2023). *OECD Regional Outlook 2023: The Longstanding Geography of Inequalities*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/92cd40a0-en>

Rodríguez-Pose, A. y Vidal-Bover, M. (2022). *Unfunded Mandates and the Economic Impact of Decentralisation. When Finance Does Not Follow Function*. Political Studies Online First, November 27. <https://doi.org/10.1177/00323217221136666>.

SUBDERE (s/a). *Orientaciones para gobiernos regionales*. División de Desarrollo Regional de SUBDERE y Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo. <https://tinyurl.com/yxx3jaw7>

Williner, A y Martínez, M. F. (2023). *Políticas públicas integrales: el caso de las políticas de desarrollo territorial*. Serie Desarrollo Territorial, N°22 (LC/TS.2023/90), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://tinyurl.com/3z43u647>

# Descentralización de las políticas públicas de género en Chile: un análisis en la provincia de Arauco desde una perspectiva biomédica

## Decentralization of Public Gender Policies in Chile: An Analysis in the Province of Arauco from a Biomedical Perspective

Fernanda Orias Vidal<sup>1</sup>

### RESUMEN

Este artículo se centra en la evaluación de la descentralización de las políticas públicas de género en Chile desde la perspectiva de las funcionarias biomédicas en la provincia de Arauco. La descentralización se ha establecido con el propósito de otorgar mayor autonomía a las autoridades locales en la toma de decisiones y la implementación de políticas específicas para abordar las inequidades de género. En este contexto, se investiga cómo los profesionales biomédicos perciben y se involucran en este proceso de descentralización y cómo influye en la promoción de la equidad de género en el ámbito de la salud. Aunque se han logrado avances, es evidente que persisten desafíos que requieren atención, como la asignación de recursos adecuados y la formación continua para garantizar que las políticas de género sean implementadas de manera efectiva y sostenible en el sistema de salud descentralizado.

**Palabras Clave:** enfoque de género, derechos sexuales y reproductivos, ginecólogos/as, matrócn/as.

### ABSTRACT

This article evaluates the decentralization of gender public policies in Chile, focusing on the perspectives of female biomedical professionals in the Province of Arauco. Decentralization has aimed to empower local authorities with greater autonomy to address regional gender inequalities through context-specific policies. This study explores how biomedical professionals perceive and engage with this decentralization process, and how it shapes the promotion of gender equity in healthcare. While notable progress has been made, persistent challenges remain. Key issues include insufficient resource allocation and the lack of continuous professional training, which hinder the effective and sustainable implementation of gender-sensitive health policies. The findings offer valuable insights into the local dynamics of decentralized governance and its potential to transform gender equity within the Chilean healthcare system.

**Key words:** Gender Perspective, Sexual and reproductive rights, healthcare domain).

Recibido: 16/03/2023      Aceptado: 20/12/2024

---

<sup>1</sup> Departamento de Ginecología, Unidad de Ginecología y Obstetricia Servicio de Salud Arauco, Facultad de Administración Pública y Ciencia Política, Magister en Política y Gobierno, Universidad de Concepción, Concepción, Chile. Correo: [fernanda.orias@Hrav.cl](mailto:fernanda.orias@Hrav.cl) ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-6059-1162>

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Contexto histórico y legal de los derechos sexuales y reproductivos

En los últimos años, la descentralización de las políticas públicas ha emergido como un componente fundamental en la transformación del panorama político y social de Chile. Este proceso ha buscado empoderar a las autoridades locales con mayor autonomía para abordar problemáticas específicas y desafíos regionales, entre ellos, la inequidad de género. En este contexto, se han dado pasos significativos hacia la promoción de la igualdad de género y los derechos de las mujeres a través de políticas públicas focalizadas. Dentro de este marco, la provincia de Arauco se ha convertido en un punto de interés para la investigación.

La integración de la perspectiva de género en las políticas públicas de salud, específicamente desde la perspectiva de las funcionarias biomédicas, es un componente crucial en el esfuerzo por abordar disparidades y fortalecer la atención a la salud de las mujeres en un contexto descentralizado. La participación y percepción de estas profesionales en este proceso de descentralización y su impacto en la equidad de género en la provincia de Arauco son temas de indudable relevancia.

33

### 1.2. Evolución internacional y regional de los derechos sexuales y reproductivos

Los derechos sexuales y reproductivos son un conjunto fundamental de derechos humanos que abarcan la autonomía, la igualdad y la dignidad en todas las cuestiones relacionadas con la sexualidad y la reproducción. A nivel global, estos derechos involucran el acceso a información y servicios de salud sexual y reproductiva, la toma de decisiones informadas sobre el propio cuerpo y la capacidad de ejercer la sexualidad de manera libre y segura. (Dides-Castillo, 2018)

En América Latina, los derechos sexuales y reproductivos han sido un tema de discusión y avance en las últimas décadas. La región ha enfrentado desafíos en la garantía de estos derechos debido a factores como la influencia de valores culturales y religiosos, así como la falta de acceso equitativo a



servicios de salud sexual y reproductiva. Sin embargo, también ha habido progresos notables, como la legalización del aborto en ciertos países y la promulgación de leyes que protegen los derechos de las mujeres y las personas LGBT+. (Conopoima Moreno, 2019)

A pesar de los avances, persisten desafíos en la región, como la alta incidencia de embarazos adolescentes, la falta de educación sexual integral en las escuelas y la discriminación hacia poblaciones marginadas. La lucha por los derechos sexuales y reproductivos en América Latina es un proceso continuo que busca asegurar que todas las personas tengan el control sobre sus propios cuerpos y puedan vivir sus vidas con salud y dignidad. (Dalia Szulik, 2018)

En Chile al 2023, los derechos sexuales y reproductivos han experimentado avances significativos, pero aún enfrentan desafíos persistentes. El país ha experimentado cambios legales y sociales que han contribuido a fortalecer la garantía de estos derechos. La legalización del aborto en tres causales (riesgo para la vida de la madre, inviabilidad fetal y violación) marcó un hito en la protección de la autonomía reproductiva de las mujeres. (Miranda, 2019)

Sin embargo, persisten desafíos en el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva de calidad, especialmente para poblaciones marginadas y rurales. La educación sexual integral en las escuelas sigue siendo insuficiente, lo que limita la toma de decisiones informadas sobre sexualidad y prevención de embarazos no deseados. (Grajales Usuga, 2022)

Además, la discriminación y estigmatización hacia las personas LGBT+ continúa siendo una preocupación. Aunque ha habido avances en términos de reconocimiento legal de parejas del mismo sexo y protección contra la discriminación, todavía existen barreras para el pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de esta población.

### **1.3. La ley 21.030 sobre interrupción voluntaria del embarazo en Chile**

La ley de interrupción voluntaria del embarazo en Chile, promulgada en 2017, representa un cambio significativo en la política de salud reproductiva del país. Esta ley permite la interrupción del embarazo en tres

causales: riesgo para la vida de la madre, inviabilidad fetal y embarazo resultante de una violación. (Montesó Curto, 2014)

La ley establece procedimientos y garantías para acceder a la interrupción en estas situaciones, con énfasis en el respeto a la voluntad y autonomía de las personas embarazadas. Sin embargo, la aplicación efectiva de la ley ha enfrentado desafíos, como la objeción de conciencia por parte de profesionales de la salud y barreras en el acceso a servicios de interrupción en algunas regiones. (SERNAMEG, 2022)

Aunque representa un paso adelante en el reconocimiento de los derechos reproductivos de las mujeres en Chile, la ley también ha sido objeto de debate y controversia en el país, reflejando diferencias en valores culturales y religiosos. La implementación y el monitoreo continuo de esta ley son fundamentales para asegurar que las personas puedan ejercer su derecho a la interrupción voluntaria del embarazo de manera segura y accesible en las circunstancias permitidas por la ley. (Miranda, 2019).

Por lo antes expuesto, este artículo tiene como objetivo analizar cómo la descentralización de las políticas públicas de género ha afectado el abordaje de la equidad de género en el ámbito de la salud en la provincia de Arauco, desde la perspectiva de las funcionarias biomédicas.

Se explorarán las percepciones, experiencias y desafíos que estas profesionales enfrentan al involucrarse en la implementación de políticas públicas orientadas a la igualdad de género en un entorno descentralizado. Al analizar estos aspectos, se busca aportar a la comprensión de los avances logrados y las áreas en las que aún es necesario trabajar para garantizar una implementación efectiva y sostenible de políticas de género en el ámbito de la salud en la provincia de Arauco.

## 2. METODOLOGÍA

La metodología de esta investigación se basa en un enfoque cualitativo que busca comprender en profundidad la perspectiva de las funcionarias biomédicas en la provincia de Arauco con respecto a la descentralización de las políticas públicas de género. El diseño del estudio involucra la realización de entrevistas en profundidad con estas profesionales en diversos niveles de gobierno y servicios de salud (Sampieri, 2014).

La población de interés fue seleccionada mediante muestreo intencionado, buscando una representación diversa de experiencias y perspectivas. El estudio se llevó a cabo en el contexto de los establecimientos de salud y organizaciones gubernamentales en la provincia de Arauco. Las entrevistas se realizaron en entornos adecuados para las participantes, lo que permitió un diálogo abierto y cómodo. Durante las entrevistas, se exploraron temas relacionados con la descentralización de políticas de género, experiencias personales y desafíos enfrentados.

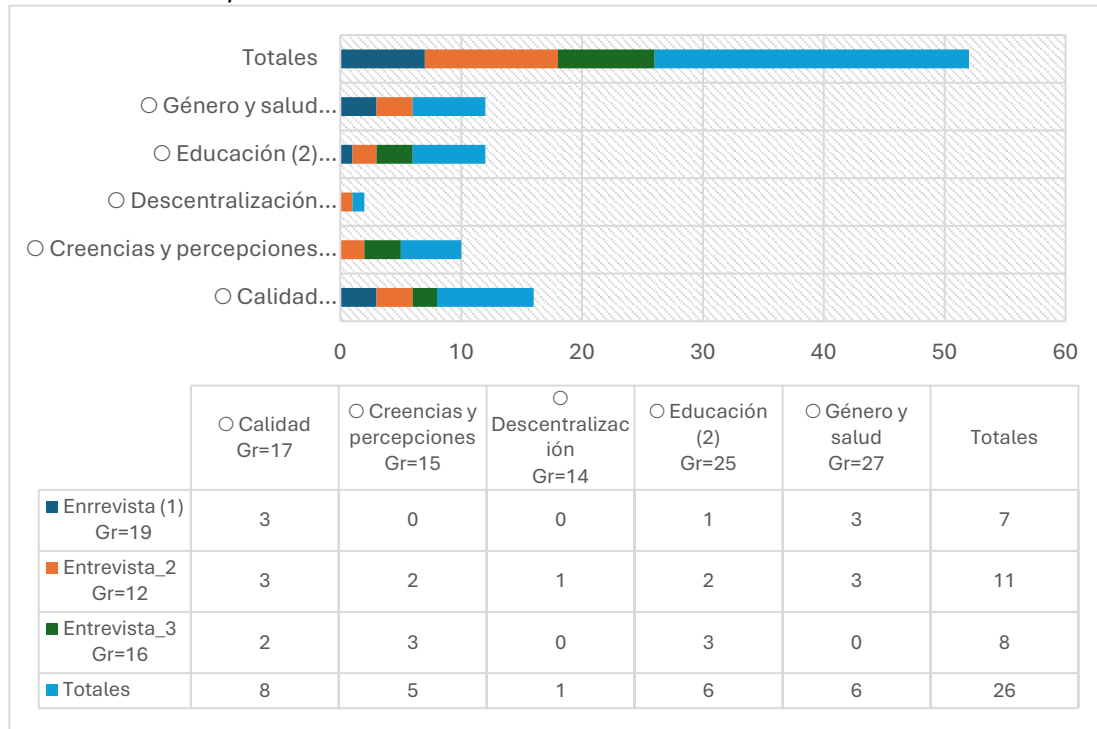
Las entrevistas fueron analizadas utilizando herramientas de análisis de contenido y software como Atlas.ti. Esto permitió identificar patrones, temas emergentes y relaciones en los datos cualitativos. Se agruparon los códigos en categorías temáticas relevantes, lo que facilitó la identificación de áreas de interés y tendencias en las perspectivas de las entrevistadas.

### 3.RESULTADOS

#### 3.1. Impactos del programa de centros de desarrollo de negocios

**Tabla 1**

*Concurrencia de palabras N1*



**Fuente:** Creación Propia con datos de Altas.ti

El análisis de los patrones de coocurrencia entre los códigos y las entrevistas en el gráfico proporciona información valiosa sobre los temas que emergen en las diferentes perspectivas de las entrevistas. A través de este análisis, se pueden extraer observaciones significativas sobre la relevancia y la distribución de los temas en las entrevistas, así como las posibles áreas de enfoque y énfasis en cada caso.

**Calidad:** La coocurrencia del código *Calidad* en todas las entrevistas sugiere que la preocupación por la calidad de los Servicios de Salud es un tema común y relevante en todas las perspectivas. Además, la mayor coocurrencia con las entrevistas: *Entrevista (1)* y *Entrevista\_2* podría indicar que la importancia de la calidad es especialmente destacada en estas dos. Esto podría señalar una percepción compartida de la necesidad de garantizar altos estándares de atención en el contexto de la interrupción voluntaria del embarazo.

**Creencias y percepciones:** La ausencia de coocurrencia del código *creencias y percepciones* en la *Entrevista (1)* sugiere que este tema no se discutió en ella. En contraste, la coocurrencia en la *Entrevista\_2* y *Entrevista\_3* indica que las creencias y percepciones son especialmente relevantes en esas perspectivas. Esto podría sugerir que las entrevistas 2 y 3 brindan una visión más profunda de cómo las creencias y percepciones influyen en la implementación y percepción de la interrupción voluntaria del embarazo.

**Descentralización:** La coocurrencia del código *Descentralización* solo en la *Entrevista\_2* sugiere que este tema solo fue mencionado en ese contexto específico. Esto podría indicar que la descentralización es un punto de enfoque particular en esa entrevista, y su ausencia en las otras podría indicar que este tema no fue relevante o no fue discutido en esas perspectivas.

**Educación:** La coocurrencia del código *Educación* en todas las entrevistas, con un enfoque particular en la entrevista 3, sugiere que la educación es un tema recurrente en todas las perspectivas. Sin embargo, su mayor coocurrencia en la entrevista 3 podría indicar que la educación es especialmente destacada en esa entrevista, lo que sugiere un enfoque

significativo en la importancia de informar y educar a la comunidad sobre la interrupción voluntaria del embarazo.

Género y salud: La coocurrencia del código *género y salud* en la *Entrevista (1)* y *Entrevista\_2*, pero no en la *Entrevista\_3*, sugiere que este tema está presente en las dos primeras entrevistas, pero no se discutió en la tercera. Esto podría indicar que las dos primeras exploran cómo el género influye en la salud y la implementación de la política, mientras que este aspecto no fue relevante en la tercera.

En conjunto, el análisis cualitativo de los patrones de coocurrencia resalta la diversidad de temas abordados en las entrevistas y cómo estos temas se distribuyen entre las diferentes perspectivas. Los resultados ofrecen una comprensión más rica de las áreas de enfoque y relevancia en cada entrevista, lo que puede informar un análisis más profundo y una interpretación contextualizada de las percepciones y desafíos en torno a la implementación de la interrupción voluntaria del embarazo.

### Figura 1

Frecuencia de palabras en la entrevista

38



**Fuente:** Creación propia usando el Atlas.ti

La presentación de los resultados obtenidos a partir de la metodología cualitativa aplicada en esta investigación ofrece una visión detallada de las perspectivas y experiencias de las funcionarias biomédicas en relación con la descentralización de las políticas públicas de género en la provincia de Arauco. A través de un análisis exhaustivo de las entrevistas en profundidad, se han identificado patrones y temas clave que arrojan luz sobre la intersección entre



la descentralización, el enfoque de género y la equidad en el ámbito de la salud.

Uno de los resultados centrales es la percepción de las funcionarias biomédicas sobre la adaptación local de las políticas de género. Estas profesionales reconocen la importancia de la descentralización para abordar las necesidades específicas de la comunidad de Arauco. Se destacó la flexibilidad que brinda esta aproximación para ajustar las políticas a las realidades locales, considerando factores culturales y socioeconómicos que influyen en la salud de las mujeres. Sin embargo, se subraya la necesidad de garantizar una implementación uniforme y eficaz en todos los niveles.

Las entrevistas también revelaron que la descentralización ha aumentado la participación comunitaria en la definición de agendas de género. Las funcionarias biomédicas destacan el compromiso y la voz activa de la sociedad civil en la formulación de políticas que respondan a las demandas locales. Esto sugiere que la descentralización puede contribuir a una mayor legitimidad y pertinencia de las políticas públicas, al involucrar directamente a quienes son impactados por ellas.

39

Sin embargo, el acceso a recursos y la capacitación continúan siendo obstáculos identificados por las funcionarias biomédicas. La falta de financiamiento y personal capacitado limita la implementación efectiva de las políticas de género. Además, se percibe la necesidad de una mayor formación en enfoques de género para asegurar una atención de salud equitativa y de calidad.

La colaboración interinstitucional también emergió como un tema relevante. A pesar de los esfuerzos descentralizados, las entrevistas señalan que la coordinación entre diferentes niveles de gobierno y organizaciones puede ser un desafío, lo que resulta en una falta de sinergia y coherencia en las políticas implementadas.

En conjunto, la presentación de los resultados refleja la riqueza y la complejidad de la relación entre la descentralización y la promoción de la equidad de género en la salud. Los hallazgos proporcionan información esencial para informar futuras estrategias de políticas públicas y mejoras en

la implementación de políticas de género en la provincia de Arauco y, potencialmente, en todo el país.

#### 4. DISCUSIÓN

La discusión de este artículo se centra en analizar y contextualizar los hallazgos obtenidos a través de la metodología de investigación aplicada. Las perspectivas recopiladas de las funcionarias biomédicas en la provincia de Arauco ofrecen una visión valiosa sobre cómo la descentralización de las políticas públicas de género ha influido en la promoción de la equidad de género en el ámbito de la salud. A través de la perspectiva de estos profesionales, se identificaron patrones, desafíos y oportunidades que arrojan luz sobre la dinámica de la descentralización y su impacto en la implementación de políticas.

Uno de los principales hallazgos revela que la descentralización ha permitido una mayor adaptación de las políticas de género a las realidades locales de la provincia de Arauco. Esto ha facilitado la consideración de las necesidades específicas de la comunidad y la incorporación de enfoques culturalmente sensibles. Sin embargo, se identificó que esta adaptación también presenta desafíos, ya que puede depender en gran medida de la voluntad política y de los recursos disponibles en cada área.

El análisis de las entrevistas resalta la importancia de la capacitación y sensibilización en enfoques de género para los actores locales. Aunque la descentralización ha brindado oportunidades para un mayor compromiso comunitario, se observa una necesidad de fomentar la comprensión y el apoyo a las políticas de género en todos los niveles, desde las autoridades hasta los proveedores de salud. La falta de recursos humanos y financieros también emergió como un desafío importante, lo que sugiere la necesidad de asignaciones presupuestarias adecuadas y la búsqueda de soluciones innovadoras para superar esta barrera.

Otro aspecto destacado en la discusión es la interacción entre los diferentes niveles de gobierno y la sociedad civil en la implementación de políticas. Las entrevistas indican que, aunque la descentralización puede fomentar la participación local, también puede dar lugar a falta de coordinación y duplicación de esfuerzos. La colaboración efectiva entre los

diversos actores se perfila como un elemento esencial para garantizar que las políticas de género sean coherentes y eficaces en todo el territorio. (Salud, 2018)

En última instancia, este estudio contribuye a la comprensión de cómo la descentralización afecta la promoción de la equidad de género en la provincia de Arauco desde la perspectiva de las funcionarias biomédicas. Las conclusiones sugieren la necesidad de abordar desafíos persistentes, como la falta de recursos y la necesidad de sensibilización, mientras se capitalizan las oportunidades para una adaptación más precisa y una mayor participación comunitaria en la implementación de políticas de género. (Valdés, 2018)

## 5. CONCLUSIONES

En conclusión, este artículo aborda la temática de la descentralización de las políticas públicas de género en Chile desde la perspectiva de las funcionarias biomédicas en la provincia de Arauco. A través del análisis cualitativo de las entrevistas y el uso de herramientas como Atlas.ti, se ha explorado en profundidad cómo esta descentralización impacta en la promoción de la equidad de género en el ámbito de la salud.

Las entrevistas con las funcionarias biomédicas revelan una serie de desafíos y oportunidades en la implementación de la interrupción voluntaria del embarazo y otras políticas de género. Se destaca la importancia de la capacitación constante, la retroalimentación y la educación en la mejora de la atención y en la prevención de malinterpretaciones de la ley. Asimismo, se subraya la necesidad de contar con espacios especializados y salas de hospitalización adecuadas para garantizar el bienestar de los pacientes.

La consideración de aspectos socioeconómicos, geográficos y culturales como barreras para el acceso a la salud refleja la complejidad en la implementación de políticas de género en diferentes contextos. La coocurrencia de códigos relacionados con la educación y el género en todas las entrevistas señala la importancia de abordar estos temas de manera integral para empoderar a las mujeres y garantizar el cumplimiento de sus derechos sexuales y reproductivos.

El enfoque en la calidad de los servicios de salud emerge como un tema recurrente en todas las entrevistas, destacando la necesidad de garantizar

altos estándares en la atención. Además, la relevancia de temas como creencias y percepciones, así como la descentralización en ciertos contextos, evidencia la diversidad de perspectivas y desafíos que deben ser considerados en la implementación efectiva de políticas públicas de género.

En última instancia, este artículo enfatiza la importancia del trabajo en equipo, la capacitación continua y la educación pública para lograr una implementación exitosa de políticas de género descentralizadas en el ámbito de la salud. Las voces y perspectivas de las funcionarias biomédicas proporcionan una visión valiosa y holística que puede guiar futuros esfuerzos en la promoción de la equidad de género y el acceso a servicios de salud reproductiva en Chile y más allá.

## 6. REFERENCIAS

- Aravena, W. M. (2018). *Transformaciones en la política y desafíos para gobernar en el siglo XXI*. Concepción: Editorial Universidad de Concepción.
- Cabrerizo Egea, M. J., Barroso García, M. P., & Rodríguez-Contreras Pelayo, R. (2015). Interrupción voluntaria del embarazo y uso de métodos anticonceptivos en mujeres que ejercen la prostitución en Almería. *Gaceta Sanitaria*, 29(3), 205–208. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2014.10.003>
- Caro-Miranda, J. J. (2019). Reflexiones “contractuales” acerca de la ley de interrupción voluntaria del embarazo en Chile. *Acta Bioethica*, 25(2), 215–224. <https://doi.org/10.4067/S1726-569X2019000200215>
- Conopoima Moreno, Y. C. (2019). El femicidio como resultado de la educación patriarcal. *Revista Universidad y Sociedad*, 11(4), 118–123. <https://tinyurl.com/v23kjkyd>
- Dides Castillo, C. P., & Fernández Zamorano, C. P. (2018). Aborto en Chile: avances en derechos humanos. *Revista de Bioética y Derecho*, (43), 61–76. <https://doi.org/10.1344/rbd2019.0.20421>
- Grajales Usuga, M. E. (2022). Violencia misógina, amor y patriarcado. *Perseitas*, 10, 296–322. <https://doi.org/10.21501/23461780.4098>
- Laza Vásquez, C., & Castiblanco Montañez, R. A. (2013). Experiencias y opiniones de los profesionales de la salud frente a la despenalización del aborto. *Revista Cubana de Salud Pública*, 39(Supl. 1), 939–949. <https://tinyurl.com/44he7kvf>
- Ministerio de Salud de Chile. (2018). Norma Técnica Nacional de Acompañamiento y Atención Integral a la mujer que se encuentra en alguna de las tres causales que regula la ley 21030. <https://tinyurl.com/wbm6kxy>

- Ministerio de Salud de Chile. (2018). Orientaciones Técnicas ley 21030. <https://tinyurl.com/4rnha67y>
- MINSAL. (2022). Norma Técnica y Administrativa ley 21.371 para el acompañamiento integral de las personas en duelo gestacional y perinatal. Santiago: MINSAL. <https://tinyurl.com/5z7p7jc>
- Monteverde, M., & Tarragona, S. (2019). Safe and unsafe abortions: Total monetary costs and health care system costs in Argentina in 2018. *Salud Colectiva*, 15, e2275. <https://doi.org/10.18294/sc.2019.2275>
- Montesó Curto, P. (2014). Dificultades para el avance de las mujeres. Diferentes teorías sociológicas. *Enfermería Global*, 13(4), 265–274. <https://tinyurl.com/mrxvzcad>
- Niñez, D. d. (2024, mayo 25). Defensoría de la Niñez. <https://tinyurl.com/ykmmnw56s>
- Perrota, G. (2019). Interrupción legal del embarazo: política pública. *Revista Argentina de Salud Pública*, 10(39), 31–34. <https://tinyurl.com/y3dy52cs>
- Pérez, B., Sagner-Tapia, J., & Elgueta, H. E. (2020). Despenalización del aborto en Chile: Una aproximación mixta desde la percepción del aborto en población comunitaria. *Gaceta Sanitaria*, 34(5), 485–492. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2018.11.004>
- Romero, M., Zamberlin, N., & Gianni, M. C. (2010). La calidad de la atención posaborto: un desafío para la salud pública y los derechos humanos. *Salud Colectiva*, 6(1), 21–34. <https://tinyurl.com/2dkrc25k>
- Sampieri, R. H. (2014). Metodología de la investigación. McGraw-Hill / Interamericana Editores.
- SERNAMEG. (2024, abril 26). Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género. <https://tinyurl.com/yrw4jnhw>
- Undurraga Valdés, V. (2018). Aspectos bioéticos y jurídicos del acompañamiento en la ley chilena de interrupción voluntaria del embarazo en tres causales. *Acta Bioethica*, 24(2), 227–235. <https://doi.org/10.4067/S1726-569X2018000200227>
- Valdés, V. (2018). Salud sexual y reproductiva con enfoque de derechos. Santiago: Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).



# La descentralización en Colombia, una mirada desde el marco normativo de las razones de su adopción

## Decentralization in Colombia, a perspective from the normative framework of the reasons for its adoption

Jorge Enrique Asela-Molina<sup>1</sup>

### RESUMEN

La descentralización como modelo de estructuración del Estado colombiano fue una respuesta a las crecientes necesidades que se presentaban en los diferentes niveles de gobierno en materia fiscal, política y administrativa. Necesidades ahondadas por la poca eficiencia del Estado, un creciente número de servicios públicos a proveer, desequilibrios sociales, una mayor relevancia de los entes locales de gobierno a nivel económico, entre otros. A partir de la respuesta a las carencias el documento busca analizar desde su marco normativo, la evolución de las razones que motivaron la adopción de la descentralización como base organizacional del Estado en Colombia, esto mediante una revisión del marco legal que envuelve el proceso de descentralización en el país, centrado en las razones que motivaron su adopción. Esta revisión permitió ver desde las diferentes etapas históricas del proceso, una evolución constante que ha generado un marco normativo sólido entorno a prestar las herramientas para solventar las carencias que motivaron la adopción de la descentralización. Lo que ha evidenciado la consolidación de esta en Colombia desde los aspectos, fiscal, administrativo y político.

**Palabras clave:** Descentralización, Estado, Entes territoriales, Consolidación, Proceso.

### ABSTRACT

Decentralization as a model for structuring the Colombian state was a response to the growing needs at different levels of government in fiscal, political, and administrative matters. These needs were exacerbated by the inefficiency of the state, an increasing number of public services to be provided, social imbalances, and a greater relevance of local government entities at the economic level, among others. Based on addressing these deficiencies, this document seeks to analyze, from a normative framework, the evolution of the reasons that motivated the adoption of decentralization as the organizational foundation of the state in Colombia. This is done through a review of the legal framework surrounding the decentralization process in the country, focusing on the reasons that motivated its adoption. This review allowed us to observe a constant evolution throughout the different historical stages of the process, which has generated a solid normative framework that provides the tools to address the deficiencies that prompted the adoption of decentralization. This has demonstrated the consolidation of decentralization in Colombia in fiscal, administrative, and political aspects.

**Key words:** Decentralization, State, Territorial entities, Consolidation, Process.

Recibido: 29/07/2022      Aceptado: 18/03/2023

---

<sup>1</sup> Economista, Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, Colombia. Correo: [jorgeasela@hotmail.com](mailto:jorgeasela@hotmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-4974-204X>

## 1. INTRODUCCIÓN

La adopción de la descentralización como modelo de estructuración del Estado en América Latina en las últimas décadas del siglo XX, es una respuesta a las eventualidades políticas de la región, en ese tiempo, ampliamente gobernada por dictaduras militares y víctima de un creciente endeudamiento. Circunstancias que de igual manera tocarían a Colombia. Esta apuesta por un sistema más participativo busca entre otras cosas, un Estado eficiente que responda a las necesidades de los ciudadanos, mejorando la calidad en la prestación de bienes y servicios públicos, así como la corrección de la disparidad entre regiones.

De esta forma surge como la alternativa más idónea para estructurar el Estado, la descentralización, entendida ésta como un proceso político - administrativo que se fundamenta en el traslado de responsabilidades, recursos y funciones desde un ente central de gobierno hacia las localidades que lo componen (Treisman, 2002). Este proceso en Colombia a lo largo de su historia está enmarcado en tres etapas (Asela, 2015), la primera de ellas en donde los aportes son incipientes, pero donde se puede referenciar el origen del proceso que data de 1968 con la promulgación de la ley 33, en donde se hace partícipe de las rentas del gobierno central a los entes subnacionales. Esta etapa va hasta 1982, en donde se empieza a ver las prácticas centralistas y la poca autonomía de los entes locales como una traba para el crecimiento económico. La segunda etapa de la descentralización en el país va desde 1983 hasta 1990, aquí se presentan avances serios en temas de autonomía fiscal, administrativa y política, constituyendo de acuerdo con Iregui, Ramos y Saavedra (2001) en las bases que sustentan el proceso en el país. La tercera etapa o de consolidación es la que comprende 1991 en adelante, teniendo como actor fundamental la promulgación de la constitución política de 1991.

El desarrollo de estas etapas obedece a la implementación y desarrollo de las razones de la adopción del proceso de descentralización como modelo de estructuración del Estado, razones recogidas por Soledad Loaeza (1996) y que se fundamentan en cuatro puntos: 1) aumentar la eficiencia de la administración pública, y mejorar la provisión de bienes y servicios colectivos,

2) fortalecer las instituciones de carácter político y generar mayor participación democrática, 3) necesidad de generar capacidad de inserción en los procesos globales, 4) desarrollo social más equitativo; esto respondiendo a la necesidad de reconocimiento expreso de la importancia de los entes territoriales en temas políticos, económicos y administrativos.

De esta manera el presente documento busca evidenciar desde su marco normativo la adopción del proceso de descentralización en Colombia, teniendo como base las razones recogidas por Soledad Loaeza (1996) para su adopción en la región, mostrando los hechos que han marcado su cumplimiento como, las particularidades que lo han acompañado en su desarrollo.

## **2. DESARROLLO**

### **2.1. La descentralización**

Desde su surgimiento como modelo de estructuración del Estado la descentralización como término en el campo académico ha venido en constante evolución, es allí donde radica la dificultad de encontrar un consenso en la definición de éste. Una de las definiciones con mayor aceptación en el ámbito, es la generada por Denis Rondinelli, James McCullough y Ronald Johnson (1989), los cuales la definen como “la transferencia de responsabilidades para planear, dirigir, y gestionar la asignación de recursos desde el gobierno central y sus agencias a las unidades de campo de las agencias gubernamentales” (Rondinelli et al., 1989, p. 58), es decir que es un proceso que parte de lo político-administrativo cuyo objetivo central es aumentar la eficiencia de la administración pública.

Desde esta definición los autores proponen cuatro elementos indisolubles dentro de su composición, mismos que son: la desconcentración, la delegación, la devolución y la privatización. El primero de estos se refiere al traslado de responsabilidades administrativas desde el nivel más alto de gobierno hacia los inferiores, el segundo alude a la transferencia de facultades administrativas con repercusiones fiscales sobre políticas públicas, el tercero va en dirección de otorgar características esenciales como autoridad y

financiamiento propio, y el último consiste en que la prestación de bienes y servicios públicos esté en manos de la libre competencia entre agencias públicas y privadas.

Comprendiendo el dinamismo del proceso de descentralización y su constante evolución dentro del ámbito académico, para Mardóñez (2008), la definición planteada por Rondinelli (1989) encuentra consenso en llamar a la *devolución* como un tipo de descentralización, dejando a la desconcentración y la delegación como características de esta última, dando una definición más concisa enmarcada en catalogarla como un proceso político-administrativo caracterizado por la transferencia de responsabilidades y recursos desde un ente central de gobierno hacia sus pares locales.

De acuerdo con lo anterior Finot (2002) plantea que los objetivos de la descentralización parten desde una motivación política, para posteriormente distribuirse en las diferentes esferas que envuelven el proceso. Para Finot (2002) motivaciones pretenden principalmente la promoción de espacios de participación entre los ciudadanos y los diferentes niveles de gobierno, mejorar la eficiencia de la administración pública y una mayor equidad social entre localidades.

En el mismo sentido de definir los tipos de descentralización Cohen y Peterson (1994), plantean cuatro tipos de descentralización: hacia el mercado, espacial, política y administrativa. A estas cuatro es de importancia agregar la Fiscal como tipo de descentralización. La descentralización espacial hace referencia al acceso por parte de los entes locales de facultades y recursos con el fin de promover actividades de índole industrial y comercial, evitando con esto la zonificación de estas actividades en los principales centros urbanos. La descentralización hacia el mercado alude a la apertura hacia la libre competencia de actores públicos y privados en la prestación de bienes y servicios públicos.

La descentralización Política es definida por Kent Eaton (2004) como un derecho autónomo de los ciudadanos de una localidad a elegir sus representantes dentro de los órganos de gobernanza de su territorialidad, esto por medio del voto como mecanismo de elección popular. La descentralización administrativa va en vía a la sesión de facultades y recursos

desde el ente central hacia las localidades con el fin de que estas puedan garantizar su funcionamiento y cumplir sus obligaciones misionales.

La descentralización fiscal a diferencia de la administrativa genera la capacidad de la creación de nuevas rentas a los gobiernos locales, es decir que se refiere como lo decide Falletti (2005) al “conjunto de políticas diseñadas para incrementar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales” (Falletti, 2005, p.329) o como lo propone Schneider (2003), al punto en que el gobierno central decide cuanto ceder de su impacto fiscal a los gobiernos locales.

Dentro de estos tipos de descentralización, la fiscal, es vista como el elemento que encauza la descentralización en sus aspectos político y administrativo, en la medida que da las herramientas para construir una autonomía tributaria que permita a los entes locales de gobierno cumplir con sus obligaciones, mismas que no corresponden ahora con el ente central de gobierno sino con los ciudadanos que se encuentran dentro de su jurisdicción (Asela, 2016).

## **2.2. Razones de la adopción de la descentralización en Colombia desde su marco normativo**

En Colombia la descentralización como modelo de estructuración del Estado, a través del tiempo, ha contado con importantes avances que han dado pie a su consolidación. Dicha consolidación ha permitido que el proceso genere una mayor eficiencia del Estado y un reconocimiento a la relevancia de los entes territoriales en el desarrollo y crecimiento económico del país. A continuación, se presentan las razones recogidas por Loaeza (1996) que fueron motivo de la adopción de la descentralización como modelo de estructura de gobernanza en América Latina, esta vez para el caso colombiano.

## **2.3. Aumentar la eficiencia de la administración pública y mejorar la provisión de bienes y servicios públicos**

La eficiencia de la administración y la provisión de bienes y servicios públicos son factores claves de la adopción en Colombia del modelo de descentralización como estructura para organizar el Estado. En el siglo XX

temas como el mayor grado de urbanización, los avances tecnológicos, el incremento en bienes y servicios públicos a proveer, entre otros; abrieron el espacio para que los entes territoriales asumieran un rol relevante dentro de la administración pública, esto dado a su cercanía con las localidades y una lectura de las preferencias más acorde a las necesidades de los territorios.

Los primeros avances en estos temas se dieron en 1983 con la ley 14, misma que crearía el estatuto tributario, brindando la capacidad a los entes territoriales de la cobranza de rentas para el desarrollo de sus funciones. En esta misma vía se generaría la ley 12 de 1986, la cual cedería parte del recaudo del impuesto a las ventas a los entes territoriales, del mismo modo con el decreto 77 de 1987 se establecería el mecanismo de cofinanciación como herramienta de financiación de los entes subnacionales. Con el fin de mejorar la eficiencia de la administración pública desde el gobierno central se seguirían generando iniciativas que fortalecerían la capacidad fiscal de los territorios para atender sus obligaciones, es así como en 1990 con la ley 44 se cambiaría las normas sobre la estructura predial de las localidades, misma que con la ley 1450 de 2011, alteraría la estructura tarifaria de las rentas de los municipios.

El establecimiento de las competencias de los entes territoriales se empezaría a dar con las leyes 22 de 1985 y 3 de 1986, en las cuales se definiría el papel de los departamentos dentro de la administración pública, ésta sería derogada por la ley 2200 de 2022. En esta misma vía, pero a nivel municipal, la ley 11 de 1986 establecería las funciones de estos. En concordancia con el traspaso de obligaciones a los entes territoriales se dictamina en el decreto 77 de 1987 las competencias en servicios públicos a los municipios, estableciendo la prestación en el sector de agua potable y saneamiento ambiental bajo su jurisdicción.

Otras de las leyes que entregarían mayores competencias a los entes territoriales serían:

- Ley 29 de 1989 competencia en nombramiento de plantas docentes.
- Ley 10 de 1990, competencias en el sector salud.



- Ley 60 de 1993 competencia en sectores sociales, la cual sería derogada por la ley 715 de 2001, misma que a su vez sería modificada por la ley 1176 de 2007.
- Ley 115 de 1994 competencias en el sector educación.
- Ley 142 de 1994 competencia en prestación de servicios públicos domiciliarios.

Este marco normativo adoptado para dar sustento a la iniciativa de mejorar la eficiencia de la administración pública, como el incremento a la cobertura de los bienes y servicios públicos, ha permitido al Estado colombiano una flexibilidad importante a la hora de atender de manera oportuna las necesidades de los pobladores de las localidades, permitiendo cumplir su finalidad en términos de cobertura y prontitud de respuesta.

#### **2.4. Fortalecer las instituciones de carácter político y generar mayor participación ciudadana**

En Colombia el proceso de descentralización ha dado pasos importantes para fomentar el fortalecimiento de las instituciones de carácter político como la participación ciudadana, esto en pro de la consolidación política del proceso, como su normal desarrollo. Estas iniciativas han traído consigo la posibilidad de una mayor inmersión del ciudadano en los asuntos administrativos, fiscales y políticos del Estado.

Refiriéndose al fortalecimiento de las instituciones de carácter político, esta tiene sus bases en la Constitución Política de 1991, en temas como:

- Constitución de partidos y movimientos políticos por parte de todo ciudadano y su libre difusión de ideas y programas como se establece en el artículo 40.
- Garantía de derecho a los ciudadanos a fundar y organizar movimientos o partidos políticos. Restricciones a la doble militancia y el derecho a la celebración de consultas populares o internas en los partidos, artículo 107.
- Reconocimiento de personería jurídica por parte del Consejo Nacional Electoral (CNE) a los partidos o movimientos políticos cuya votación no sea inferior al 2% de los votos válidos emitidos en la jornada electoral, artículo 108.

- Financiación estatal a los partidos con personería jurídica, artículo 109.
- Prohibición a funcionarios públicos intervención en política, artículo 110.
- Derecho a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica al uso de los medios de comunicación, artículo 111.
- Libre ejercicio de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica declarados en oposición, artículo 112.
- Inhabilidad de participación en política de miembros de fuerzas armadas, artículo 219.
- El voto como derecho y deber, artículo 258.
- Presentación de listas, artículo 263.

Estos artículos de la constitución serían modificados por el acto legislativo 01 de 2003 en el cual se establece una reforma política constitucional, además de dictarse otras disposiciones.

51

El fortalecimiento de la multiplicidad y financiación de los partidos y movimientos políticos se concretaría con la ley 130 de 1994, mediante la cual se establecería el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos. En esta ley entre otras disposiciones se instituirían las bases para la constitución, financiación, caracterización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos.

El artículo 10 de la ley 130 de 1994 correspondiente a las consultas internas interpartidistas, sería modificado por la ley 616 del 2000.

Este fortalecimiento de los movimientos y partidos políticos con personería jurídica en Colombia en el marco del proceso de descentralización ha permitido de acuerdo con el CNE que desde el año de 1986 hasta el 2023 se hayan establecido 145 partidos y movimientos políticos con personería jurídica en el país, de los cuales 32 conservan su personería jurídica hasta la actualidad.

Del mismo modo que se visibiliza el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, también el proceso de descentralización en Colombia establece a través del Acto Legislativo 2 de

2002 los periodos de gobernanza de gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles, modificando los artículos 303, 299, 314, 312, 323 y 318 de la Constitución.

Como medida para el fortalecimiento de las instituciones políticas la ley 1909 de 2018, más conocida como el Estatuto para la oposición, plantearía las bases para las garantías políticas de quienes se declaran en esta posición. Entre sus aportes la ley estableció financiación adicional para aquellos partidos o movimientos políticos que se declaren en oposición, acceso a medios de comunicación, acceso a información oficial, derecho a réplica, participación en las mesas directivas de las corporaciones del congreso, entre otras.

En lo referente a la participación ciudadana, el proceso de descentralización establecería dentro de la constitución política de 1991, en su artículo 103, los mecanismos para su realización: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato. Estos mecanismos de participación serían aclarados por las leyes 134 de 1994 en lo concerniente a las normas que los regulan, la ley 1757 de 2015 en disposiciones en materia de promoción y protección de derechos y la sentencia T-382 de 2006 de la Corte Constitucional en relación con la participación de las comunidades indígenas en las consultas populares.

Dentro del ejercicio de participación ciudadana el proceso de descentralización en Colombia ha generado espacios de vigilancia y control ciudadano sobre el actuar de los servidores públicos, muestra de ellos es el establecimiento de las veedurías ciudadanas como organismo ciudadano de control de los recursos públicos. Las veedurías ciudadanas se reglamentan en la ley 850 (2003), en esta se definen como un “mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública” (art. 1).

Otro de los factores de suma relevancia en los procesos de control y vigilancia de carácter ciudadano es la rendición de cuentas. Esta

responsabilidad intrínseca de las autoridades públicas encuentra sustento legal en las siguientes leyes y decretos: ley 512 de 1994, 489 de 1998, 594 de 2000, 734 de 2002, 850 de 2003, 962 de 2005, 1437 de 2011, 1474 de 2011, 1551 de 2012, 1712 de 2014, 1757 de 2015. Decretos 028 de 2008, 415 de 2016, 124 de 2016, 270 de 2017 y 1499 de 2017.

La aplicación de estos mecanismos desde su instauración como alternativas de participación ciudadana ha sido recurrente, es así como desde su planteamiento se han realizado en base a la información del CNE 79 cabildos abiertos, 41 consultas populares, 69 revocatorias de mandato, 9 iniciativas populares, 1 referendo y 1 plebiscito. Del mismo modo, a Febrero de 2023, de acuerdo con el Registro Único Empresarial (RUES) existen en el país 8.591 veedurías ciudadanas.

## **2.5. Necesidad de generar capacidades de inserción en los procesos globales**

53

Con el avance de los años y en un contexto global enmarcado en un dinamismo económico en el que el rol de los entes subnacionales estaría inherentemente vinculado al crecimiento económico del país, las acciones del gobierno central en Colombia se vieron abocadas a aprovechar factores propios de los territorios, así como características a nivel geográfico, poblacional, educativo, entre otras. Con el fin de desarrollar las potencialidades económicas de los territorios, esto en términos de asociatividad territorial, administrativa y financiera.

Es así como se ha implementado un marco legal y normativo para abarcar esta situación que cuenta como sus orígenes la Constitución Política de 1991 en sus artículos 306 y 307, en donde se establecen las bases para la constitución de regiones administrativas y la conversión de las mismas como entidad territorial, estos artículos serían modificados por el acto legislativo 1 de 2003 adicionando la posibilidad de asociación entre el distrito capital de Bogotá, el departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos.

Posteriormente se estableció la ley 136 de 1994 referente a la modernización organizacional de los municipios en donde entre otros temas

se especifican funciones, competencias y categorización; esta sería modificada por las leyes 177 de 1994, 2075 de 2021 y 2086 de 2021, además de los Decretos 2106 de 2019 y 403 de 2020.

Uno de los mecanismos que permite potenciar las características, en términos de ubicación y/o recursos, son los distritos especiales. Los distritos de acuerdo con la norma que los regula, la ley 1617 de 2013, se definen como “entidades territoriales organizadas de conformidad con lo previsto en la constitución política, que se encuentran sujetos a un régimen especial...” (ley 1617, 2013, art. 2)

En la actualidad en el país existen 12 distritos especiales siendo estos:

- 1) Distrito Capital de Bogotá.
- 2) Distrito especial, industrial y portuaria de Barranquilla.
- 3) Distrito turístico y cultural de Cartagena.
- 4) Distrito turístico, cultural e histórico de Santa Marta.
- 5) Distrito especial, industrial, portuario, biodiverso y ecoturístico de Buenaventura.
- 6) Distrito especial, turístico y cultural de Riohacha.
- 7) Distrito especial Turístico, histórico y cultural de Santa Cruz de Mompox.
- 8) Distrito especial, industrial, portuario, biodiverso y ecoturístico de Tumaco.
- 9) Distrito especial, deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios de Santiago de Cali.
- 10) Distrito especial portuario, biodiverso, industrial y turístico de Barrancabermeja.
- 11) Distrito especial de ciencia, tecnología e innovación de Medellín.
- 12) Distrito portuario, logístico, industrial, turístico, y comercial de Turbo.

En el 2011 se creó la ley 1454, mejor conocida como *ley de ordenamiento territorial*, la cual se establece como el instrumento de planificación de los entes territoriales del país. Como otro mecanismo de asociación territorial se establecieron las Áreas Metropolitanas las cuales de acuerdo con el artículo 2 de la ley 1625 de 2013 (ley que las regula) son

“entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculadas entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas...” (ley 1625 de 2013, art. 2) cuya planeación y funcionamiento precisan de una administración coordinada.

En la actualidad, en el país se encuentran establecidas 6 áreas Metropolitanas y una Región Metropolitana, ellas y su conformación son las siguientes: 1) Área metropolitana del Valle de Aburrá (Medellín, Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Itagüí, Sabaneta, Envigado, La Estrella, Caldas), 2) Área metropolitana de Barranquilla (Barranquilla, Soledad, Malambo, Puerto Colombia, Galapa), 3) Área metropolitana de Valledupar (Valledupar, Agustín Codazzi, La Paz, Manaure Balcón del Cesar, San Diego), 4) Área metropolitana de Bucaramanga (Bucaramanga, Girón, Piedecuesta, Floridablanca), 5) área Metropolitana del Centro Occidente (Pereira, Dosquebradas, La Virginia), 6) Área metropolitana de Cúcuta (Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano, Puerto Santander), 7) Región metropolitana Bogotá-Cundinamarca.

55

Otro de los mecanismos de descentralización administrativa que permite a los entes territoriales asociarse establecidos en la Constitución de 1991 son las Regiones Administrativas de Planificación (RAP) y la Región Entidad Territorial (RET). Las primeras representan un modelo asociativo de planificación entre diferentes territorios con intereses mutuos, las segundas van un paso más allá, en tanto brinda el carácter a las asociaciones como entidades territoriales. Estos modelos asociativos que buscan generar un mayor crecimiento y desarrollo de las potencialidades económicas como la disminución de las desigualdades entre las territorialidades, está regulada por la ley 1962 de 2019. Para el año 2023 en el país se encuentran establecidas 9 RAP, siendo estas: 1) Caribe (Atlántico, Bolívar, Cesar, Magdalena, Sucre, Córdoba, La Guajira), 2) Eje Cafetero (Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima). 3) Central (Bogotá, Boyacá, Cundinamarca, Huila, Meta, Tolima), 4) Pacífico (Cauca, Chocó, Nariño, Valle del Cauca), 5) Amazonía (Guainía, Guaviare, Putumayo, Caquetá), 6) Agua y la Montaña (Antioquia, Caldas), 7) Llanos-



Orinoquía (Arauca, Casanare, Vichada), 8) Gran Santander (Santander, Norte de Santander), 9) Los Dos Mares (Antioquia, Chocó). Aun no se ha establecido la primera RET en el país.

Como uno de los últimos pasos dado en el proceso de consolidar el proceso de descentralización administrativa y de esta forma reconocer y fortalecer la importancia económica de los territorios en el crecimiento económico del país fue el de crear la categoría de Municipios Ciudades Capitales, el cual dicta un régimen especial en términos de organización, administración y gobierno a las ciudades capitales de departamentos y el distrito capital, esto se encuentra regulado en la ley 2082 de 2021.

## **2.6. Desarrollo social más equitativo**

En virtud de buscar un desarrollo social equitativo en el país, el proceso de descentralización en Colombia desde su marco normativo ha implementado una serie de herramientas en pro de generar una mejor distribución de los recursos que permita a los entes territoriales contar con la capacidad de poder hacer frente a las funciones y competencias que le impone la ley. Es así como desde el gobierno central se desprenden acciones que garanticen una mejor distribución de los recursos.

Bajo esta premisa se establece la ley 60 de 1993, la cual crea el situado fiscal como mecanismo de financiación de los entes territoriales para el desarrollo de sus funciones, esto haciéndolos partícipes de un porcentaje de los ingresos del gobierno central para financiar los sectores de salud, educación y agua potable. Esta ley sería modificada por la ley 715 de 2001 la cual dispone la creación del Sistema General de Participación (SGP), el cual sitúa el porcentaje de los recursos que perciben los territorios provenientes de las transferencias del gobierno central en los diferentes sectores: Educación, salud, propósito general, agua potable y saneamiento básico, deporte, cultura y recreación, FONPET, libre destinación.

La ley 1176 de 2007 redistribuiría los recursos, cambiando el porcentaje de estos en los diferentes rubros. Como se observa en la Tabla 1.

**Tabla 1**  
*Evolución SGP*

Sectores	Ley 60 de 1993	Ley 715 de 2001	Ley 1176 de 2007
Educación	30%	58,50%	58,50%
Salud	25%	24,50%	24,50%
Propósitos Generales	-	17%	11,60%
Agua Potable y Saneamiento Básico	20%	41%	5,40%
Deporte, Recreación y Cultura	5%	7%	83%
FONPET	-	10%	
Libre Destinación	20%	42%	17%

**Fuente:** Elaborado por el autor en base a información de Asela 2014

En 1994, se establece bajo la ley 141 la creación del Fondo Nacional de Regalías (FNR) el cual entre otras disposiciones hace partícipes a los municipios donde se explotan recursos naturales no renovables de ingresos por dicha explotación. Sobre el tema de regalías para el año 2012 se establecería por medio de la ley 1530 la creación de Sistema General de Regalías (SGR), el cual remplazaría al FNR en sus funciones, por medio del establecimiento de siete fondos para la distribución y uso de los recursos: fondo de ahorro pensional, fondo de inversión SGR, fondo de desarrollo regional, fondo de ciencia, tecnología e innovación, fondo de competitividad regional, fondo de inversiones directas, fondo de ahorro y estabilización. Si bien este cambio buscaba una mayor equidad en la distribución de los recursos entre regiones productoras y no productoras, a su vez permitió que desde el gobierno central se contara con mayor control sobre la disposición y uso de los recursos por medio de la creación de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), mostrando un retroceso en el plano administrativo de la descentralización, la ley 1530 sería modificada por la ley 2056 de 2020, la cual regularía la organización y funcionamiento del SGR.

Todos estos factores recogidos por Loaeza (1996) y anteriormente vistos, evidencian la construcción de un marco legal que fundamenta el establecimiento de la descentralización en Colombia como estructura de organización del estado, cumpliendo con la búsqueda de generar los espacios y condiciones que dieron origen a su adopción como estructura del Estado. Es así como la consolidación de este marco normativo ha permitido dar respuesta a las necesidades del país en términos de eficiencia, cobertura, crecimiento, participación y desarrollo a través del reconocimiento de las localidades como actores claves para el país.

### 3. DISCUSIÓN.

La consolidación del proceso de descentralización en Colombia viene de la mano de la construcción de un marco normativo que responde de manera seria a las necesidades que motivaron la adopción de la descentralización como mecanismo de estructuración del Estado. Este marco legal permite generar las herramientas y capacidades para responder eficazmente a los requerimientos políticos, administrativos, fiscales y sociales que el país necesita.

Prueba de esto son los importantes avances institucionales en materia política que trajo el proceso de descentralización en el país, mismos expresados en herramientas y garantías para la creación y consolidación de partidos y movimientos políticos, acciones que han permitido que al año 2023 se encuentren 32 partidos y movimientos políticos con personería jurídica como se observa en la Tabla 2. El marco normativo que envuelve la descentralización en este campo no solo brinda garantías en la creación de partidos y movimientos políticos, sino que favorece espacios y herramientas en temas de financiación, difusión, amplitud, exposición de medios de comunicación y garantías de oposición, lo que ha conducido a que las instituciones políticas desde la consolidación del proceso en el país se encuentren en un marco sólido y diverso.

De igual forma la expansión del marco legal de la descentralización en el plano político no solo se centra en el fortalecimiento de las instituciones de ese carácter, también ha crecido en incentivar la participación ciudadana en este plano. Es así como desde la consolidación del proceso se han establecido los mecanismos de participación ciudadana como accionar principal de la ciudadanía en los temas políticos, accionar que ha permitido la realización de 200 actividades en uso de estas herramientas, esto junto con la instauración de las veedurías ciudadanas como herramientas de control frente al operar de las administraciones públicas, mismas que para el año 2023 alcanzan las 8591 organizaciones como se observa en la Tabla 2.

**Tabla 2**

*Consolidados mecanismos de participación ciudadana al año 2023*

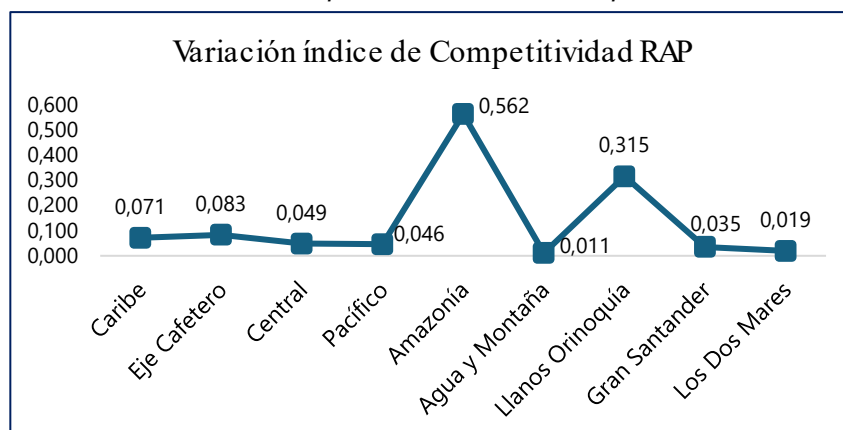
Partidos y movimientos políticos con personería jurídica	32
Veedurías Ciudadanas	8591
Mecanismos de Participación realizados	200

Así como el fortalecimiento de las instituciones de carácter político y la participación ciudadana, la necesidad de inserción en los procesos globales por parte de las regiones resulta ser uno de los factores que motivó la adopción de la descentralización en el país. En este espacio el marco normativo de la descentralización se enfoca en incentivar los procesos asociativos entre las diferentes territorialidades que tienen espacios e intereses comunes, favoreciendo la competitividad de las regiones y su inserción en los procesos globales.

Para este cometido dentro del marco normativo de la descentralización se establece una variedad de medios de asociación territorial como lo son: las áreas metropolitanas, los distritos especiales y las regiones administrativas de planeación. ¿Pero de qué forma esta asociatividad ha mejorado la competitividad de los entes locales? Al observar las RAP y teniendo como base el índice de competitividad establecido por el Consejo Privado de Competitividad, se ve una mejora en el comportamiento de este elemento, visto desde el ejercicio de comparar las RAP tres años antes de su conformación y tres años posterior a su composición como ver gráfico 1.

## Gráfico 1

Variación índice de competitividad RAP años promedio 2017-2019 vs 2020-2022



**Fuente:** elaborado por el autor en base a datos del concejo privado de competitividad.

De igual forma aspectos como la eficiencia y provisión de bienes públicos han sido factores de gran interés para el proceso en el país, haciéndose visible a través de la mayor autonomía hacia los gobiernos locales, lo que ha repercutido en un accionar oportuno y eficaz hacia las necesidades reales de los territorios. La autonomía en estos campos ha permitido una mejora en los índices e indicadores en términos de cobertura, implicando un progreso directo en el índice de efectividad del estado ver Tabla3.

60

## Tabla 3

Indicadores por temática, comportamiento por décadas

INDICADOR	Temática	Año			
		1990	2000	2010	2020
Mortalidad infantil	Salud	29	21	16	11
Esperanza de vida al nacer	Salud	68,64	71,32	75,03	74,77
Médicos por cada 1000 habitantes	Salud	0,8	1,2	1,6	2,3
Tasa de cobertura en salud	Salud	23,7*	55,63	93,63	97,78
Matrícula en secundaria	Educación	N/A	73,09	97,55	101,8
% alumnos que empiezan primaria y alcanzan el último grado	Educación	N/A	60,9	87,4	97,4
Proporción alumno-maestro nivel primaria	Educación	30	26	28	23
Tasa de cobertura Bruta en educación Media	Educación	N/A	58,4	78,6	86,1
Acceso a electricidad	Servicios	N/A	95,2	96,8	99,7
%Población que utiliza servicios básicos de saneamiento básico	Servicios	N/A	75	84	94
%Población que utiliza servicios básicos de agua potable	Servicios	N/A	91	95	97
Índice efectividad del gobierno	Eficiencia	N/A	-0,4	-0,12	0,04

En el plano social, el desarrollo de éste se ha establecido desde un marco legal fundamentado en la distribución de recursos en áreas sensibles como la salud, educación, el saneamiento básico, la cultura y el deporte.

Esto se ha generado desde el establecimiento de sistemas que permiten un direccionamiento de los recursos del gobierno central como el SGR Y SGP, siendo este último un ejemplo de esto, el cual muestra un incremento importante en la cantidad de recursos girados desde el gobierno central a los entes territoriales ver Tabla 4.

**Tabla 4**

*Variación en recursos del gobierno central al SGP*

Año	Recursos	Variación
2002	\$ 11.674.021.963.653	
2003	\$12.720.503.923.111	9,0%
2004	\$ 13.800.474.706.155	8,5%
2005	\$ 14.835.510.309.235	7,5%
2006	\$ 16.401.565.722.927	10,6%
2007	\$ 17.670.114.656.105	7,7%
2008	\$ 19.744.983.872.077	11,7%
2009	\$ 22.103.764.429.886	11,9%
2010	\$23.018.707.034.569	4,1%
2011	\$ 24.460.358.778.085	6,3%
2012	\$ 26.114.791.482.516	6,8%
2013	\$ 28.164.602.146.346	7,8%
2014	\$ 28.922.168.392.756	2,7%
2015	\$ 30.816.055.695.547	6,5%
2016	\$ 33.628.208.565.003	9,1%
2017	\$ 35.199.499.562.181	4,7%
2018	\$ 37.199.499.562.181	5,7%
2019	\$ 41.150.779.463.817	10,6%
2020	\$ 44.306.118.224.893	7,7%
2021	\$ 47.578.288.542.973	7,4%
2022	\$ 50.070.470.729.696	5,2%

Este tipo de recursos en muchos de los casos representan la mayor fuente de financiación para los entes territoriales (Barberena, 2021), constituyéndose en una fuente de ingresos vital para el establecimiento de condiciones básicas de vida en todo el territorio nacional y garantizando una irrigación importante de los recursos de la nación hacia los territorios con menor capacidad de generación de recursos propios.

#### 4. CONCLUSIÓN

La presentación de avances en materia de prestación de bienes y servicios públicos, autonomía territorial, competitividad, eficiencia del Estado



y participación política en Colombia durante el siglo XXI, están enmarcadas en el establecimiento de un marco legal robusto entorno al fortalecimiento del proceso de descentralización en el país. Consolidación que ha permitido avanzar en soluciones referentes a los temas que componen las razones que motivaron la adopción del proceso de descentralización como marco institucional en Colombia.

La participación ciudadana como eje del proceso de descentralización en Colombia ha permitido avances significativos en diferentes temas en el país, mismos que a diferencia de otros momentos no se han generado desde el centro sino desde los territorios, lo que ha repercutido en mejoras en los niveles de vida de los ciudadanos, aun que, con la tarea pendiente de corregir la disparidad en desarrollo de las regiones, tema que aún no avizora solución.

La construcción del Estado colombiano entorno a una estructura descentralizada ha presentado un reto para el nivel central de gobierno. La construcción de un marco legal que viabilice un proceso de descentralización en el país en ocasiones entra en contradicción con los intereses políticos y de poder del gobierno central, lo que dificulta el actuar de los gobiernos locales en términos de autonomía efectiva en los planos fiscal y administrativo.

#### 4. REFERENCIAS

- Asela, J. (2015). Realidad fiscal de los municipios del departamento de Santander, en el marco del proceso de descentralización fiscal en Colombia, 2004-2012. *Revista CENES*, 60(34) 181-214. Doi: <https://doi.org/10.19053/22565779.3779>
- Asela, J. (2016). Situación fiscal del departamento de Santander en el marco del proceso de descentralización fiscal en Colombia, 2000-2013. *Revista CEA*, 2(3), 73- 86. Doi: <https://doi.org/10.22430/24223182.277>
- Asela, J. (2014). La descentralización en Colombia. ¿Realidad o espejismo? Consideraciones sobre la actualidad del proceso. *Revista CEA*, 1(1), 65-74. Doi: <https://doi.org/10.22430/24223182.63>
- Banco Mundial. (2023). Indicadores. <https://datos.bancomundial.org/indicador>
- Barberena, V. (2021). Balance de la descentralización en Colombia: propuestas para el desarrollo y equidad territorial. *Revista Territorios y Regionalismo*, 2 (5), 1-12. Doi: <https://doi.org/10.29393/rtr5-1BDVB10001>

- CEPAL. (2023). Base de datos y Publicaciones Estadísticas. <https://tinyurl.com/bd2tsfvk>
- Cohen, J., Peterson, S. (1996). Methodological Issues in the Analysis of Decentralization. 24, Cambridge, MA, Harvard Institute for International Development. <https://tinyurl.com/2m7nh2wx>
- Concejo Privado de Competitividad. (2023). Índice Departamental de Competitividad. <https://tinyurl.com/3eyk8nhw>
- Concejo Nacional Electoral. (2023). Partidos y Movimientos políticos. Recuperado de <https://tinyurl.com/3u9fdw3n>
- Constitución Política de Colombia. (2012). Bogotá: Legis.
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). Reportes SGP. <https://tinyurl.com/yc7z2sn3>
- Eaton, K. (2004). Designing Subnational Institutions: Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile. *Estudios Políticos Comparados* 37(2), 218-244. <https://tinyurl.com/yxjyrwvjv>
- El Tiempo. (2021). Estos son los Distritos que Existen en Colombia. Recuperado de <https://tinyurl.com/mt36s448>
- Falleti, T. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*. 99(3) 327-346. Doi: <https://doi.org/10.1017/S0003055405051695>
- Finot, I. (2002). Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía. *Revista de la CEPAL*, 78, 139-149. <https://tinyurl.com/tfurnwnx>
- Institutos de Estudios Urbanos-IEU. (2023). Áreas Metropolitanas. <https://tinyurl.com/49njh3pc>
- Iregui, A, Ramos, J & Saavedra, L. (2001) Análisis de la descentralización en Colombia. Banco de la República. <https://tinyurl.com/37e2wnwm>
- Ley 850 de 2003. Por Medio de la Cual se Reglamentan las Veedurías Ciudadanas. Noviembre 18. Diario Oficial 45376.
- Ley 1617 de 2013. Por la Cual se Expide el Régimen para los Distritos Especiales. Febrero 5. Diario oficial 48695.
- Ley 1625 de 2013. Por la cual se Deroga la ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. Abril 29. Diario oficial 48776.
- Loaeza, S. (1996). Reforma del Estado y democracia en América Latina. México, D.F. El Colegio de México.

Asela-Molina, J. E. (2025). La descentralización en Colombia, una mirada desde el marco normativo de las razones de su adopción. *Revista Territorios y Regionalismos*, (8),44-64 <https://doi.org/10.29393/RTR8-3DCEM10003>

Mardonez, R. (2008). Descentralización: Una definición y una evolución de la agenda legislativa chilena (1990-2008). *Revista Eure*, 34(102), 39-60. Doi: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000200003>

Ministerio Nacional de Educación. (2023). Indicadores. <https://tinyurl.com/4u3yztuk>  
Registraduría Nacional del Estado Civil. (2023). Mecanismos de participación ciudadana. <https://tinyurl.com/mt8m3vnj>

Registro Único Empresarial y Social. (2023). Consulta de Veedurías. Recuperado de <https://www.rues.org.co/Veedurias>

Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and measurement. *studies in comparative development*, 30 (3) 32-56. <https://doi.org/10.1007/BF02686198>

Treisman, D. (2002). Defining and measuring decentralization: a global perspective. Working paper university of california. <https://tinyurl.com/2ua5xvm5>

# Economía circular y su aplicación en el sector empresarial: un enfoque teórico para la sostenibilidad económica local

## Circular economy and its application in the business sector: a theoretical approach to local economic sustainability

Rodrigo Barra-Novoa <sup>1</sup>

### RESUMEN

La economía circular se erige como un paradigma económico revolucionario que aspira a transformar los modelos de producción y consumo lineales en sistemas más sostenibles y eficientes. Este artículo realiza un análisis exhaustivo de los fundamentos conceptuales, aplicaciones prácticas y potenciales beneficios de la economía circular, poniendo especial énfasis en su implementación en pequeñas y medianas empresas (PYME) y economías locales. Al analizar las sinergias entre la economía circular y los Objetivos del Desarrollo Sostenible, el estudio revela oportunidades concretas para la creación de valor compartido, la innovación empresarial y la regeneración de ecosistemas. Así, se perfila un horizonte económico donde la sostenibilidad no es un obstáculo, sino el motor principal de crecimiento y bienestar social, ofreciendo un marco robusto para la toma de decisiones estratégicas en empresas y gobiernos comprometidos con un futuro resiliente y próspero.

**Palabras clave:** economía circular, economía verde, sustentabilidad, desarrollo inclusivo.

### ABSTRACT

The circular economy stands as a revolutionary economic paradigm that aspires to transform linear production and consumption models into more sustainable and efficient systems. This article carries out an exhaustive analysis of the conceptual foundations, practical applications and potential benefits of the circular economy, placing special emphasis on its implementation in small and medium-sized enterprises (SMEs) and local economies. By analyzing the synergies between the circular economy and the Sustainable Development Goals, the study reveals concrete opportunities for the creation of shared value, business innovation and the regeneration of ecosystems. Thus, an economic horizon is outlined where sustainability is not an obstacle, but the main engine of growth and social welfare, offering a robust framework for strategic decision-making in companies and governments committed to a resilient and prosperous future.

**Key words:** circular economy, green economy, sustainability, inclusive development

Recibido: 03/10/2022    Aceptado: 22/05/2023

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Jurídicas y Económicas por la Universidad Camilo José Cela – Madrid Correo: [rodrigo.barra.novoa@gmail.com](mailto:rodrigo.barra.novoa@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7204-1528>

## 1. INTRODUCCIÓN

Este artículo examina las principales aportaciones teóricas de la economía circular y sus implicaciones para el desarrollo sostenible de las economías regionales. Aunque el campo de estudio es relativamente nuevo, encontrándose en plena expansión y permanente redefinición (Geissdoerfer et al., 2017), esta investigación propone una revisión teórica sobre los orígenes, evolución e implicaciones de la economía circular en empresas y territorios.

La metodología incluye una exhaustiva revisión de literatura, abarcando artículos científicos, informes técnicos, libros y publicaciones relevantes (Ellen MacArthur Foundation, 2015; Kirchherr et al., 2017). Transversalmente, se apoya en la identificación de casos de estudio, analizando prácticas de economía circular en Europa, Estados Unidos y Chile. Esto incluye una selección de casos representativos de diferentes sectores productivos y empresas gacela de triple impacto (Barra, 2022).

66

El documento sistematiza elementos clave para la transición circular de los agentes económicos e industriales en los territorios, considerando los principales beneficios y aplicaciones prácticas para fomentar un paradigma económico más sostenible (Ghisellini et al., 2016). El objetivo es contrarrestar los modelos económicos lineales, democratizando el conocimiento y comprendiendo cómo las prácticas circulares ayudan a prolongar la disponibilidad de recursos ecológicos y a abastecer de forma inteligente las necesidades demográficas a nivel internacional (Murray et al., 2017).

Por último, el artículo analiza las ventajas, beneficios y sinergias de la economía circular, especialmente en lo que respecta al diseño de soluciones innovadoras para lograr una mayor claridad en los retos del desarrollo económico y la sostenibilidad local (Korhonen et al., 2018). Esta perspectiva integral contribuye a una comprensión más profunda de cómo la economía circular puede impulsar la transformación hacia modelos de desarrollo más sostenibles y resilientes (Prieto-Sandoval et al., 2018).

### 1.1. Objetivos de la investigación

1) Analizar los fundamentos conceptuales de la economía circular y su relación con los desafíos actuales de sostenibilidad, examinando cómo este enfoque responde a la búsqueda de bienestar y prosperidad económica mientras se reduce el impacto ambiental.

2) Evaluar el impacto de la adopción de prácticas de economía circular por parte de empresas y gobiernos en las economías regionales, con énfasis en la mitigación del impacto ambiental, la creación de empleos verdes y la optimización de la eficiencia productiva.

3) Identificar y analizar las oportunidades que ofrece la economía circular en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), explorando su potencial para generar soluciones innovadoras que promuevan un futuro más sostenible y equitativo.

## 1.2. Hipótesis

- i. La implementación de principios de economía circular en las PYME y economías locales incrementa significativamente la eficiencia en el uso de recursos y fomenta prácticas circulares en los sectores productivos, resultando en un crecimiento económico más sostenible.
- ii. La adopción de modelos de economía circular contribuye positivamente al crecimiento económico sostenible y a la generación de empleos verdes, mediante la reducción de costos de producción y el aumento de la competitividad empresarial.
- iii. La economía circular actúa como un catalizador efectivo para mejorar la sostenibilidad territorial, promoviendo simultáneamente la diversificación económica, la optimización de costos y la conservación del medio ambiente en las regiones donde se implementa.

67

## 2. METODOLOGÍA

La investigación adopta un enfoque cualitativo y descriptivo, centrándose en un análisis crítico y exhaustivo de la literatura especializada en economía circular y su interrelación con el desarrollo sostenible de pequeñas empresas y economías locales. La investigación se estructura en torno a un marco narrativo diseñado para proporcionar una comprensión



integral del alcance teórico y las evidencias empíricas relacionadas con la aplicación práctica de los principios de la economía circular.

El proceso metodológico se desglosa en las siguientes etapas:

**Revisión sistemática de la literatura:** Se lleva a cabo una búsqueda exhaustiva en bases de datos académicas como Web of Science, Scopus y Google Scholar, utilizando palabras clave como "economía circular", "desarrollo sostenible", "pequeñas empresas" y "economías locales". Se seleccionan artículos publicados en los últimos diez años (2013-2023) para asegurar la actualidad de la información.

**Análisis de contenido:** Se emplea un análisis de contenido cualitativo para identificar temas recurrentes, conceptos clave y marcos teóricos predominantes en la literatura seleccionada. Este proceso permite la categorización y síntesis de la información recopilada.

**Desarrollo del marco narrativo:** Se construye un marco narrativo que integra los hallazgos de la revisión literaria, estableciendo conexiones entre los conceptos teóricos y su aplicación práctica en el contexto de las pequeñas empresas y economías locales.

**Estudio de casos:** Se incorpora el análisis de casos de estudio seleccionados, que ilustran la aplicación práctica de los principios de la economía circular en empresas de los Estados Unidos, Reino Unido, Países Bajos y Chile. Estos casos se seleccionan en base a su relevancia, diversidad geográfica y sectorial, y disponibilidad de datos.

**Síntesis y triangulación:** Se realiza una síntesis de los hallazgos obtenidos a través de la revisión de literatura, el análisis de variables e indicadores, y los estudios de caso. Este proceso de triangulación permite una comprensión más robusta y multifacética del fenómeno estudiado.

Esta metodología cualitativa y descriptiva permite una exploración profunda y matizada de la economía circular en el contexto de las pequeñas empresas y economías locales, facilitando la identificación de patrones, tendencias y áreas de oportunidad para futuras investigaciones y aplicaciones prácticas.

### 3. RESULTADOS

#### 3.1. Revisión de la literatura

La economía circular es un concepto que pretende cambiar la forma en que se producen y consumen los bienes y servicios, con el objetivo de reducir el impacto medioambiental y promover la sostenibilidad. Según la Fundación Ellen MacArthur (2015), "la economía circular es un sistema regenerativo en el que los recursos y materiales se mantienen en uso el mayor tiempo posible, se extrae la menor cantidad de recursos posible y se eliminan los residuos".

La bibliografía establece que la economía circular se basa en la idea de que los residuos pueden considerarse recursos y, por tanto, deben reintegrarse en el ciclo productivo. Como señala Walter R. Stahel (2016), "la economía circular es un sistema industrial que busca maximizar la eficiencia del uso de los recursos mediante la reducción, la reutilización, el reciclaje y la recuperación de materiales y energía".

La economía circular también implica un cambio en la forma de concebir el valor económico. En lugar de centrarse únicamente en la producción y el consumo de bienes y servicios, la economía circular busca maximizar el valor a lo largo de todo el ciclo de vida de los productos. Como señalan McDonough et al., (2013), "la economía circular pretende crear un sistema de producción y consumo en el que todo lo que se produzca esté diseñado para ser reutilizado o reciclado".

La economía circular es un enfoque económico que busca reducir los residuos y maximizar la eficiencia en el uso de los recursos naturales. A diferencia de la economía lineal tradicional, basada en la extracción, producción, consumo y eliminación de recursos, la economía circular promueve la reutilización, reparación y reciclaje de materiales para crear un ciclo cerrado de producción y consumo.

La economía circular es un enfoque que implica una visión integral de las actividades económicas en el marco de la sostenibilidad medioambiental. Este cambio de paradigma del modelo lineal, en el que se demanda, se produce, se consume y se desecha, al circular implica evitar la generación de

residuos proponiendo una cadena de procesos y principios que operan a lo largo del ciclo de vida del producto. De este modo, se espera que los productores adopten diseños de productos de modo que sus materiales generen menos residuos, sean más respetuosos con el medio ambiente, tengan una vida útil más larga, permitan la reparación y, en este marco, se responsabilicen de los residuos generados por los productos.

El concepto está alineado con el acuerdo de París en el marco de la Convención sobre el Cambio Climático y al mismo tiempo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la agenda 2030 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el número 12 que establece:

Garantizar pautas de consumo y producción sostenibles y mediante el cambio en los métodos de producción y consumo de bienes y recursos se puede reducir la huella ecológica para garantizar un crecimiento y desarrollo sostenibles.

Este enfoque abarca una amplia gama de ámbitos en los que se replantean los procesos de producción, las pautas de consumo, el tipo y el uso de materiales, el transporte, la generación de energía, la generación y el tratamiento de residuos, entre otras muchas cosas. Se espera que este enfoque contribuya a reducir el impacto ambiental, promover la eficiencia de los recursos y mejorar la competitividad económica.

70

El modelo de economía circular representa un cambio sistémico en la forma en que producimos y consumimos bienes y servicios. Se basa en tres principios: eliminar los residuos y la contaminación, mantener los productos y materiales en uso y regenerar los sistemas naturales. Estos principios se aplican a lo largo de toda la cadena de valor de bienes y servicios.

### **3.1.1. Orígenes y Evolución de la Economía Circular**

Los orígenes de la economía circular se remontan a la década de 1970, cuando el economista suizo Walter R. Stahel acuñó el término *economía funcional* en un informe para la Comisión Europea. Este informe proponía un modelo económico centrado en la reutilización y el reciclaje de materiales para crear un ciclo cerrado de producción y consumo, en lugar del modelo

económico lineal tradicional de extracción, producción, consumo y eliminación.

Más tarde, en la década de 1990, Stahel fundó el Instituto de Economía Circular, que se centró en promover la economía circular mediante la investigación y proyectos prácticos. Desde entonces, otros autores y organizaciones han contribuido al desarrollo de la teoría de la economía circular, entre ellos Ellen MacArthur y su fundación, que ha trabajado para promover la economía circular en todo el mundo.

Hoy en día, la economía circular muestra que las empresas y los gobiernos están adoptando este enfoque para reducir su impacto medioambiental y mejorar la eficiencia de sus procesos. En la Unión Europea (2012), por ejemplo, se ha establecido un plan de acción de economía circular que incluye ambiciosos objetivos de reducción de residuos y aumento del reciclaje.

### **3.1.2. Desarrollo del Concepto e Implicaciones**

71

La Fundación Ellen MacArthur (2013) señala que el concepto de economía circular no tiene un origen único ni un autor específico que lo haya acuñado en un momento determinado. En cambio, este enfoque económico ha evolucionado a partir de diversas corrientes de pensamiento y disciplinas que comparten principios similares. Entre estas influencias se encuentran el *diseño regenerativo*, que busca crear sistemas que se renuevan por sí mismos; la *economía del rendimiento* o *economía funcional de servicios*, que prioriza la venta de servicios sobre productos; el enfoque *Cradle to Cradle* (de la cuna a la cuna), que propone un diseño de productos sin desperdicio; la *ecología industrial*, que estudia los flujos de materiales y energía en sistemas industriales; la *economía azul*, que promueve la innovación inspirada en ecosistemas naturales; el *biomimetismo*, que busca soluciones de diseño imitando la naturaleza; y la *permacultura*, que desarrolla asentamientos humanos sostenibles y autosuficientes.

Estas corrientes de pensamiento han contribuido, en conjunto, a la formación y evolución del concepto de economía circular tal como lo

conocemos hoy, reflejando su naturaleza interdisciplinaria y su enfoque holístico hacia la sostenibilidad y la eficiencia de recursos.

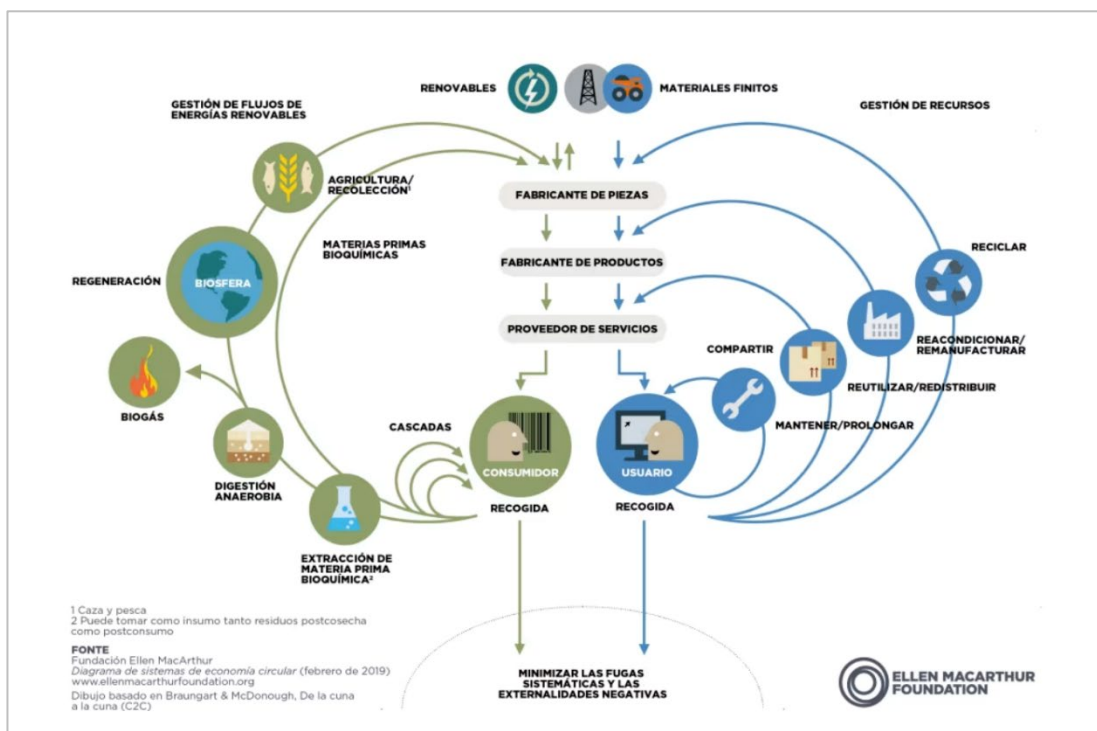
El concepto de economía circular ha ganado prominencia significativa en la última década. Su relevancia se evidencia en una serie de hitos clave: en 2008, China marcó un precedente al promulgar la ley de economía circular, sentando las bases para una implementación a gran escala. Posteriormente, entre 2013 y 2015, se observó un auge en la publicación de planes de acción e informes detallados sobre el tema, reflejando un creciente interés global y un compromiso más firme con este enfoque económico sostenible.

La Figura 1 presenta uno de los diversos modelos conceptuales que ilustran los sistemas de economía circular. Este esquema visual ayuda a comprender la interconexión y los flujos cíclicos característicos de este enfoque económico.

**Figura 1**

*Diagrama de sistemas de economía circular*

72



**Fuente:** Fundación Ellen MacArthur, 2019.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) establece que la economía circular se fundamenta en tres principios

clave, todos ellos impulsados por un diseño innovador y sostenible: a) la eliminación de residuos y contaminación desde su origen, b) la circulación continua de materiales y productos, maximizando su vida útil y valor, y c) la regeneración activa de los sistemas naturales. Este enfoque implica una transformación profunda en la planificación y ejecución de las actividades económicas, buscando implementar procesos que progresivamente cierren, ralenticen y reduzcan los ciclos de producción y consumo a lo largo de toda la cadena de valor (OCDE, 2020).

Esta estrategia no solo optimiza el uso de recursos, sino que también minimiza el impacto ambiental y fomenta la sostenibilidad a largo plazo, subrayando la necesidad de un cambio sistémico en nuestros modelos económicos. En contraste con el modelo económico lineal tradicional de *extraer, producir, desechar*, la visión de la OCDE propone un sistema más resiliente y sostenible, donde cada etapa del ciclo productivo se diseña con el objetivo de mantener los recursos en circulación, reducir la generación de desechos y restaurar los ecosistemas.

73

La economía circular, como concepto, presenta una amplitud y complejidad que da lugar a diversas interpretaciones según el contexto y la perspectiva de quien lo aborda. Esta diversidad conceptual fue rigurosamente explorada por Kirchherr et al. (2017) en un estudio meticuloso que analizó 114 definiciones distintas. Los investigadores codificaron estas definiciones en 17 dimensiones, abarcando una amplia gama de fuentes que incluían artículos académicos, informes técnicos y documentos de políticas públicas. Este exhaustivo análisis les permitió sintetizar una definición integral que captura la esencia multifacética de la economía circular, proporcionando así un marco de referencia unificado para académicos, profesionales y formuladores de políticas. La definición resultante de este estudio representa un hito significativo en la conceptualización de la economía circular, ofreciendo una base sólida para futuras investigaciones y aplicaciones prácticas en este campo en constante evolución.

Una economía circular describe un sistema económico que se basa en modelos empresariales que sustituyen el concepto de "fin de vida" por la reducción, la reutilización alternativa, el reciclaje y la recuperación



de materiales en los procesos de producción / distribución y consumo, operando así a nivel micro (productos, empresas, consumidores), meso (parques eco industriales) y macro (ciudad, región, nación y más), con el objetivo de lograr un desarrollo sostenible, lo que implica crear calidad medioambiental, prosperidad económica y equidad social, en beneficio de las generaciones actuales y futuras. (Kirchherr et al., 2017, p. 229)

### **3.1.3. Enfoques Teóricos de la Economía Circular**

De la cuna a la cuna<sup>1</sup> (C2C): Este enfoque se centra en el diseño de productos y procesos que permitan la reutilización y el reciclaje de materiales. Pretende crear un ciclo cerrado de producción y consumo en el que los materiales permanezcan en uso el mayor tiempo posible.

Economía funcional: Este enfoque se centra en la prestación de servicios más que en la venta de productos. Trata de prolongar la vida útil de los productos y reducir la generación de residuos mediante el diseño de productos duraderos y reparables.

Bioeconomía circular: Este enfoque se centra en el uso sostenible de los recursos biológicos, como la agricultura, la silvicultura y la pesca, para crear productos y servicios. Pretende reducir los residuos y maximizar el valor de los recursos biológicos mediante la reutilización, el reciclaje y la regeneración.

Simbiosis industrial: Este enfoque se centra en la colaboración entre empresas para compartir recursos y reducir residuos. Pretende crear un ecosistema empresarial en el que los residuos de una empresa se conviertan en recursos para otra.

Estos enfoques teóricos se complementan entre sí y pueden aplicarse conjuntamente para lograr una economía circular más eficaz en la Tabla 1 se muestra la evolución de la terminología.

<sup>1</sup> Cradle to Cradle consiste en ver los residuos como un recurso eterno y hacer lo correcto desde el principio. Se trata de hacer que la comunidad y el desarrollo de productos funcionen de la misma manera que un sistema ecológico saludable en el que todos los recursos se utilizan de manera eficaz y cíclica (a diferencia del sistema lineal actual, que puede describirse mejor como un sistema de la cuna a la tumba). SVID, Fundación Sueca de Diseño Industrial, 2018. <https://sustainabilityguide.eu/methods/cradle-to-cradle/>

**Tabla 1.**  
*Evolución de la terminología*

Año	Principales aportaciones o enfoques
1976	Walter R. Stahel acuñó el término "economía funcional" en un informe para la Comisión Europea.
1990	Stahel funda el Instituto de Economía Circular para promover la economía circular mediante la investigación y proyectos prácticos.
2002	La Unión Europea adopta una estrategia de economía circular para fomentar la reutilización y el reciclado de materiales y reducir los residuos.
2010	La Fundación Ellen MacArthur se crea para promover la economía circular en todo el mundo.
2012	La Comisión Europea presenta un paquete de medidas de economía circular para fomentar la reutilización, el reciclaje y la reducción de residuos.
2015	La ONU adopta los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que incluyen un objetivo específico sobre consumo y producción sostenibles.
2018	China anuncia la prohibición de importar residuos plásticos extranjeros para fomentar la gestión de residuos en el país.
2020	La pandemia COVID-19 genera una mayor demanda de productos sostenibles y acelera la transición a una economía circular.
2021	Lanzamiento de la Alianza Mundial para la Economía Circular y la Eficiencia de los Recursos (GACERE).

**Fuente:** elaboración propia a partir de la revisión de la literatura.

Basándose en la evolución de los enfoques teóricos y prácticos en el campo del análisis, el objetivo de la economía circular es maximizar los productos y servicios que ya están en uso. Esto incluye todas las fases del ciclo de vida de un producto. Simplificando, las fases del ciclo de vida de un producto son:

- La extracción de recursos naturales.
- La transformación de recursos naturales en productos.
- La reconversión de materiales en desuso, así como de residuos, en fuentes de recursos para nuevos productos.

En este contexto, el marco de trabajo de Elia et al. (2017), ilustrado en la Figura 2 (en inglés), ofrece una base para medir la adopción de la economía circular. Este marco identifica cuatro componentes de acción fundamentales:

Diseño y producción circular de productos:

- Incluye prácticas como el ecodiseño en la fase de planificación.

- Busca considerar los impactos ambientales desde el inicio del ciclo de vida del producto.
- Facilita la reutilización del producto y sus materiales.

Modelos de negocio para la economía circular:

- Propone alternativas a los métodos tradicionales de producción y comercialización.
- Ejemplos incluyen sistemas de productos y servicios en lugar de propiedad del producto.
- Enfatiza la colaboración y transparencia a lo largo de la cadena de valor.

Habilidades de ciclo en cascada y de ciclo inverso:

- Ciclo en cascada: Reutilización versátil de materiales en diferentes etapas y sectores. Ejemplo: Tela reutilizada como ropa de segunda mano, luego en muebles, y finalmente para otros propósitos.
- Ciclo inverso: Recuperación y reintegración de materiales y productos usados. Ejemplo: Sistemas de recolección controlados por fabricantes para electrodomésticos.

76

Colaboración entre ciclos y sectores:

- Fomenta la cooperación a lo largo de la cadena de valor.
- Objetivo: Prevenir que los subproductos se conviertan en residuos.

Características principales de la Economía Circular

Reducción de entrada y uso de recursos naturales:

- Minimiza la erosión de ecosistemas.
- Busca crear más valor con menos materiales.

Reducción de niveles de emisiones:

- Abarca emisiones directas e indirectas.

Reducción de pérdidas de materiales valiosos:

- Previene la generación de residuos.
- Minimiza la incineración y los vertidos.

- Reduce pérdidas de energía y materiales.

Aumento de la proporción de recursos renovables y reciclables:

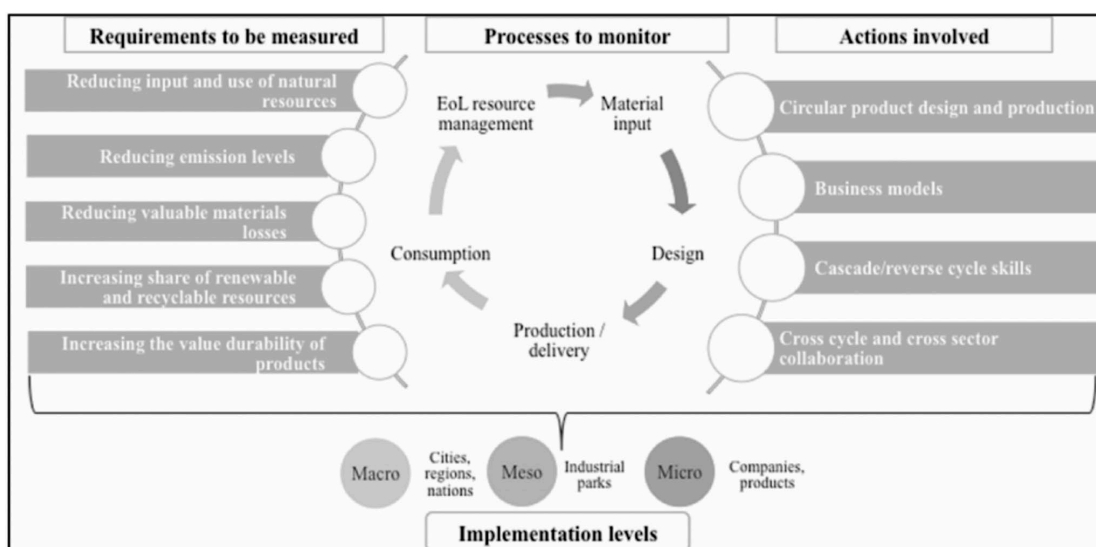
- Reduce emisiones en todo el ciclo de vida de los materiales.
- Promueve el uso de materias primas sostenibles.

Aumento de la durabilidad del valor de los productos:

- Extiende la vida útil de los productos.
- Implementa modelos de negocio basados en servicios (ej. arrendamiento).
- Fomenta la reutilización de productos y componentes.

**Figura 2**

*El marco de la economía circular*



Fuente: Elia et al. 2017

77

### **3.1.4. Indicadores y sistemas de seguimiento de la economía circular**

Teniendo en cuenta los diversos ámbitos analizados en la bibliografía, se han desarrollado sistemas de seguimiento con múltiples indicadores para medir el progreso de la aplicación de la economía circular, así como para concienciar sobre la sostenibilidad y fomentar nuevos avances. En línea con lo anterior, existe diversidad no sólo en los indicadores sino también en los principios, aspectos o perspectivas sobre los que se miden. A continuación,

se presenta en la Tabla 2 indicadores y sistemas de seguimiento que pueden ser utilizados por empresas y agentes institucionales a nivel territorial y/o local.

**Tabla 2**

*Indicadores y sistemas de seguimiento*

Indicadores	Descripción
Consumo de recursos	Este indicador mide la cantidad de recursos naturales que una empresa utiliza para fabricar sus productos o servicios. Al adoptar prácticas de economía circular, se espera que disminuya el consumo de recursos.
Residuos generados	Este indicador mide la cantidad de residuos que genera una empresa durante su proceso de producción. Al adoptar prácticas de economía circular, se espera que disminuya la cantidad de residuos generados.
Reciclado	Este indicador mide la cantidad de materiales que una empresa recicla en su proceso de producción. Al adoptar prácticas de economía circular, se espera que aumente la cantidad de materiales reciclados.
Reutilice	Este indicador mide la cantidad de materiales que una empresa reutiliza en su proceso de producción. Al adoptar prácticas de economía circular, se espera que aumente la cantidad de materiales reutilizados.
Eficiencia energética	Este indicador mide la cantidad de energía que una empresa utiliza para fabricar sus productos o servicios. Al adoptar prácticas de economía circular, se espera que aumente la eficiencia energética.
Emisiones de gases de efecto invernadero	Este indicador mide la cantidad de gases de efecto invernadero que emite una empresa durante su proceso de producción. Al adoptar prácticas de economía circular, se espera que disminuyan las emisiones de gases de efecto invernadero.
Huella de carbono	Este indicador mide la cantidad total de gases de efecto invernadero que emite una empresa durante todo su ciclo de vida, incluidos la producción, el transporte y la eliminación de residuos. Al adoptar prácticas de economía circular, se espera que la huella de carbono disminuya.

**Fuente:** elaboración propia a partir de la literatura consultada.

Según la tabla, hay varios indicadores que pueden medirse en la economía circular, como el consumo de recursos, los residuos generados, el reciclaje, la reutilización, la eficiencia energética, las emisiones de gases de

efecto invernadero y la huella de carbono. Estos indicadores pueden ayudar a las empresas a medir su rendimiento medioambiental y a identificar áreas de mejora en sus procesos de producción y empresariales.

### **3.1.5. ODS y economía circular**

La economía circular es una herramienta clave para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fijados por las Naciones Unidas, especialmente para abordar los retos del desarrollo sostenible y lograr un futuro más equitativo y sostenible. Las prácticas internacionales en materia de sostenibilidad confirman que la economía circular puede contribuir a la consecución de múltiples ODS, como el trabajo digno y el crecimiento económico, la industria, la innovación y las infraestructuras, la producción y el consumo responsables y la acción por el clima.

Al vincularse directamente con diversos retos que sustentan los ODS, la economía circular apoya además los efectos negativos del cambio climático, la pobreza y la desigualdad, y la degradación de los ecosistemas y la pérdida de biodiversidad.

79

A continuación, se describen algunas formas en las que la economía circular contribuye a la consecución de los ODS:

ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico. La economía circular puede fomentar la creación de empleo local y el desarrollo económico sostenible mediante la reutilización y el reciclaje de materiales. Además, la economía circular puede reducir los costes de producción, lo que puede ayudar a las empresas a ser más competitivas y crear más puestos de trabajo.

ODS 9: Industria, innovación e infraestructuras. La economía circular puede fomentar la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías sostenibles para mejorar la eficiencia y reducir los residuos. Además, la economía circular puede fomentar la inversión en infraestructuras sostenibles y tecnologías limpias.

ODS 12: Producción y consumo responsables. La economía circular puede fomentar la producción y el consumo responsables mediante la reutilización y el reciclaje de materiales, reduciendo así la cantidad de

residuos generados. Además, la economía circular puede fomentar la producción y el consumo de productos sostenibles y reducir el desperdicio de alimentos.

ODS 13: Acción por el clima. La economía circular puede contribuir significativamente a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero reduciendo la necesidad de extraer nuevos recursos y minimizando la cantidad de residuos generados. Además, la economía circular puede fomentar la transición a fuentes de energía renovables y reducir la huella de carbono de las empresas.

### **3.1.6. Empleos verdes y cadenas de valor sostenibles**

La economía circular tiene un gran potencial para generar empleos verdes en todo el mundo. Según un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la transición a una economía circular podría crear hasta 18 millones de empleos verdes en todo el mundo de aquí a 2030.

En la misma línea, la Fundación Ellen MacArthur publicó un informe titulado *Jobs and Skills in the Circular Economy* en el que estimaba que la transición a una economía circular podría crear hasta 6 millones de puestos de trabajo adicionales en Europa para 2030 (Ellen MacArthur Foundation, 2019).

80

Estos puestos de trabajo podrían darse en diversos sectores, como la gestión de residuos, la reparación y el mantenimiento de productos, la fabricación reciclada y la generación de energías renovables. Además, la economía circular también puede impulsar la innovación y la creación de nuevas empresas gacela de triple impacto, en diversos sectores de la economía.

Además, en todo el mundo se están desarrollando cadenas de valor más sostenibles gracias a la economía circular. Algunos ejemplos son:

Europa: La Unión Europea, ha adoptado un Plan de Acción de Economía Circular que fija objetivos ambiciosos para reducir los residuos y aumentar el reciclado. Esto ha propiciado la creación de nuevas empresas y puestos de



trabajo en la gestión de residuos, la fabricación reciclada y la reparación de productos.

América Latina: Varios países latinoamericanos, como Chile, Colombia y Brasil, han adoptado políticas y programas para promover la economía circular. Esto ha dado lugar a la creación de nuevas empresas en sectores como la gestión de residuos y la generación de energías renovables.

Asia: países como Japón, Corea del Sur y Singapur han adoptado políticas y programas para fomentar la economía circular. Esto ha propiciado la creación de nuevas empresas en sectores como la fabricación de productos reciclados y la gestión de residuos.

En resumen, la economía circular está ganando impulso en todo el mundo y está generando puestos de trabajo y cadenas de valor más sostenibles que apoyan los indicadores de los ODS.

### **3.1.7. Beneficios de la Economía Circular en el Sector PYME**

La economía circular es un enfoque innovador cada vez más popular en el sector empresarial debido a las ventajas que puede ofrecer. En este artículo se analizan algunas de las ventajas de la economía circular para las pymes.

Según un estudio de Geissdoerfer et al. (2017), la economía circular puede ayudar a las pymes a reducir sus costes de producción fomentando la reutilización y el reciclaje de materiales. Al reducir la necesidad de nuevas materias primas, las pyme pueden ahorrar dinero en la compra de materiales y en la eliminación de residuos. Además, la economía circular puede ayudar a las pyme a mejorar la eficiencia de sus procesos de producción. Al centrarse en la reutilización y el reciclaje de materiales, las pyme pueden optimizar sus procesos y reducir los residuos.

La economía circular también puede fomentar la innovación en las pyme promoviendo el diseño de productos y procesos sostenibles. Según un estudio de Kirchherr et al. (2018), las pyme pueden desarrollar nuevos productos y servicios que se ajusten a las necesidades de una economía circular. Esto puede ayudarlas a acceder a nuevos mercados promoviendo la

creación de cadenas de suministro más sostenibles. Las pyme que adoptan prácticas sostenibles pueden resultar más atractivas para los consumidores e inversores que buscan productos y servicios más sostenibles.

La economía circular también puede ayudar a las pyme a cumplir la normativa medioambiental y reducir su impacto ambiental. Según un estudio de Ghisellini et al. (2016), al adoptar prácticas sostenibles, las pyme pueden reducir su huella de carbono y mejorar su reputación en la comunidad empresarial y entre los consumidores.

### ***3.1.8. Beneficios de la economía circular en gobiernos y economías locales***

La economía circular es un enfoque innovador que ha ganado popularidad en los gobiernos y las economías locales debido a los beneficios que puede ofrecer. Según un estudio de la Fundación Ellen MacArthur (2015), la economía circular puede ayudar a los gobiernos y las economías regionales a reducir su impacto medioambiental fomentando la reutilización, el reciclaje y la reducción de residuos. Esto puede contribuir a mitigar el cambio climático, conservar los recursos naturales y proteger la biodiversidad.

82

La economía circular también puede fomentar la innovación en los gobiernos y las economías regionales promoviendo el desarrollo de tecnologías y prácticas sostenibles. Según un estudio de la Fundación Ellen MacArthur, esto puede contribuir a la creación de empleos verdes y al crecimiento económico sostenible.

Además, la economía circular puede ayudar a los gobiernos y a las economías regionales a mejorar la eficiencia de los recursos promoviendo prácticas sostenibles en los sectores productivos.

Por último, la economía circular puede facilitar el cumplimiento de la normativa medioambiental y reducir su impacto ambiental. Según un estudio de la Fundación Ellen MacArthur (2015), al adoptar prácticas sostenibles, los gobiernos y las economías regionales pueden mejorar su reputación y su capacidad para atraer inversiones intensivas en sostenibilidad.

### **3.1.9. Aplicación de la economía circular a nivel micro, meso y macro**

A nivel micro, la economía circular se aplica, por ejemplo, a través de prácticas de producción más limpia y diseño ecológico. La producción más limpia implica la prevención de la contaminación, la reducción de materiales peligrosos o el diseño para el medio ambiente como prácticas interrelacionadas, entre otras. Al mismo tiempo, las prácticas de producción más limpia aportan beneficios medioambientales y económicos a las empresas al reducir los costes de producción y eliminación de residuos. Además, el ecodiseño tiene lugar en la fase de planificación de la producción y su objetivo es considerar los impactos ambientales de un producto desde el principio. Por lo tanto, el ecodiseño puede promover el enfoque de la economía circular apoyando el uso mejorado de materiales y recursos.

A nivel meso, la aplicación de la economía circular se refiere a los centros de producción, incluidos los parques industriales y las redes de empresas. En estos sistemas industriales, las industrias que normalmente funcionan como unidades separadas pasan a formar parte de una "simbiosis industrial" en la que diversos recursos (como materiales, energía, agua y subproductos) se intercambian entre las unidades. La simbiosis industrial pretende lograr beneficios económicos y medioambientales.

La aplicación de la economía circular a nivel macro, que comprende ciudades, regiones o naciones, implica el concepto de ecociudades, enfoques innovadores de gestión de residuos y programas de cero residuos. Es importante destacar que existen pruebas sobre la evolución de la economía circular en las ecociudades en términos de eficiencia de los recursos (por ejemplo, indicadores de intensidad energética por PIB e intensidad hídrica per cápita), producción de residuos municipales, tratamiento y recuperación de residuos (por ejemplo, tasa de aguas residuales), tratamiento, tasa de reutilización de residuos sólidos industriales). En algunas ecociudades analizadas a través de los estudios de caso, se pueden identificar contribuciones muy significativas a la economía circular y su contribución a los ODS.

### **3.1.10. Crecimiento y perspectivas de la economía circular**

La economía circular ha experimentado un crecimiento significativo en todo el mundo en los últimos años, y se espera que este crecimiento continúe en el futuro. Según un informe de la Fundación Ellen MacArthur, se espera que la economía circular crezca a un ritmo anual del 4,5 % hasta 2030, lo que representa una oportunidad de negocio de 4,5 billones de dólares.

En cuanto al impacto de la COVID-19 en la creación de empresas circulares, ha habido tanto retos como oportunidades (Barra, 2021). Por un lado, la pandemia ha afectado a muchas empresas y ha creado incertidumbre en el mercado. Por otro, ha aumentado la concienciación sobre la importancia de la sostenibilidad y la necesidad de reducir los residuos y las emisiones de gases de efecto invernadero.

Teniendo en cuenta las perspectivas del ámbito de análisis de la nueva economía (Barra, 2021), se espera que la sostenibilidad sea un factor cada vez más importante en la toma de decisiones empresariales. La economía circular ofrece la oportunidad de reducir costes y mejorar la eficiencia al tiempo que se reduce el impacto medioambiental. Además, los consumidores están cada vez más interesados en los productos sostenibles y están dispuestos a pagar más por ellos. Por lo tanto, se espera que la economía circular desempeñe un papel importante en la nueva economía.

84

### **3.1.11. Transición circular en el Sector de las PYME**

Las etapas para la transición a la economía circular en las pequeñas y medianas empresas (PYME) pueden variar en función del sector y del contexto empresarial específico, pero en general la bibliografía disponible considera las siguientes etapas:

- Identificación de los flujos de materiales y energía: la primera fase consiste en identificar los flujos de materiales y energía que entran y salen del proceso de producción. Esto incluye el análisis de los procesos de producción, la identificación de los materiales y recursos utilizados y la evaluación del impacto medioambiental.

- Evaluación del potencial de reutilización y reciclado: La segunda etapa consiste en evaluar el potencial de reutilización y reciclaje de los materiales identificados en la primera etapa. Esto incluye el análisis del potencial de reutilización y reciclaje de los materiales, la identificación de las barreras técnicas y económicas y la evaluación del impacto medioambiental.
- Diseño de productos y procesos sostenibles: La tercera etapa consiste en el diseño de productos y procesos sostenibles que permitan reutilizar y reciclar los materiales identificados en las etapas anteriores. Esto incluye el diseño de productos duraderos y reparables, el uso de materiales reciclados y biodegradables y la optimización de los procesos de producción.
- Aplicación de prácticas sostenibles: La cuarta etapa consiste en la aplicación de prácticas sostenibles en los procesos de producción. Esto incluye la adopción de tecnologías limpias, la reducción del consumo de energía y agua, y la gestión eficiente de los residuos.
- Formación y sensibilización: La quinta etapa consiste en la formación y sensibilización del personal de la empresa sobre las prácticas sostenibles implantadas. Esto incluye formación sobre el uso de tecnologías limpias, la gestión eficiente de los recursos y la importancia de la economía circular.
- Seguimiento y evaluación: La sexta fase consiste en supervisar y evaluar los resultados medioambientales y económicos de las prácticas aplicadas. Esto incluye la medición de los indicadores de sostenibilidad, la evaluación del impacto medioambiental y económico y la identificación de oportunidades de mejora continua.

En resumen, la transición a una economía circular en las pyme implica una serie de pasos que van desde la identificación de los flujos de materiales y energía, pasando por la formación y sensibilización del personal, hasta el diseño de productos y procesos sostenibles y la aplicación de prácticas sostenibles. La transición a una economía circular puede mejorar la competitividad, reducir los costes y mejorar el comportamiento medioambiental de las pyme.

### **3.1.12. Principales limitaciones y oportunidades de la economía circular**

A lo largo del artículo hemos explorado diferentes conceptos que permiten la transición a la economía circular en las empresas y las economías locales. En este punto todavía existen barreras para la transición a la circular. Diversas investigaciones coinciden en que existen tres tipos de barreras para la implantación de la economía circular, entre las que se incluyen las barreras regulatorias, normativas y culturales-cognitivas. Por ejemplo, las barreras normativas incluyen normas, leyes y sanciones. Las certificaciones y acreditaciones son ejemplos de aspectos normativos y las creencias comunes y lógicas de acción compartidas pertenecen a las barreras culturales-cognitivas.

Otras investigaciones sugieren que la implantación de prácticas de economía circular puede ser difícil de aplicar en algunos territorios y empresas debido a varios factores, entre ellos a) Falta de concienciación y compromiso: En algunos casos, las empresas y las comunidades pueden no ser conscientes de los beneficios de la economía circular o no estar comprometidas con la aplicación de prácticas sostenibles. Esto puede deberse a la falta de información o a la percepción de que la economía circular es costosa o difícil de aplicar; b) Falta de infraestructuras: La aplicación de prácticas de economía circular requiere infraestructuras específicas, como plantas de reciclaje, sistemas de gestión de residuos y tecnologías limpias. En algunos territorios y empresas, estas infraestructuras pueden faltar o ser insuficientes para satisfacer las necesidades de la economía circular; c) Barreras normativas: La normativa gubernamental puede ser un obstáculo para la aplicación de prácticas de economía circular en algunos territorios y empresas. En algunos casos, la normativa puede no estar adaptada a la economía circular o ser demasiado restrictiva, lo que dificulta la aplicación de prácticas sostenibles; d) Barreras financieras: La implantación de prácticas de economía circular puede requerir importantes inversiones en infraestructuras, tecnología y formación. En algunos casos, las empresas y las comunidades pueden carecer de los recursos financieros para realizar estas inversiones; e) Resistencia al cambio: La aplicación de prácticas de

economía circular puede requerir cambios significativos en la cultura empresarial, los modelos de negocio (Osterwalder, 2010) y las prácticas operativas. En algunos casos, las empresas pueden resistirse a estos cambios debido a la incertidumbre o a la falta de comprensión sobre los beneficios de la economía circular.

Superar estas barreras requiere un planteamiento de colaboración y una combinación de herramientas y estrategias específicas adaptadas a las necesidades y características de cada territorio y empresa.

A continuación, se presentan una serie de acciones y prácticas para neutralizar estas limitaciones en el ámbito de la economía empresarial:

- Identificar oportunidades: Las pequeñas y medianas empresas pueden identificar oportunidades de economía circular mediante la revisión de sus procesos de producción y la identificación de residuos y subproductos que puedan reutilizarse o reciclarse. También pueden explorar oportunidades de colaboración y cooperación con otras empresas y agentes locales.
- Diseño para la circularidad: Las pequeñas y medianas empresas pueden aplicar principios de diseño para la circularidad en sus procesos de producción, como el diseño para el reciclaje, la reutilización y la reparación. Esto puede implicar la selección de materiales sostenibles, la optimización del uso de recursos y la reducción de residuos.
- Aplicar prácticas de gestión de residuos: Las pequeñas y medianas empresas pueden aplicar prácticas de gestión de residuos como la separación en origen, el reciclaje y la reutilización de materiales. Esto puede reducir la cantidad de residuos enviados a los vertederos y mejorar el comportamiento medioambiental.
- Promover la economía circular en la cadena de suministro: Las pequeñas y medianas empresas pueden promover la economía circular en su cadena de suministro seleccionando proveedores sostenibles, promoviendo el reciclaje y la reutilización de materiales y fomentando prácticas sostenibles en sus socios comerciales.



- **Formación y sensibilización:** Las pequeñas y medianas empresas pueden formar a su personal en los principios y prácticas de la economía circular y sensibilizar a sus clientes sobre la importancia de la economía circular y cómo pueden contribuir a ella.
- **Acceso a la financiación:** Las pequeñas y medianas empresas pueden acceder a financiación para aplicar prácticas de economía circular a través de programas gubernamentales, fondos de inversión y otras fuentes de financiación.

Teniendo en cuenta lo anterior, las pyme pueden aplicar estas prácticas de economía circular, ya que ofrecen beneficios medioambientales, sociales y económicos a medio y largo plazo que pueden contribuir a su sostenibilidad futura.

### **3.1.13. Casos prácticos de economía circular**

Hasta ahora, sólo el 8,6% de la economía mundial se considera circular. La definición más extendida de economía circular se basa en el marco de las 3R: reducir, reutilizar y reciclar. Otros la amplían a un marco de 4R añadiendo *recuperar* a estos principios de las actividades económicas circulares. Según el Plan de acción de economía circular de la Comisión Europea, la economía circular se describe como la preservación del valor de los productos, materiales y recursos en la economía durante un largo periodo de tiempo con una producción decreciente de residuos.

Según Kirchherr et al. (2017), una economía circular es un sistema económico que sustituye el concepto de *fin de vida* por la reducción, reutilización, reciclaje y recuperación de materiales en los procesos en los que se producen y consumen productos y servicios. Estos autores explican que la economía circular opera a tres niveles: el nivel micro, que se refiere a los clientes individuales o empresas; el nivel meso, que se refiere a los parques eco industriales; y el nivel macro, que capta todo lo que sea entre ciudades y naciones.

Teniendo en cuenta los tres niveles mencionados, a continuación, se muestran algunos casos prácticos que pueden ayudar a ilustrar este ámbito:

La ciudad de Ámsterdam, Países Bajos: La ciudad de Ámsterdam ha puesto en marcha una estrategia de economía circular que incluye el uso de energías renovables, la reutilización y el reciclaje de materiales, y la promoción de prácticas sostenibles en empresas y hogares. Un ejemplo destacado es la iniciativa *Ámsterdam Circular: Programa 2018-2022*, que pretende reducir el consumo de recursos y residuos en la ciudad.

Patagonia Company, EE.UU.: Patagonia Company es un ejemplo destacado de economía circular en el sector textil. La empresa ha implantado prácticas sostenibles en todas las fases del proceso de producción, desde la selección de materiales orgánicos y reciclados hasta la reparación y reutilización de productos usados.

MUD Jeans, Países Bajos: MUD Jeans es una empresa que ha implantado una estrategia de economía circular en el sector textil. La empresa ofrece un servicio de alquiler de vaqueros que reduce la cantidad de residuos generados por la industria textil y fomenta la reutilización de materiales.

Interface, Reino Unido: Interface es una empresa que ha implantado una estrategia de economía circular en el sector de las alfombras. La empresa ha desarrollado un sistema de recuperación y reciclaje de materiales que fomenta la reutilización y el reciclaje de materiales y reduce la cantidad de residuos generados por la industria.

La ciudad de San Francisco, EE. UU.: La ciudad ha puesto en marcha una estrategia de cero residuos que promueve la reducción, la reutilización y el reciclaje de materiales. La ciudad ha logrado reducir significativamente la cantidad de residuos enviados a los vertederos mediante programas de compostaje y reciclaje.

### **3.1.14. La experiencia Chilena**

En Chile, existen algunos modelos recientes de economía circular vinculados a diferentes sectores productivos. A continuación, se presentan algunos estudios de caso:

Empresas B: Las Empresas B son empresas que buscan generar un impacto social y ambiental positivo a través de su actividad económica. En

Chile, existen varias empresas B que han implementado prácticas de economía circular en sus procesos productivos, como la empresa TriCiclos, que se dedica a la gestión de residuos y promueve la economía circular a través de programas de reciclaje y reutilización.

**Industria del reciclaje:** La industria del reciclaje en Chile ha experimentado un importante crecimiento en los últimos años. Empresas como Recupac, Ecoplast y ReciclaChile son ejemplos de empresas que han implementado prácticas de economía circular en sus procesos de producción, promoviendo la reutilización y el reciclaje de materiales y reduciendo la cantidad de residuos enviados a vertederos.

**Agricultura circular:** La agricultura circular es un modelo de producción agrícola que busca reducir el impacto ambiental y mejorar la eficiencia a través de la reutilización de residuos orgánicos.

En Chile existen varias iniciativas de agricultura circular, como el proyecto *Ecofertilizantes* de la empresa BioFutura, que produce abonos orgánicos a partir de residuos agroindustriales.

**Economía circular en la construcción:** La construcción es un sector productivo que genera grandes cantidades de residuos y consume muchos recursos naturales. En el país existen iniciativas para promover la economía circular en la construcción, como el proyecto "Construcción Circular" de Fundación Chile, que busca promover la reutilización y el reciclaje de materiales en la construcción.

**Economía circular en la minería:** La minería es un sector productivo clave en la economía chilena, pero también genera grandes impactos ambientales y sociales. En este contexto, la economía circular puede ofrecer oportunidades para reducir el consumo de recursos naturales y minimizar los impactos ambientales. Empresas como Codelco y BHP Billiton han implementado prácticas de economía circular en sus procesos productivos, como el reciclaje de agua y la reutilización de residuos.

En síntesis, los casos analizados representan una muestra ilustrativa, aunque no exhaustiva, de implementaciones exitosas de prácticas circulares. Estos ejemplos, cuidadosamente seleccionados, ponen de manifiesto la

diversidad y adaptabilidad de los enfoques y estrategias empleados para integrar prácticas sostenibles en una amplia gama de sectores productivos y contextos empresariales.

Cada caso estudiado ofrece una perspectiva única sobre cómo las organizaciones han logrado superar desafíos específicos y capitalizar oportunidades en su transición hacia modelos más circulares. Desde innovaciones en sus procesos productivos hasta rediseños completos de modelos de negocio, estos ejemplos demuestran que la implementación de principios de economía circular no solo es viable, sino también beneficiosa en múltiples dimensiones.

### 3. CONCLUSIÓN

La economía circular ha emergido como un paradigma transformador en la promoción de la sostenibilidad y el desarrollo de las economías locales. Este modelo innovador ofrece a las pequeñas y medianas empresas un marco para implementar prácticas más eficientes y ambientalmente responsables, resultando en una reducción de costos operativos y un aumento de la rentabilidad a largo plazo. Más allá de los beneficios económicos directos, la economía circular actúa como catalizador para la creación de empleo local y el fomento de la innovación tecnológica, contribuyendo así a un crecimiento económico sostenible y resiliente en las comunidades.

La evidencia científica acumulada subraya el papel fundamental de la economía circular en la transición hacia un modelo económico más sostenible y equitativo. Este enfoque holístico implica una profunda reevaluación y rediseño de múltiples aspectos de nuestros sistemas económicos, incluyendo los procesos de producción, patrones de consumo, selección y utilización de materiales, sistemas de transporte, generación de energía, cadenas de valor, y gestión de residuos. La amplitud de esta transformación refleja la naturaleza integral y sistémica de la economía circular.

La transición hacia una economía circular requiere una sinergia entre la innovación tecnológica y los cambios socio-institucionales. Si bien gran parte de la innovación en este campo se basa en la optimización y adaptación de tecnologías existentes para mejorar la eficiencia y cumplir con las

demandas del mercado, también se observa un creciente énfasis en innovaciones disruptivas en el diseño de productos y la creación de nuevos modelos de negocio. Estos avances son particularmente cruciales para alcanzar niveles superiores de circularidad, como se evidencia en los estudios de casos y aplicaciones prácticas analizados.

El examen minucioso de los actores locales, particularmente las pyme y los agentes institucionales, revela su papel crucial como catalizadores en la implementación y proliferación de sistemas circulares. Estos actores, arraigados en el tejido económico local, poseen un potencial transformador que puede impulsar el cambio desde la base. Sin embargo, es imperativo reconocer los desafíos inherentes a los sistemas económicos actuales, incluyendo las crisis económicas, sanitarias y geopolíticas que obstaculizan esta transición. La pandemia de COVID-19, en particular, ha expuesto vulnerabilidades críticas en nuestros modelos económicos vigentes, subrayando la urgencia inaplazable de una transformación sistémica profunda.

92

En este panorama de incertidumbre y cambio acelerado, la adopción de principios de economía circular en los sistemas de producción adquiere una relevancia sin precedentes. Este enfoque innovador trasciende la mera promoción de la sostenibilidad ambiental; se erige como un pilar fundamental para fortalecer la resiliencia económica frente a crisis globales. La economía circular emerge, así como una estrategia integral y multifacética, capaz no solo de abordar los apremiantes desafíos ambientales, sino también de proporcionar un marco robusto y adaptable para la recuperación y el crecimiento económico sostenible en un mundo caracterizado por su volatilidad e interconexión.

En conclusión, la transición hacia una economía circular representa una oportunidad histórica para reconfigurar y reconstruir nuestros sistemas económicos bajo paradigmas de sostenibilidad, equidad y resiliencia. Este modelo innovador no se limita a ofrecer soluciones teóricas; proporciona respuestas tangibles y aplicables a los desafíos globales más apremiantes de nuestra era. Al hacerlo, la economía circular no solo aborda las necesidades

del presente, sino que sienta las bases sólidas para un futuro económico más próspero, inclusivo y en armonía con los límites ecológicos de nuestro planeta. Esta transición no es simplemente deseable, sino imperativa para garantizar la viabilidad y el florecimiento de nuestras sociedades en las décadas venideras.

### **3.2. Validación de las hipótesis**

El artículo cumple con los objetivos de investigación propuestos, proporcionando una base empírica robusta que respalda las hipótesis planteadas. La investigación ofrece una visión holística y matizada de la economía circular, delineando con claridad sus beneficios tangibles, desafíos inherentes y su considerable potencial para catalizar un desarrollo más sostenible tanto a nivel empresarial como territorial.

Este análisis exhaustivo no solo valida las hipótesis iniciales, sino que también abre nuevas vías de investigación y reflexión sobre el papel transformador de la economía circular en la construcción de un futuro económico más resiliente, equitativo y ambientalmente sostenible.

93

### **3.3. Contrastación de hipótesis**

H1. Impacto de la economía circular en pyme y economías locales:

Hipótesis: La implementación de principios de economía circular en las pyme y economías locales incrementa significativamente la eficiencia en el uso de recursos y fomenta prácticas circulares en los sectores productivos.

La investigación presenta una evidencia concreta, a través de casos de estudio detallados, que demuestra cómo las empresas han logrado mejorar sustancialmente su eficiencia operativa y adoptar prácticas circulares innovadoras. Estos hallazgos subrayan el potencial transformador de la economía circular en el tejido empresarial de menor escala.

H2. Economía Circular como Motor de Crecimiento Sostenible:

Hipótesis: La adopción de modelos de economía circular contribuye positivamente al crecimiento económico sostenible y a la generación de empleos verdes.

Se proporcionan datos cualitativos que corroboran esta hipótesis. Se observa una correlación positiva entre la implementación de modelos circulares y la creación de nuevas oportunidades de empleo, así como un impacto favorable en indicadores de crecimiento económico sostenible. Estos resultados sugieren que la economía circular no solo es beneficiosa para el medio ambiente, sino también para la vitalidad económica.

### H3. Economía Circular y Sostenibilidad Territorial:

Hipótesis: La economía circular actúa como un catalizador efectivo para mejorar la sostenibilidad territorial.

El artículo ofrece un análisis profundo y multifacético que respalda esta hipótesis. Se presentan evidencias contundentes de cómo la adopción de principios de economía circular a nivel local y regional promueve la diversificación económica, fortalece la resiliencia de las comunidades y contribuye significativamente a la conservación del medio ambiente.

### 3.4. Futuras líneas de investigación

94

La transición hacia una economía circular representa un desafío complejo y multifacético que requiere una comprensión profunda y una acción coordinada. Basándonos en el análisis exhaustivo de la economía circular y su aplicación en el ámbito empresarial, se propone una agenda de investigación innovadora y estratégica. Esta propuesta no solo busca abordar las brechas de conocimiento más críticas, sino también proporcionar insights accionables para catalizar y acelerar la transición hacia un modelo económico circular robusto y sostenible.

Las líneas de investigación prioritarias que se presentan a continuación han sido seleccionadas por su potencial para generar un impacto significativo:

#### Métricas y Evaluación de Impacto

- Desarrollo de indicadores estandarizados y robustos para cuantificar la implementación e impacto de la economía circular a nivel empresarial y territorial.



- Diseño de metodologías innovadoras para integrar métricas de circularidad en los sistemas de contabilidad nacional y corporativa, facilitando una evaluación holística del desempeño económico-ambiental.

#### Tecnologías emergentes como catalizadores de la circularidad

- Análisis profundo del potencial transformador de tecnologías como la inteligencia artificial, el Internet de las Cosas y la blockchain en la aceleración y optimización de prácticas circulares.
- Estudios de caso multisectoriales sobre la aplicación efectiva de tecnologías emergentes en la optimización de procesos circulares, con énfasis en la escalabilidad y replicabilidad de las soluciones.

#### Superación de barreras para pyme en la transición circular

- Investigación exhaustiva sobre los obstáculos específicos que enfrentan las pyme en la adopción de modelos circulares, incluyendo barreras financieras, tecnológicas y de conocimiento.
- Análisis comparativo internacional de políticas y programas de apoyo a pyme para la transición circular, identificando mejores prácticas y oportunidades de adaptación contextual.

95

#### Impacto socioeconómico a largo plazo de la economía circular

- Estudios longitudinales comprehensivos sobre las implicaciones de la economía circular en el mercado laboral, incluyendo evolución del empleo, necesidades de formación y desarrollo de nuevas competencias.
- Análisis multidimensional del potencial de la economía circular para reducir desigualdades económicas y sociales, con foco en el desarrollo local y regional sostenible.

#### Innovación en modelos de negocio circulares

- Investigación prospectiva sobre modelos de negocio disruptivos alineados con los principios de circularidad, evaluando su viabilidad y potencial de impacto en diversos sectores económicos.

- Análisis crítico de casos de éxito y fracaso en la implementación de modelos circulares, identificando factores críticos de éxito y estrategias de mitigación de riesgos.

#### Sinergia entre economía circular y mitigación del cambio climático

- Desarrollo de modelos predictivos integrados que combinen escenarios de economía circular con proyecciones de cambio climático, para informar políticas y estrategias a largo plazo.

### AGRADECIMIENTOS

Se agradecen los comentarios y sugerencias de Lou-Anne Leclercq y Arthur Métayer sobre su visión apreciativa de la sostenibilidad y la economía circular desde una perspectiva clara e inspiradora para crear un futuro más sostenible en Francia.

### 4. REFERENCIAS

- Aminoff, A., Valkokari, K., & Kettunen, O. (2016). Mapping Multidimensional Value(s) for Co-creation Networks in a Circular Economy. En ISPIIM Innovation Symposium (p. 1). The International Society for Professional Innovation Management (ISPIM).
- Barra Novoa, R. (2021a). Análisis macro y microeconómico del impacto de la pandemia de COVID-19 en Chile y las proyecciones del Banco Central. *Revista Internacional de Investigación en Gestión, Informática y Ciencias Sociales*, 8(3), 236-245. <https://doi.org/10.21744/irjmis.v8n3.1471>
- Barra Novoa, R. (2021b). Crecimiento económico de pequeñas empresas agrícolas del desierto de Arica: una aproximación a la asistencia e impacto del Centro de Negocios de Sercotec. Arica, Chile. *Idesia*, 39(1), 7-16. <https://doi.org/10.4067/S0718-34292021000100007>
- Barra Novoa, R. (2021c). Nueva Economía en tiempos de crisis: Una aproximación teórica a la transformación tecnológica y social. *Journal of Management & Business Studies*, 3(1), 1-13. <https://doi.org/10.32457/jmabs.v3i1.1554>
- Barra Novoa, R. (2022a). An appreciative theorizing approach to gazelle enterprises assisted by the Arica Business Center. *Journal of Management & Business Studies*, 4(1), 1-19. <https://doi.org/10.32457/jmabs.v4i1.1854>

- Barra Novoa, R. (2022b). How Social Innovation May Contribute to Tackle the Global Climate Crisis. Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4661106> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4661106>
- Elia, V., Gnoni, M. G., & Tornese, F. (2017). Measuring circular economy strategies through index methods: A critical analysis. *Journal of Cleaner Production*, 142(4), 2741-2751. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.10.196>
- Ellen MacArthur Foundation. (2013a). Toward the Circular Economy: Economic and Business Rationale for an Accelerated Transition. <https://tinyurl.com/hzfrxvb>
- Ellen MacArthur Foundation. (2013b). Towards the Circular Economy, Opportunities for the Consumer Goods Sector. <https://tinyurl.com/ztnrg24>
- Ellen MacArthur Foundation. (2015a). Towards a Circular Economy: Business Rationale for an Accelerated Transition. <https://tinyurl.com/zt8fhxw>
- Ellen MacArthur Foundation. (2015b). Denmark's Potential as a Circular Economy. A Case Study From: Delivering the Circular Economy. <https://tinyurl.com/zv8exrl>
- Ellen MacArthur Foundation. (2015c). Delivering the Circular Economy - A Toolkit for Policymakers. <https://tinyurl.com/ztd4f2u>
- Ellen MacArthur Foundation. (2019). Jobs and Skills in the Circular Economy. <https://tinyurl.com/43uwwjda>
- Ellen MacArthur Foundation. (2020). The circular economy: a transformative Covid-19 recovery strategy. <https://tinyurl.com/mubc6n58>
- Geissdoerfer, M., Savaget, P., Bocken, N. M., & Hultink, E. J. (2017). The Circular Economy—A new sustainability paradigm? *Journal of Cleaner Production*, 143, 757-768.
- Ghisellini, P., Cialani, C., & Ulgiati, S. (2016). A review on circular economy: the expected transition to a balanced interplay of environmental and economic systems. *Journal of Cleaner Production*, 114, 11-32.
- Kirchherr, J., Reike, D., & Hekkert, M. (2017). Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions. *Resources, Conservation and Recycling*, 127, 221-232. <http://dx.doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.09.005>

- Kirchherr, J., Piscicelli, L., Bour, R., Kostense-Smit, E., Muller, J., Huibrechtse-Truijens, A., & Hekkert, M. (2018). Barriers to the circular economy: evidence from the European Union (EU). *Ecological Economics*, 150, 264-272.
- Korhonen, J., Honkasalo, A., & Seppälä, J. (2018). Circular economy: the concept and its limitations. *Ecological Economics*, 143, 37-46.
- McDonough, W., Braungart, M., & Clinton, B. (2013). *The upcycle: Beyond sustainability - designing for abundance*. North Point Press.
- Murray, A., Skene, K., & Haynes, K. (2017). The circular economy: an interdisciplinary exploration of the concept and application in a global context. *Journal of Business Ethics*, 140(3), 369-380.
- OCDE. (2020). *The Circular Economy in Cities and Regions: Synthesis Report*. OECD Urban Studies. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/10ac6ae4-en>
- Osterwalder, A., & Pigneur, Y. (2010). *Business model generation: a handbook for visionaries, game changers, and challengers*. John Wiley & Sons.
- PNUD (2010). *Más allá del punto medio: La consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Prieto-Sandoval, V., Jaca, C., & Ormazabal, M. (2018). Towards a consensus on the circular economy. *Journal of Cleaner Production*, 179, 605-615.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). *Alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio: una medida del progreso*. Documento de Trabajo Número 78, febrero de 2011.
- Stahel, W. R. (2016). The circular economy. *Nature*, 531(7595), 435-438. <https://doi.org/10.1038/531435a>
- SVID, Swedish Industrial Design Foundation. (2018). *Cradle to Cradle*. <https://tinyurl.com/5kykyujk>
- Unión Europea. (2012). *Manifiesto por una Europa eficiente en el uso de los recursos*. <https://tinyurl.com/2dw87h39>
- Unión Europea, (2012). *Plan de acción para una economía circular: por una Europa más limpia y competitiva*. <https://tinyurl.com/4cnjd3bk>

# Definición de regiones en Chile desde el punto de vista de la historiografía

## Definition of regions in Chile from the point of view of historiography

Fernando Rowland López <sup>1</sup>

### RESUMEN

Chile está dividido política-administrativamente en 16 regiones, comenzando con la Región de Arica y Parinacota por el norte y finalizando con la Región de Magallanes y Antártica Chilena por el sur. Sin embargo, no hay un criterio específico para determinar con exactitud cuántas regiones debiera tener el país y cuáles deberían ser los límites entre cada región. Por ello, a través de una revisión de la historiografía nacional, pero más importante aún, de la historiografía regional (la cual lleva muchos años en el país) se intenta determinar el número de regiones que debiera tener el país y cuáles son los límites entre cada una de ellas. En primera instancia se debería pensar que se pueden identificar 7 regiones desde este punto de vista, en línea con trabajos anteriores, lo cual finalmente es lo que encuentra esta investigación.

**Palabras clave:** Regiones política-administrativas, Historiografía nacional, Historiografía regional, Cultura.

### ABSTRACT

Chile is politically-administratively divided into 16 regions, beginning with Arica and Parinacota Region by the north and ending with Magallanes and Chilean Antarctic Region by the south. However, there is no specific criterion to determine exactly how many regions the country should have and what boundaries between each region should be. Therefore, through a review of national historiography, but more importantly, regional historiography (it has been for many decades, for instance, Fernando Campos Harriet in Bío-Bío Region or Armando Braun Menendez in Magallanes Region) to determine the number of regions that the country should have and what are the limits between each one. It should be thought that 7 regions can be identified from this point of view, in line with previous works, which is what this research finds.

**Key words:** Political-administrative regions, National historiography, Regional historiography, Culture.

Recibido: 29/07/2022      Aceptado: 18/05/2023

---

<sup>1</sup> Departamento de Economía – Universidad de Chile. Ingeniero Comercial de la Universidad Técnica Federico Santa María y Premio Federico Santa María. Economista y Magíster en Economía de la Universidad de Chile, Becario ANID Correo: [frowland@fen.uchile.cl](mailto:frowland@fen.uchile.cl) ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4751-7990>

## 1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad Chile tiene una división política-administrativa de 16 regiones, siendo la última incorporación la Región de Ñuble (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2017). Sin embargo, anteriormente habían sido agregados la Región de Los Ríos (una división de la Región de Los Lagos) (Ministerio del Interior, 2007b) y la Región de Arica y Parinacota (una división de la Región de Tarapacá) (Ministerio del Interior, 2007a). Cabe recordar además que la actual regionalización proviene de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), quien estableció trece regiones en el país, comenzando con la Región de Tarapacá por el Norte y finalizando con la Región de Magallanes por el Sur (Ministerio del Interior, 1974a, 1974b). Anterior a ello, Chile estuvo dividido en 25 provincias.

El párrafo anterior demuestra que existen muchos criterios para definir las regiones políticas-administrativas en el país porque a lo largo de la historia del país han existido diferentes divisiones, entonces cuál es el criterio por considerar para dividir el país. Por ejemplo, Fernando Rowland (2016, 2018) demuestra una división de siete regiones por sus características económicas a través de un análisis de clúster jerárquico, las cuales llama: Extremo Norte, Antofagasta, Centro Norte, Valparaíso, Santiago, Centro Sur y Extremo Sur. El expresidente Ricardo Lagos Escobar (2015) llega exactamente a la misma conclusión de Fernando Rowland. En la misma línea, Duarte & Aravena (2021) llegan a la misma conclusión, pero considerando diferentes aspectos.

Hay muchos elementos de la historiografía nacional y de la historiografía regional que pueden ayudar a dar luz con la pregunta expuesta en el párrafo anterior. La historiografía regional data de muchos años, por ejemplo, Fernando Campos Harriet en la Región del Bío-Bío (Cartes, 2011) y Armando Braun Menéndez (Braun, 1939) en la Región de Magallanes, sin embargo, esa escuela de historia regional sigue vigente en Chile con historiadores como Mateo Martinic Beros en la Región de Magallanes y Antártica Chilena y Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo (Martinic, 2011) o Armando Cartes Montory en la Región del Bío-Bío (Cartes, 2016).

Entonces, la principal problemática existente hoy día es cómo el país determina sus regiones, o qué criterios como país ocupar para definirlos. Este trabajo sería un aporte en aquella dirección, revisando la historiografía del país (tanto a nivel nacional como regional) para determinar el número de regiones y los límites entre cada una de las regiones encontradas. El elemento innovador en este aspecto respecto a otros estudios de la misma índole es el considerar la historiografía para definir las regiones chilenas, porque anteriormente se han utilizado otros criterios como el económico.

La hipótesis de trabajo en este sentido es que es posible obtener una definición de las regiones chilenas a partir de la revisión de la historia, principalmente de cada una de las localidades. Además, aquella definición debería ser similar a la encontrada por otros autores en estudios recientes o de organismos gubernamentales en el pasado, considerando otros criterios diferentes al de este estudio. De esa manera, el objetivo principal de este trabajo es hacer una revisión de la historia nacional y regional para encontrar una definición de regiones, tal como se ha hecho en el pasado con otros elementos.

101

Esta discusión es importante, no tan solo a nivel nacional sino también internacional, porque no está muy claro la forma en que los países definen sus regiones políticas-administrativas. Por ejemplo, Chile a lo largo de su historia ha contado con diferentes divisiones políticas-administrativas, mientras que algo similar ha sucedido en Argentina (cuál es el elemento distintivo entre las actuales Provincia de Mendoza, Provincia de San Juan y Provincia de San Luis, que históricamente pertenecieron a la Provincia de Cuyo). Hay diferentes elementos a considerar al momento de definir las unidades subnacionales, entre las que se encuentran la económica, política, seguridad nacional, seguridad interior, histórica, cultural, entre otros elementos.

En lo que sigue se presenta una revisión de la literatura acerca del estudio de las regiones, a continuación, una descripción sobre la metodología utilizada en este trabajo, los resultados, las conclusiones y recomendaciones.



### 1.1. ¿Qué es la descentralización?

La descentralización es aquel proceso de transferencia de poder político, fiscal y administrativo desde el nivel central a los niveles subnacionales de gobierno (Montecinos, 2005). El mismo Montecinos (2005) identifica diferentes tipos de estudios relacionado con la descentralización, entre los que se encuentran el económico, sociológico, nueva gestión pública, politológico y optimismo multilateral. De las palabras anteriores, se puede inferir que hay tres tipos de descentralización que son detallados por Falleti (2005):

- Descentralización Administrativa: Transferencia de responsabilidades al nivel subnacional. Ello no está necesariamente ligado a la transferencia de recursos, pudiendo darse el caso de que tales nuevas funciones no estén debidamente financiadas.
- Descentralización Fiscal: Transferencia de recursos a los niveles subnacionales, pudiendo darse con o sin mayores responsabilidades de gasto.
- Descentralización Política: Concede representación popular a las comunidades subnacionales.

102

Haciendo una distinción de conceptos, la regionalización y descentralización son conceptos distintos, aunque muchas personas tiendan a pensar que es lo mismo. La regionalización es el fondo y forma que usa un país para “organizar” territorialmente el poder, con o sin autonomía política de sus entidades territoriales. Por otra parte, descentralización es la manera de “distribuir” el poder político, fiscal y administrativo del Estado sobre aquella forma territorial en la que se ha organizado el país (Montecinos, 2022).

### 1.2. Ciencia regional e historia regional

El principal exponente y fundador de la disciplina Ciencia regional es Walter Isard. Walter Isard (1975), dice que cada investigador y estudiante necesitará desarrollar o sintetizar su propia definición acerca de lo que es la Ciencia Regional, ya que posee una gran variedad de definiciones; sin

embargo, para los propósitos de esta investigación, se utilizan las siguientes definiciones:

- Ciencia regional es la ciencia que se ocupa del estudio comprensivo de una región significativa o sistema de regiones en todos sus aspectos económicos, políticos, sociales, culturales y psicológicos claves.
- Ciencia regional es la ciencia que se ocupa del estudio de la interacción conjunta del comportamiento de las unidades sociales, políticas y económicas y su medio ambiente físico dentro de regiones significativas y sistema de regiones.
- Ciencia regional es una síntesis del arte de planificación y gestión con la ciencia de sistemas espaciales.

De las definiciones anteriores, es posible deducir que dentro de la ciencia regional están insertas una serie de disciplinas como la economía, geografía, ciencias políticas, sociología, antropología e historia.

Por otra parte, no existe una definición acerca de qué es historia regional, pero la "historia regional no es historia local, ni desde sus significados ni desde sus aproximaciones metodológicas. Definitivamente, tampoco es microhistoria" (Cavieres, 2006). De acuerdo con el mismo Cavieres (2006), para hacer historia regional hay que ser cuidadosos con la región en particular a considerar, porque para algunos la Región de Magallanes y Antártica Chilena y la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo pueden ser la misma región, pero para otros quizás no lo son.

En Chile está ampliamente desarrollada la historia regional. Los pioneros de aquello fueron Fernando Campos Harriet (Cartes, 2011) en la Región del Bío-Bío y Armando Braun Menéndez (Braun, 1939) en la Región de Magallanes. En la actualidad hay muchos exponentes de la historia regional como Mateo Martinic Beros (Martinic, 2011) y Alberto Harambour Ross (Harambour, 2019) en la Región de Magallanes y Antártica Chilena, Armando Cartes Montory (Cartes, 2016) en la Región del Bío-Bío, Eduardo Cavieres Figueroa (Cavieres, 2013) en la Región de Valparaíso, entre otros más. Hoy en día, quienes más hacen una labor de rescate patrimonial, cultural e histórico de unidades subnacionales en el país es el Archivo Histórico de

Concepción, en donde publican una serie de textos de diferentes autores sobre zonas de la Región del Bío-Bío, pero también de la Región de la Araucanía (antes denominada La Frontera) y la Región del Maule, los cuales históricamente pertenecieron a la antigua Provincia de Concepción (Cartes, 1997; Jara & Mancilla, 2018; Mihovilovic et al., 2012; Mihovilovic, 2013; Basterrica, 2014). También, en el mismo Archivo Histórico de Concepción se ha creado en el último tiempo las ediciones del Archivo Histórico de Concepción, donde han hecho publicaciones de gran significancia (Cartes 2015a; Cartes, 2015b; Loyola, 2015; Campos et al., 2014; Márquez, 2014; Mazzei, 2015; Cabrera, 2022).

### 1.3. ¿Cómo definir una región?

Según Walter Isard (1975), la región de estudio para un problema particular debe ser determinado por el propio científico regional. De acuerdo con Richardson (1979), no existe una definición única de región debido a que dependerá de los objetivos de la investigación. Para Bendavid-Val (1974), una región es un "área subnacional con al menos un lugar urbano y un hinterland asociado, un área que es parte de un sistema más largo y en el que las relaciones económicas sobre su espacio interno son una preocupación del desarrollo económico". Por su parte, para Emerson & Lamphear (1975), una región es una "entidad económico espacial cuya configuración permite que se realicen enunciados descriptivos y analíticos significativos respecto a ella". Finalmente, para Sforzi (2012) la región es un instrumento que sirve para la toma de decisiones políticas de acuerdo con los fenómenos de la economía.

104

### 1.4. Regiones Urbanas Funcionales (RUF)

Una de las metodologías para establecer conglomerados de regiones son las Regiones Urbanas Funcionales (RUF). Las Regiones Urbanas Funcionales son un área geográfica dentro del cual existe alto grado de interacción entre pequeñas unidades espaciales y donde la oferta y la demanda están concentradas, lo cual podría captar los fenómenos económicos para la toma de decisiones políticas (Mitchell & Watts, 2009). Esta interacción entre unidades espaciales se da principalmente cuando existen flujos de conmutación entre unidades espaciales.

Existen diferentes métodos para la construcción de las RUFs: Clúster Jerárquico (Berdegué et al., 2011), Modelo Gravitacional (Noronha y Goodchild, 1992), Mínima distancia (Corvers, Hensen y Bongaerts, 2009), Clúster (Boix y Veneri, 2009) y Agregación jerárquico Intramax (Mitchell & Watts, 2009).

Para el caso de Chile, han sido determinados RUFs por Berdegué et al. (2011) y por Ábalos & Paredes (2014). Berdegué et al. detectaron 103 RUFs y Ábalos & Paredes (2014) detectaron entre 52 y 103 RUFs a través de diferentes métodos.

### 1.5. Estudio sobre división de regiones en Chile

El primer estudio sobre las divisiones de las regiones del país es la desarrollada por la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo, 1950) con su obra titulada "Geografía Económica de Chile".

En esta obra de cuatro tomos, el país es dividido de la siguiente manera:

- Norte Grande: Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta.
- Norte Chico: Atacama y Coquimbo.
- Núcleo Central: Valparaíso, Metropolitana de Santiago, O'Higgins, Maule y Ñuble.
- Concepción y la Frontera: Bío-Bío y La Araucanía.
- Región de Los Lagos: Los Ríos y Los Lagos.
- Región de Los Canales: Isla Grande de Chiloé, Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campos y Región de Magallanes y Antártica Chilena.

Así también, la Oficina de Planificación (ODEPLAN) igualmente desarrolló un estudio con una división del país, lo cual está detallado a continuación (Ministerio del Interior, 1969):

- I: Arica y Parinacota y Tarapacá
- II: Antofagasta
- III: Atacama y Coquimbo
- IV: Valparaíso

- V: O'Higgins
- VI: Maule
- VII: Ñuble, Bío-Bío y La Araucanía (norte)
- VIII: Araucanía (sur)
- IX: Los Ríos y Los Lagos (norte)
- X: Los Lagos (sur) y Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo
- XI: Magallanes y Antártica Chilena
- Zona Metropolitana de Santiago: Metropolitana de Santiago

Más recientemente, Fernando Rowland (2016, 2018) encontró una división de siete regiones considerando aspectos netamente económicos. Estas regiones son:

- Extremo Norte: Región de Arica y Parinacota y Región de Tarapacá.
- Antofagasta: Región de Antofagasta.
- Centro Norte: Región de Atacama y Región de Coquimbo.
- Valparaíso: Región de Valparaíso.
- Santiago: Región Metropolitana de Santiago.
- Centro Sur: Región de Libertador Bernardo O'Higgins, Región del Maule y Región del Bío-Bío.
- Extremo Sur: Región de la Araucanía, Región de Los Ríos, Región de Los Lagos, Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y Región de Magallanes y Antártica Chilena.

106

La división anterior no es igual, pero es similar a la división encontrada por la Corfo (1950) en su "Geografía Económica de Chile".

Además, el expresidente Ricardo Lagos ante la creación de la nueva Región de Ñuble también menciona que Chile no debería tener más de siete regiones. Finalmente, Duarte & Aravena (2021), llegan también a una conclusión similar.

## 1.6. División política administrativa en Chile

Antes de 1974, el país estaba dividido en 25 provincias. Sin embargo, en 1974 a través de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (Ministerio del Interior, 1974a), el país fue dividido de la siguiente manera:

- I Región Tarapacá
- II Región Antofagasta
- III Región Atacama
- IV Región Coquimbo
- V Región Valparaíso
- Región Metropolitana de Santiago
- VI Región del Libertador Bernardo O'Higgins
- VII Región del Maule
- VIII Región del Bío-Bío
- IX Región de la Araucanía
- X Región de Los Lagos
- XI Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo
- XII Región Magallanes y Antártica Chilena

Posteriormente, en el año 2007, la Región de Los Lagos fue dividida, creándose la Región de Los Ríos, mientras que la Región de Tarapacá fue dividida, creándose la Región de Arica y Parinacota (Ministerio del Interior, 2007a, 2007b).

107

Finalmente, el año 2017 la Región del Bío-Bío es dividida en dos, creándose la Región de Ñuble (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2017). De esa forma, en la actualidad el país está dividido en 16 regiones políticas-administrativas.

## 2. METODOLOGÍA

El objetivo de este trabajo es intentar determinar regiones en Chile a través de la revisión de la historia nacional, pero principalmente local, es decir, de diferentes unidades geográficas del país. De esa manera, la hipótesis de trabajo es que es posible establecer una división de regiones chilenas, observando la historia del país, llegando a conclusiones similares a otros autores y organismos gubernamentales (generalmente siempre se habla de 7 regiones).

En este estudio, se hace una revisión de la bibliografía referente a la historiografía nacional y la historiografía regional, principalmente vinculado a fines del siglo XVIII, siglo XIX y comienzos del siglo XX, es decir, se revisa lo

referente lo sucedido a fines de la Colonia y los primeros cien años de vida independiente de la nación.

La revisión se hace sobre autores recientes de la historiografía regional como Mateo Martinic Beros y Armando Cartes Montory, pero también algunos autores de la historiografía nacional relativamente antiguos como Gonzalo Bulnes Pinto. Igual de importante es la revisión del Archivo Histórico de Concepción, quienes hacen un gran trabajo de divulgación del patrimonio no solo de la Región del Bío-Bío, sino también en de regiones aledañas como la Región de la Araucanía y la Región del Maule, que históricamente pertenecieron a la antigua Provincia de Concepción. El criterio para escoger estos autores es que son historiadores que se han especializado en historia local e historia regional, de diferentes regiones del país, pero que también estudian la historia nacional vista desde cada unidad subnacional, por lo tanto, también tienen una visión crítica del centralismo chileno.

### 3. RESULTADOS

108

Revisando la historiografía referente a lo sucedido en la época de la Colonia y en los primeros años luego de ganada la independencia de Chile es posible identificar cinco regiones claramente establecidas, las cuales reciben la denominación de Coquimbo, Santiago, Concepción, Frontera y, Chiloé y Valdivia. Lo encontrado, está basado en diversos autores que son expuestos a continuación:

Por ejemplo, Armando Cartes (2018) menciona que los principales espacios subnacionales en la época de la independencia son Valdivia, Chiloé, Coquimbo, Concepción, Santiago y La Frontera. Es más, el mismo Cartes (2018) es categórico:

Las tres provincias históricas, Coquimbo, Santiago y Concepción, son el fruto de un largo proceso de conformación política y geo cultural. Chiloé y Valdivia, por su parte, aunque tienen desarrollos semi independientes, debido al aislamiento físico, terciaron poderosamente en el desenlace de la guerra de independencia. La Frontera, a su vez, por singularidades étnicas, constituye un territorio nunca plenamente integrado, cuyos habitantes, no obstante, influyen con fuerza en la evolución del reino y, luego, de la república.

Encina (1985) también es enfático al respecto:



El propio desarrollo histórico diferenció psicológicamente los núcleos sociales de Santiago y Concepción. Como consecuencias de su lejanía del teatro de la guerra de Arauco, el primero tomó un carácter más civil; predominaron en él las actividades económicas sobre las militares... en el segundo, prevaleció el espíritu militar con sus características... A esta oposición de temperamentos y caracteres se añadió el recuerdo muy vivo de que los antiguos gobernadores habían residido casi siempre en el Sur, y el hecho de que, si Santiago era la capital del Reino, Concepción era su metrópoli militar.

De la misma manera, Encina (1985) destaca que:

Coquimbo era cabecera de un núcleo social cuyas modalidades no calzaban exactamente con las de la sociedad Santiaguina... Aunque ambas sociedades tenían acentuado espíritu civil, se diferenciaban en el tipo de vida, más sencillo y patriarcal en La Serena, más ostentoso y rastacuero en Santiago. En el terreno económico, Coquimbo había llevado durante la Colonia una vida lánguida y pobre, limitada a la explotación de sus estrechos valles regados, casi exclusivamente para subvenir a sus cortas necesidades alimentarias; a la pesca del congrio y, en los últimos tiempos, a la explotación de minas de cobre, que dejaban una modesta utilidad. No es, pues, extraño que, a pesar de su aislamiento, de la diversidad del medio físico y de las distintas modalidades psicológicas de su población no hubiera desenvuelto un vigoroso espíritu y regional opuesto a Santiago.

109

Mirando algo más cercano a los sucesos de septiembre de 1810, donde la antigua Capitanía General intentaría formar una nueva nación, Cartes (2018) destaca la diferenciación entre estas regiones, principalmente desde su vocación productiva, mencionando:

En definitiva, al desencadenarse los eventos de 1810, el territorio nacional se estructuraba en tres grandes áreas regionales, perfectamente definidas en su conformación geográfica y su vocación productiva: el norte minero; el centro y el sur, ambos orientados a la producción agropecuaria.

También es importante destacar a los gestores de la Independencia de Chile, los cuales con sus discursos subrayaban la diferenciación geográfica

del nuevo país en gestación. Por ejemplo, el General José Miguel Carrera (1811) en un discurso menciona:

Para oír de Chile a favor de quien la confiesa, el mejor medio es que tenga un gobierno representativo. Para ello se ha dividido el reino en tres provincias, y cada una debe nombrar un vocal de la Junta. Años más tarde, en la Constitución de 1818 queda establecido que “el Estado de Chile se halla dividido por ahora en tres provincias: la capital, Concepción y Coquimbo.

Finalmente, revisando la historiografía en el extranjero respecto a los sucedido en Chile en esta época, cabe mencionar

lo que se llamaba entonces el sud de Chile, que es el territorio encerrado entre los ríos Maule y Bío-Bío, y cuya capital era Concepción, constituía un particularismo étnico-geográfico, que, bajo la administración colonial, formaba de hecho una confederación político-militar con el centro y el norte del país, equilibrando la influencia de la capital del reino a la que superaba por su energía nativa. Sus habitantes se apedillaban con orgullo “penquistos”, en contraposición de sus convencinos que llamaban por autonomasia “chilenos”, y eran más guerreros y avezados a las fatigas que desarrollan la fuerza, por razón de sus guerras con los araucanos y sus labores pastoriles combinadas con la agricultura (Mitre, 1940).

110

Así, como se mencionaba al comienzo de este apartado es posible distinguir cinco regiones claramente definidas, las cuales son detalladas a continuación con sus respectivas regiones actuales:

- Coquimbo: Región de Atacama y Región de Coquimbo
- Santiago: Región de Valparaíso, Región Metropolitana de Santiago y Región del Libertador Bernardo O’Higgins
- Concepción: Región del Maule y Región del Bío-Bío
- Frontera: Región de La Araucanía
- Chiloé y Valdivia: Región de Los Lagos y Región de Los Ríos

Por otra parte, cabe recordar la preponderancia política de la antigua Provincia de Concepción en la política nacional. En primer término, don Ambrosio O’Higgins fue Intendente de Concepción, luego Gobernador de Chile (Capitán General del Reino de Chile), para posteriormente llegar a ser Virrey del Perú (el más alto cargo que se podía ostentar en aquella época en

América). Luego, don Juan Martínez de Rozas (de origen cuyano, es decir, de la actual Argentina), vivió toda su vida en la Provincia de Concepción, donde trabajó junto con el Intendente O'Higgins para posteriormente, ser uno de los próceres de la Independencia, llegando a ser Vocal de la Primera Junta de Gobierno y presidente del Primer Congreso Nacional (Cartes, 2017; Rozas, 2018). Posteriormente, durante las luchas de la Independencia destacaría Bernardo O'Higgins, Ramón Freire y Manuel Bulnes (todos alcanzaron la máxima magistratura nacional). Ramón Freire fue Intendente de Concepción para luego llegar a ser Director Supremo, lo mismo sucedería después con Joaquín Prieto y Manuel Bulnes, quienes llegaron a ser Presidente de la República (luego de ser Intendente de Concepción). Sin embargo, esto terminó con la Presidencia de Manuel Montt quien era oriundo del centro del país, produciéndose una guerra civil entre el candidato de Concepción General José María de La Cruz (Intendente de Concepción y primo del General Manuel Bulnes) y el General Manuel Bulnes, lo cual culminó con la victoria de Bulnes en la Batalla de Loncomilla con un total de 2000 muertos, casi todos provenientes de Concepción (Academia Historia Militar, 2020). Luego de la Batalla de Loncomilla, la preponderancia de Concepción en la política nacional terminaría para avocarse a su desarrollo local, además de la división de gran parte de su territorio en diferentes provincias posterior a la revolución de 1851 (Márquez, 2015; Simpértigue & Cartes, 2012).

111

Para analizar las siguientes regiones de este análisis, hay que enfocarse en las regiones del extremo austral, es decir, las Regiones de Magallanes y Antártica Chilena y la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo.

En este sector del país los primeros hombres aparecieron nueve mil años antes de Cristo, pero tres mil años después desaparecieron. Luego, ocho mil años antes del presente vuelven a aparecer hombres en este territorio, de los cuales surgen los aborígenes encontrados por los europeos al momento de su arribo, entre los cuales estaban: tehuelches, onas, alakalufes y yámanas. La primera aparición de los europeos fue con Hernando de Magallanes, quien descubre en 1530 el Estrecho que hoy en día lleva su nombre. El Reino de España intentó en 1584 colonizar el Estrecho de Magallanes, pero fue un rotundo fracaso, por lo que el Imperio Español dejó

de persistir en aquella tarea. Recién en 1843 el Estado de Chile colonizaría el Estrecho de Magallanes, pero el territorio fue considerado por las autoridades chilenas como lugar de presidio para los peores delincuentes del país, sin embargo, aquello cambiaría a partir de 1866, pero más fuerte aún a partir de 1875, producto de la llegada de muchos inmigrantes europeos, donde se destacarían grandes empresarios, logrando la región su subsistencia recién a partir de 1880, aproximadamente.

Así, la actual Región de Magallanes y Antártica Chilena lograría su consolidación recién a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX (Martinic, 2002a). Con respecto a la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo comienza a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX (Martinic, 2005b).

De esa manera, es posible identificar una sexta región desde el punto de vista historiográfico, el cual se denominaría Patagonia Austral y está compuesto por las actuales Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y Región de Magallanes y Antártica Chilena. La razón para colocar ambas regiones como una sola es que fueron colonizadas y desarrolladas en épocas similares y de una manera similar por el Estado Chileno, teniendo como base de su desarrollo eminentemente (pero no únicamente) la inmigración proveniente desde la Isla Grande de Chiloé.

Finalmente, para detectar la séptima región se debe considerar el hecho de que las actuales Región de Arica y Parinacota, Región de Tarapacá y Región de Antofagasta fueron integradas al territorio nacional luego de la Guerra del Pacífico, la que fue un enfrentamiento entre Chile contra una alianza formada por Perú y Bolivia (Bulnes, 1919).

La séptima región, entonces es denominada como Salitreras (porque en el siglo XIX eran productoras de salitre) y está compuesta por las actuales Región de Arica y Parinacota, Región de Tarapacá y Región de Antofagasta. La Región de Arica y Parinacota y la Región de Tarapacá pertenecían antiguamente a la República del Perú, mientras que la actual Región de Antofagasta pertenecía antiguamente a la República de Bolivia.

#### 4. CONCLUSIONES

En este estudio se detectan siete regiones producto de la revisión de la bibliografía sobre historia nacional e historia regional, principalmente referida al siglo XIX y comienzos del siglo XX. Las regiones encontradas de norte a sur son:

- Salitreras: Región de Arica y Parinacota, Región de Tarapacá y Región de Antofagasta.
- Coquimbo: Región de Atacama y Región de Coquimbo.
- Santiago: Región de Valparaíso, Región Metropolitana de Santiago y Región del Libertador General Bernardo O'Higgins.
- Concepción: Región del Maule y Región del Bío-Bío.
- Frontera: Región de la Araucanía
- Chiloé y Valdivia: Región de Los Ríos y Región de Los Lagos.
- Patagonia Austral: Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y Región de Magallanes y la Antártica Chilena.

113

Estas siete regiones, aunque no son las mismas, están en línea con lo encontrado anteriormente por Fernando Rowland (2016, 2018), quien desde el punto de vista económico encontró siete regiones. Igual número de regiones encontró CORFO (1950) en su "Geografía Económica de Chile" y son muy similares a las encontradas en este trabajo. Lo mismo sucede con los dichos del expresidente Ricardo Lagos Escobar (2015) y lo encontrado por Duarte & Aravena (2021).

A pesar de haber encontrado estas siete regiones, no necesariamente debieran ser las regiones políticas-administrativas del país, porque las autoridades a la hora de determinar estas unidades geográficas deben considerar la historia, pero también otros aspectos igual o más importantes, como el aspecto económico, seguridad nacional, seguridad interior, político, administrativo, cultural, entre otros.

Por ejemplo, en este trabajo se encuentra que la Región de Valparaíso y la Región Metropolitana de Santiago están en una misma región, llamada Santiago, es decir, desde el punto de vista histórico son parte de una misma región. Sin embargo, las vocaciones productivas de la Región de Valparaíso y

la Región Metropolitana de Santiago son totalmente diferentes, por una parte la Región de Valparaíso está concentrada principalmente en el sector portuario (cuenta con los dos puertos más importantes del país, el Puerto de San Antonio y el Puerto de Valparaíso), mientras que la Región Metropolitana de Santiago está concentrada principalmente en el sector industrial y de servicios, por lo tanto, desde el punto de vista económico no existiría relación alguna entre ambas regiones, o dicho de otra manera, ambas regiones no formarían parte de una misma región desde el punto de vista económico.

Un ejemplo adicional de lo anterior es el caso de la región encontrada en este estudio, llamada Patagonia Austral, compuesta por la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y la Región de Magallanes y Antártica Chilena. A pesar de que, desde el punto de vista histórico, ambas regiones políticas-administrativas forman parte de una, si se revisa el aspecto cultural, de Magallanes y Antártica Chilena es una población cuyos ancestros provienen principalmente del extranjero, entre los que se encuentran Croatas (ex Yugoslavos) (Martinic, 1999), ingleses (Martinic, 2002b, 2007), italianos (Martinic, 2008), alemanes (Martinic, 1981, 2005b) y de otras nacionalidades, pero además chilenos provenientes de la Isla Grande de Chiloé, por lo tanto, en la región a lo largo del tiempo se fue generando un cruce de razas que las fue haciendo diferente al resto de las regiones del país. Por otra parte, la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo fue colonizado por Chile a comienzos del siglo XX, con pobladores provenientes de la Isla Grande de Chiloé, pero no llegaron personas de otras nacionalidades, por lo que no se produjo aquella combinación virtuosa existente en la región localizada más al sur. De la misma forma, la Región de Los Lagos y la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo no son parte de la misma región de acuerdo con este estudio. Sin embargo, gran parte de los primeros colonos de Aysén y de los actuales habitantes de esta región provienen de la Región de Los Lagos, en específico, de la Isla Grande de Chiloé.

Como se menciona, este estudio es un aporte en la dirección de establecer las regiones en Chile, como muchos otros existentes, incluso hace más de 60 años como el estudio de la CORFO. Pero por ningún motivo es una

definición de las regiones políticas administrativas que deberían establecer las autoridades nacionales, porque se deben considerar otros aspectos, quizás más importantes para realizar aquello.

#### 4. REFERENCIAS

- Ábalos, M. & Paredes, D. (2014). *Una modificación al método varimax para delimitar Regiones Urbanas Funcionales usando la vecindad espacial*. *Journal of Regional Research*, 30, 103-126.
- Academia de Historia Militar (2020). *Ejército de Chile – Un recorrido por su historia*. Salesianos Impresores SA, Santiago de Chile, Chile.
- Basterrica, J. (2014). *El Ferrocarril de General Cruz a Pemuco y la Hacienda Palpal*. Trama Impresores, Concepción, Chile.
- Bendavid-Val, A. (1974). *Regional Economic Analysis for Practitioners*. New York, Praeger.
- Berdegúe, J.; Jara, B.; Fuentealba, R.; Tohá, J.; Modrego, F.; Schejtman, A. & Bro, N. (2011). *Territorios funcionales en Chile*. Documento de trabajo, Programa dinámica territoriales rurales, Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Boix, R. & Veneri, P. (2009). *Metropolitan Areas in Spain and Italy*. Working Paper in Economics, núm 09.01, Institut D'estudis Regionals I metropolitans Barcelona (IERMB).
- Braun, A. (1939). *Pequeña historia fueguina: introducción a la Tierra del Fuego- Actividad de los misioneros en la Tierra del Fuego*. Domingo Viau y Cia., Buenos Aires.
- Bulnes, G. (1919). *Guerra del Pacífico, Tomo III, Ocupación del Perú-La Paz*. Sociedad Imprenta y Litografía Universo, Valparaíso, Chile.
- Cabrera, F. (2022). *Crónicas y Leyendas de Coliumo*. Ediciones del Archivo Histórico de Concepción, Concepción, Chile.
- Campos, G.; Mihovilovic, A. & Fuentealba, M. (2014). *Carretas, carros de sangre y tranvías en Concepción – Transporte público entre 1886 y 1908*. Ediciones del Archivo Histórico de Concepción, Concepción, Chile.
- Carrera, J. (2011). *Discurso a la Junta Provincial de Concepción*. Santiago, Chile.
- Cartes, A. (1997). *Pedro del Río Zañartu – Patriota, Filántropo y Viajero Universal*. 2º Edición, Editorial Aníbal Pinto SA, Concepción, Chile.
- Cartes, A. (2011). *Fernando Campos Harriet en el Bío-Bío*. Quinchamalí, R-4, Chillán.



- Cartes, A. (2015a). *Chillán – Los artes y los días*. Ediciones del Archivo Histórico de Concepción, Concepción, Chile.
- Cartes, A. (2015b). *Los cazadores de Mocha Dick – Balleneros chilenos y norteamericanos al sur del Océano de Chile*. Ediciones del Archivo Histórico de Concepción, Concepción, Chile.
- Cartes, A. (2016). *Concepción contra Chile – Consensos y tensiones regionales en la Patria Vieja*. Ediciones Centro de Estudios Bicentenario, Santiago, Chile.
- Cartes, A. (2017). *El regreso del prócer – Don Juan Martínez de Rozas en la ciudad de Concepción*. Ediciones del Archivo Histórico de Concepción, Concepción, Chile.
- Cartes, A. (2018). "Un gobierno de los pueblos..." *La nación y las provincias en la Independencia de Chile*. Editorial Historia Chilena, Santiago, Chile.
- Cavieres, E. (2006). *La historia regional en perspectivas historiográficas. Problemas temáticos y metodológicos*. Dialogo Andino N°28.
- Cavieres, E. (2013). *Región y Nación. Relaciones vecinales, historia e integración. Desafíos pendientes y tareas inconclusas*. Dialogo Andino N°42.
- Corfo (1950). *Geografía Económica de Chile – Tomo I*. Fundación Pedro Aguirre Cerda.
- Corvers, F.; Hensen, M. & Bongaerts, D. (2009). *Delimitation and Coherence of Functional and Administrative Regions*. *Regional Studies*, vol. 43, núm. 1, pp. 19-31.
- Duarte, M. & Aravena, I. (2021). *Macro regiones una propuesta para el proceso constituyente*. Propuesta de la Fundación Pienza.
- Emerson, M. & Lamphear, F. (1975). *Urban and Regional Economics. Structure and Change*. Boston: Allyn and Bacon, Inc.
- Encina, F. (1985). *Historia de Chile*. Editorial Ercilla, Santiago, Chile.
- Falleti, T. (2005). *A Sequential Theory on Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective*. *American Political Science Review*; Vol. 99, N°3, pp. 327-346.
- Harambour, A. (2019). *Soberanías Fronterizas – Estados y Capital en la Colonización de Patagonia (Argentina y Chile, 1830-1922)*. Ediciones Universidad Austral de Chile.
- Isard, W. (1975). *Introduction to Regional Science*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Jara, M. & Mancilla, P. (2018). *Proa al Sur – Diario del naturalista de la primera expedición chilena a la Antártica*. LW Editorial, Valparaíso, Chile.
- Lagos, R. (2015). <https://tinyurl.com/4xh6tp7j>

- Loyola, V. (2015). *Circuito personajes y familias históricas, Guía Patrimonial, Cementerio General de Concepción*. Ediciones del Archivo Histórico de Concepción, Concepción, Chile.
- Márquez, B. (2014). *Cerámica en Penco: Industria y Sociedad 1888-1962*. Ediciones del Archivo Histórico de Concepción, Concepción, Chile.
- Márquez, B. (2015). *Carlos Olivier Schneider – Naturalista e historiador de Concepción*. Ediciones del Archivo Histórico de Concepción, Concepción, Chile.
- Martinic, M. (1981). *Los alemanes en Magallanes*. Publicaciones del Instituto de la Patagonia, Series monográficas N°10.
- Martinic, M. (1999). *La inmigración croata en Magallanes*. Impresos Vanic, Punta Arenas.
- Martinic, M. (2002). *Breve historia de Magallanes*. Ediciones de la Universidad de Magallanes, Punta Arenas, Chile.
- Martinic, M. (2002b). *La participación de capitales británicos en el desarrollo económico del territorio de Magallanes (1880-1920)*. Historia (Santiago) v.35.
- Martinic, M. (2005a). *De la Trapanada al Aysén*. Biblioteca del Bicentenario, Santiago, Chile.
- Martinic, M. (2005b). *Los alemanes en la Patagonia Chilena*. Impresos Óptima, Chile.
- Martinic, M. (2007). *Los británicos en la región Magallánica*. Editorial Universidad de Magallanes y Editorial Puntángelos Universidad de Playa Ancha
- Martinic, M. (2008). *De Italia a Magallanes: Breve historia de los inmigrantes italianos en el extremo austral de Chile*. Instituto Italiano de Cultura.
- Martinic, M. (2011). *A la hora del crepúsculo... Recuerdos de un hombre común*. "La Prensa Austral", Punta Arenas, Magallanes.
- Mazzei de Grazzia, L. (2015). *Estudios de Historia Económica Regional del Bío-Bío*. Ediciones del Archivo Histórico de Concepción, Concepción, Chile.
- Mihovilovic, A.; Gutierrez, M. & Fuentealba, M. (2012). *Petronila Neira – La Historia detrás del Mito*. Impresores Icaro, Concepción, Chile.
- Mihovilovic, A. (2013). *Historia Plaza de la Independencia – Valle de la Mocha*. Corporación SEMCO, Concepción, Chile.
- Ministerio del Interior (1969). *Decreto 1.104 – Establece división geoeconómica del país*. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Ministerio del Interior (1974a). *Decreto ley 575 – Regionalización del país*. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Ministerio del Interior (1974b). *Decreto ley 573 – Estatuto del Gobierno y Administración Interiores del Estado*. Biblioteca del Congreso Nacional.

- Ministerio del Interior (2007a). *Ley 20.175 – Crea la XV Región de Arica y Parinacota y la Provincia del Tamarugal en la Región de Tarapacá*. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Ministerio del Interior (2007b). *Ley 20.174 – Crea la XIV Región de Los Ríos y la Provincia de Ranco en su territorio*. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2017). *Ley 21.033 – Crea la XVI Región de Ñuble y las Provincias de Diguillín, Punilla e Itata*. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Mitchell, W. & Watts, M. (2009). *Identifying Functional Regions in Australia Using Hierarchical Aggregation Techniques*. *Geographical Research*, vol. 48, núm. 1, pp. 24-41.
- Mitre, B. (1940). *Historia de San Martín y la Emancipación Sudamericana*. Biblioteca del Suboficial, Buenos Aires.
- Montecinos, E. (2005). *Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática*. *Revista eure* (Vol. XXXI, N°93), pp. 77-88, Santiago de Chile.
- Montecinos, E. (2022). *Santiago no es Chile – Propuestas para un Estado regional descentralizado*. Paidós.
- Noronha, V. & Goodchild, M. (1982). *Modeling Interregional Interaction: Implications for Defining Functional Regions*. *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 82, núm. 1, pp. 86-102.
- Proyecto de Constitución Provisoria del Estado de Chile (1818). Imprenta del Gobierno, Santiago de Chile.
- Richardson, H. (1979). *Regional Economics*. University of Illinois Press, Los Angeles.
- Rozas, C. (2018). *Juan Martínez de Rozas – El prócer marginado de la Historia de Chile*. Ediciones Historia Chilena, Chile.
- Rowland, F. (2016). *Definición y caracterización regiones económicas en Chile*. Tesis laborada para optar al título de Ingeniero Comercial de la Universidad Técnica Federico Santa María.
- Rowland, F. (2018). *Definición y caracterización regiones económicas en Chile*. *Horizontes Empresariales*, Año 17 – N°2: 4-23, ISSN 0717-9901.
- Simpértigue, D. & Cartes, A. (2012). *Corte de Apelaciones de Concepción – Memoria y Patrimonio*. Trama Impresores Sa, Concepción, Chile.
- Sforzi, F. (2012). *From Administrative Spatial Units to Local Labour Market Areas Some Remarks on the Unit of Investigation of Regional Economics with Particular Reference to the applied Research in Italy. Rethinking the economic region*. Part I Building Economic Areas From Local Data, pp. 3-25.

# Territorios y tipos ideales: la incidencia del centralismo eurocéntrico en la narración de tipos humanos y territorios en Joaquín Díaz Garcés

## Territories and ideal types: the impact of eurocentric centralism on the narrative of human types and territories in Joaquín Díaz Garcés

Miguel Alvarado Borgoño<sup>1</sup>  
Cecilia Carolina Suazo<sup>2</sup>

### RESUMEN

El artículo analiza la obra del chileno Joaquín Díaz Garcés —alcalde, político, periodista y cuentista del siglo XX—, enfocándose en su representación de tipos humanos y su vínculo con los territorios. A través de una narrativa influida por el naturalismo, Díaz Garcés construye arquetipos sociales del Chile urbano y rural de la época, reflejando prácticas, migraciones y tensiones territoriales. Su mirada, anclada en el centralismo, articula una visión político-cultural que define sujetos sociales y sus formas de asentamiento. Desde la élite periodística, proyecta una geografía de la otredad, exaltando al dueño de fundo y marginando al afuerino. Su obra no solo retrata, sino que moldea relaciones de poder al asociar identidad y territorio, articulando un discurso de dominación simbólica en medio de la modernización y la crisis del latifundio.

**Palabras clave:** Territorios y política, Tipos ideales, Joaquín Díaz Garcés.

### ABSTRACT

The article analyzes the work of the Chilean Joaquín Díaz Garcés — mayor, politician, journalist and 20th-century storyteller — focusing on his representation of human types and their link to the land. Through a narrative influenced by naturalism, Díaz Garcés constructs social archetypes of urban and rural Chile at the time, reflecting practices, migrations and territorial tensions. His gaze, anchored in centralism, articulates a political-cultural vision that defines social subjects and their forms of settlement. From the journalistic elite, he projects a geography of otherness, exalting the landowner and marginalizing the outsider. His work not only portrays but also shapes power relations by associating identity and territory, articulating a discourse of symbolic domination in the midst of modernization and the crisis of the latifundia.

**Key words:** Territories and politics, Ideal types, Joaquín Díaz Garcés.

Recibido: 15/10/2022      Aceptado: 28/06/2023

<sup>1</sup> Antropólogo, Sociólogo y Doctor en Ciencias Humanas, Postdoctorado. Académico del Departamento de Ciencias Sociales. Universidad del Bío Bío. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1563-4108> Correo: [malvarado@ubiobio.cl](mailto:malvarado@ubiobio.cl)

<sup>2</sup> Licenciada en Trabajo Social. Universidad del Bío Bío ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-0924-6463> . Correo: [cecilia.suazo2001@alumnos.ubiobio.cl](mailto:cecilia.suazo2001@alumnos.ubiobio.cl)

## 1. INTRODUCCIÓN

Jorge Luis Borges decía que el único mapa fidedigno era aquel que tenía una dimensión equivalente a la del territorio que representaba, y esta metáfora exacerbada y por supuesto llena de poesía nos lleva a un hecho concreto: no existe ninguna representación científica bajo la forma y un mapa plano, croquis, imagen computacional, o algún bosquejo parecido, que realmente represente toda la sinuosidad de un territorio y de los estilos de vida que conlleva. En este ensayo asumiremos a Joaquín Díaz Garcés como el constructor de un tipo de mapa del Chile de principios del pasado siglo, que dio cuenta tanto de una territorialidad, como de las relaciones ecológico-culturales que se daban en esas territorialidades, puntualmente la del campo chileno de principio del siglo 20 y la de los sectores populares urbanos de ese mismo periodo en Santiago de Chile.

Su intención no fue ni siquiera hacer literatura se trató de un alcalde de Santiago que además desarrollaba labores de periodistas siendo el iniciador del Diario el Mercurio en la ciudad de Santiago, y que representaba a una visión de la realidad que en el contexto del primer Centenario quería estructurar una visión de los territorios y actores de los sectores populares chilenos. Esto asociado a la crisis de la polis-oligárquica, a la migración campo ciudad y a la aparición de contingentes de desheredados que no poseían necesariamente un territorio físico, sino que eran trashumantes (afuerinos) que vagaban en búsqueda de su sustento.

Todo lo anterior permite afirmar que Joaquín Díaz Garcés, en su doble rol de edil y periodista, desarrolló una forma de narración con alto impacto en la configuración de la territorialidad y de las pautas de asentamiento en Chile. Su obra contribuyó a perfilar la manera en que las élites percibieron al mundo popular, moldeando su comprensión del *roto*, el *afuerino* y del habitante de los márgenes urbanos, entre otros tipos sociales.

No se trata únicamente de una narrativa literaria, sino fundamentalmente de un ejercicio de construcción simbólica, un mapeo mental en el que el foco se desplaza de los territorios físicos hacia los territorios culturales. En ese marco, adquieren especial relevancia las

relaciones de subordinación como mecanismos de equilibrio y control social. Para Díaz Garcés, el sujeto no solo habita un territorio: es también un producto de este, en tanto configura y es configurado por dinámicas de dominación.

Su mirada sobre el mundo popular no fue siempre laudatoria; al contrario, reconocía defectos que, aunque presentados con crítica, resultaron fundamentales para cimentar la percepción de la élite respecto a dichos sectores. En este sentido, puede considerarse a Díaz Garcés como un generador de arquetipos territoriales, en el sentido sociológico del tipo ideal: no como reflejo literal del mundo popular, sino como una representación que, en gran medida, definió la forma en que este fue imaginado por las clases dominantes durante buena parte del siglo XX.

De esta forma, la razón última de estudiar a un autor en particular, como es el caso de Joaquín Díaz Garcés, no responde a nuestro interés por su talento literario, sino a su influencia social en su visión del vínculo entre sujeto y territorio; nuestra meta es mostrar a nivel metodológico una problemática que es del mismo modo epistemológica y político-territorial. Se trata de indagar en la manera en que un autor representa unos intereses y valores, y los proyecta en el proceso de construcción de arquetipos definidos desde el centro político santiaguino chileno. Los cuales definirán la comprensión intercultural manifestada en los tipos humanos regional y santiaguinos, transculturándose para ello con las formas textuales eurocéntricas, y, con o sin conciencia de ello, definiendo en mucha medida el modo en que se organizarán las relaciones sociales de producción. En consecuencia, también los modos de distribución y uso de los territorios, en: lo rural, lo citadino marginal y en los núcleos de pobreza del Chile de la primera mitad del siglo.

La obra de Díaz Garcés es difícil de clasificar en una perspectiva contemporánea y aunque él mismo no se reconocía como escritor, es un autor fundamental en la historia cultural de Chile y de su historia política particular en uso que hace de la generación de estereotipos culturales y su ubicación en territorios socioculturales. Fue uno de esos autores que, a pesar de su



corta vida tuvo una real influencia social; como periodista, edil y escritor. Que además definió la comprensión que la elite tendría de sí misma y de otros segmentos sociales. Ayudó a organizar la visión de la persona y de los espacios que habitan, para con ello explicar el mundo que les toca vivir en medio de la crisis del latifundio y la aparición de la menguada industrialización del Chile de la primera mitad del siglo XX.

Joaquín Díaz Garcés (Ángel Pino<sup>1</sup>) (1877-1921) no podía ser menos que un esteta muy preocupado de los espacios y los individuos, en la relación entre ambas dimensiones, que renunció a titularse de abogado, aunque no a mirar territorios y actores. Fue crítico de arte, Alcalde de Santiago, y por sobre todo un *escribidor*<sup>2</sup> en el sentido que Barthes le da al término, es decir alguien que se expresa en el oficio de la escritura, pero que no puede ser definido propiamente como un escritor, ya que en su metalengua rechaza esta denominación:

Así como a nadie se le ocurre confundir al monaguillo que enciende las luces del templo, abre las puertas para que entren los fieles a orar y coloca los brazos sagrados sobre el ara; con el levita que oficia en los altares, predica desde el público o reza la encendida plegaria desde el coro: he creído siempre que no debe confundirse a los periodistas que impulsamos los diarios, estos rápidos vehículos de la idea, de la información y la propaganda, con el hombre de letras que en intensa *jestación*<sup>3</sup> estudia las almas y sabe conmoverlas (Días Garces, 1906, p.6).

Este autor es alguien que practica sistemáticamente la escritura y que coquetea con ser un escribidor o escribiente, pero para señalar lo fundamental de los actores que habitan lugares concretos. Pero, ante todo, es un agitador muy sagaz que opera en el plano de la subjetividad y en el mayor sigilo. Su influencia social fue inmensa, pero justamente desde la aparente no pretensión de grandilocuencia, no se trata de un autor menor, sino un intento de llegar a ámbitos cada vez más masivos. Pero, como

<sup>1</sup> Era el nombre de un conductor de tranvía con el cual conversaba frecuentemente

<sup>2</sup> Roland Barthes propuso distinguir entre escritores y escribientes o escribidores (*écrivains, écrivants*) a partir de un hecho diferencial: considerar que la escritura es un instrumento en manos de un sujeto que sabe lo que va a decir, o es un medio (un *milieu*) al cual el escritor accede en plan de explorador. En clave de saber, el escritor ignora lo que está diciendo, en tanto el escribiente lo sabe de antemano. El utillaje es el mismo, la lengua –mejor dicho: la competencia lingüística de cada uno, lo que cada uno domina del tesoro lingüístico–, pero el funcionamiento difiere en uno y otro modelo. Véase: Roland Barthes, “De la ciencia a la literatura” (1967), *El susurro del lenguaje*, Barcelona, Paidós, 1987, p. 17.

<sup>3</sup> En lo sucesivo se conservará la ortografía de principios del siglo XX para Latinoamérica en el uso de la lengua castellana.



veremos, siempre fiel a una ideología de clase de tipo mesocrática, que tendía a la legitimidad del orden social existente en el Chile de precios del siglo XIX, donde ante todo el sujeto debía ser útil en su territorio, y si no encontrar su lugar pertinente.

Edil y periodista, es uno de los nombres fundamentales en el desarrollo del periodismo moderno en Chile y del mismo modo de la planificación de la caótica organización urbana en Santiago de Chile de su época. Dueño de una pluma ágil y punzante, combinó la labor creativa con la vida pública. En este segundo aspecto, en las primeras décadas de nuestro siglo, dio cuenta de la migración de campos a ciudades y de la conformación tanto de los cinturones de miseria como de los núcleos internos pauperizados en Santiago. En lo escritural se preocupó de los estilos de vida y su localización en territorios y fue en función de ello uno de los principales exponentes del estilo costumbrista;<sup>4</sup> ofició también como Director de la Escuela de Artes y Oficios, como Regidor y Alcalde de Santiago, desgraciadamente no alcanzó a vivir 44 años, pero representa un modelo de productividad tanto escritural como en su actividad pública apelando a la relación entre los sujetos sociales que se iban conformando con los espacios que ocupaban.

123

También fue diplomático en las representaciones de Chile en Bélgica e Italia, ello guardaba una directa relación con su gusto y conocimiento respecto de la plástica, siendo uno de los primeros críticos de arte que pueden ser considerados como tales a principios del siglo XX en Chile. En esto vemos polaridades que hacen interesante su figura; por un lado es un hombre público y por otro un prodigio artístico y ello resultó en una simbiosis altamente eficiente, para desde su labor política y periodística conformar visiones de los actores sociales populares, visiones discutibles, pero que repercutieron en la elite del siglo XX respecto del mundo popular en Chile, por una parte fue un estilista de la escritura, especialmente como agitador eficiente desde la crónica periodística, quizás su marca mayor que reúne esta polaridades es ser un estilista donde la plástica en cuanto crítico de arte y las letras en tanto profesional de la pluma, pero su mirada es también un modo de definir otras miradas y por tanto fue un modo de definir a la sociedad y

<sup>4</sup> Véase: memoria chilena DIBAM. <https://tinyurl.com/4mrzkkd>

los vínculos entre sus miembros. Miró los territorios desde una perspectiva estética pero siempre centrado en la dialéctica entre sujeto y espacio.

## 2. DESARROLLO

### 2.1. Definir unos modos de mirar: un modo de ver sujeto y territorio

Como botón de muestra para dar cuenta de su metalengua (Mignolo, 1986), es sorprendente, un tanto al menos, no encontrar ni en Joaquín Díaz Garcés ningún artículo de opinión, o al menos una referencia a la matanza de la Escuela Santa María de Iquique, ello porque, más allá del número de muertos de lo cual se discute, como hoy se discute sobre el número de víctimas de la dictadura de Pinochet, Santa María fue una masacre descomunal y Díaz Garcés no era ajeno ni renuente a las polémicas políticas (Por ej. con Alessandri Palma<sup>5</sup>).

Díaz Garcés se planteó frente a estos hechos con un enorme silencio, un silencio lleno de opacidad, tenía una actitud observadora frente a los sujetos populares, pero no ahorra críticas. Se trata de un gran esteta que habló de lo bello, un humorista que habló de la comicidad; pero también que estéticamente ocultó por medio de analogías que daban lugar a tipos ideales que podían permitir el olvido o el sortear lo horroroso. Su visión de la pobreza es siempre naturalista, con poca empatía frente al sufrimiento que la pobreza involucra, y los territorios son ante todo aquello que el sujeto *merece* y frente al cual cabe la promoción distante y no paternalista, para él el sujeto construye en gran medida su territorio y sus carencias:

Las piezas del segundo patio se llamaban despreciativamente “cuartos” y valían entre cinco y siete pesos, según estuvieran más cerca o más lejos del pasadizo que comunicaba con el primero. Allí se lavaba al aire libre, se injuriaba en voz alta y se hacían muchas cosas que no permitían una atmosfera respirable y limpia. (Díaz-Garcés, 1907, p.146).

---

<sup>5</sup> El 20 de abril de 1920 dirige su carta de renuncia a don Guillermo Pérez de Arce, director de “El Mercurio”. Las razones esgrimidas se resumen, según sus palabras, en “una divergencia de criterio sobre la acción de la prensa independiente”. En verdad, se trató de una página contratada en el diario por el grupo que apoyaba a Arturo Alessandri, la que apareció como espacio de la Alianza Liberal. Díaz Garcés sintió la imposibilidad de continuar a cargo de la redacción de un diario que había cambiado, en su opinión, de coherencia periodística. Publicó artículos en “La Nación” y, sobre todo, en “El Diario Ilustrado” hasta poco antes de su fallecimiento.

No alcanzó la estética de Díaz Garcés para dar cuenta de estos hechos, naturalizo la opresión en el acceso a los territorios tanto urbanos propio de los conventillos como de otros que expresaban la vida en la ciudad inhóspita del Santiago de principios del siglo XX, en la lógica de funcionamiento de la analogía histórica que da lugar a unas determinadas relaciones de poder, su argumentación no posee un orden lógico positivo en términos de relación causa efecto, o más bien tienen una vinculación entre sus partes, que no son causa y efecto de manera precisa: son relaciones indeterminadas pero operantes, el sujeto habita el territorio que por causa del destino le confirió y es su responsabilidad el modo en que desarrolla estrategias de asentamiento y las consecuencias negativas que estas puedan conllevar.

Como otros autores Latinoamericanos de esa época Díaz Garcés apela al recurso estético como mecanismo de comprensión intercultural en un ejercicio dialógico producto del cual el *pobre* y el *indio* en abstracto pasan a configurarse en imágenes estilistas a las cuales se menciona como mecanismo de legitimación de las transformaciones modernizantes del orden social y de la precarización en el acceso a los territorios; ello para elaborar lo que Weber llamó tipo ideal; según Weber, un *tipo ideal* (*Idealtypus*, en alemán) es una construcción mental (o *Gedankenbild*) que tiene "el carácter de una utopía en sí, que es obtenida a partir de la exageración mental de determinados elementos de la realidad". Tal construcción no debe implicar una contradicción lógica, pero "no corresponde al mundo real" generalmente descalifico, pero las circunstancias espaciales y territoriales eran par él sinos con los que se debía vivir y no un producto de ocupación o usufructo injusto de los espacios.

En Díaz Garcés, como en otros autores de la década del diez del pasado siglo, todo se hace por el indio o el pueblo en beneficio de su promoción, para ello el pasado es embellecido y el bárbaro pasa a ser el *ingenuo salvaje*, bello tan sólo por su misma ingenuidad. La nueva mitología se construye por lo tanto sobre la base de sujetos elaborados escénicamente como dignos y sufrientes, habitantes de espacios que no involucran un injusto acceso a los territorios olvidándose al sujeto cultural concreto, con sus grandezas y contradicciones.

Es esta elite, a la cual Díaz Garcés representa, la que requiere de un concepto de cultura, capaz de dar cuenta del "otro" en sus diferencias sustanciales, es así como en la elite política y literaria la que desde la corriente romántica latinoamericana elabora un concepto de cultura aún antes que las ciencias sociales aportaran con lo suyo.

Posteriormente es la ciencia social, aplicada tanto en el indigenismo como en el desarrollismo, la heredera de este concepto, el cual sobre una cáscara racionalista esconde la idealización estéticamente fundamentada que se aparta de los sujetos culturales concretos, para crear valores en torno a la praxis social edificados sobre la base de una ética auto-referida en beneficio de la belleza de un actuar y un pensar, definida desde el prisma de esa elite y en función del destino profético que la elite quisiese darle a nuestro continente. Los espacios son hechos naturales y los territorios solo obras del destino, los que dado el caso se debían sufrir estoicamente.

Por lo anterior, afirmamos que el liberal-romanticismo crea en Latinoamérica un concepto de cultura antes de que lo hiciese la ciencia antropológica, lo cual determinó una autocomprensión tanto con respecto a los efectos del proyecto ecuménico del Barroco como del Racional Iluminismo, sellándose así un tipo de legitimación estética del poder de esa elite, legitimación que por su especificidad asume los territorios como espacios naturales, que en la visión de nuestro autor por lo general no son adecuadamente aprovechados por los actores pobres.

Lo anterior se evidencia, por una parte, en el indigenismo de la primera mitad del siglo XX, fundamentado en una apelación estética, lo cual fue positivo como recuperación de lo indígena pero negativa como caricaturización de este como alguien que habita sin optimizar lo que los territorios puedan aportar, y por otra, en las numerosas transformaciones en la percepción del sujeto popular desde la idea de chusma, sujeto de redención a pueblo actor de su liberación. Pero el pueblo en lo concreto es obtuso, en la mirada de Díaz Garcés, alguien que debe ser domesticado hasta por el mínimo propietario, le adjudica cierta torpeza consustancial:

Don Pedro Godoy, con cuyas anécdotas y frases chispeantes podría ya formarse un libro, comprobó después de una larga lista y dolorosa experiencia, que despedir a un sirviente y llamar a otro en su lugar, no significaba otra cosa que un cambio de nombres. Y así después de un interminable desfile de sirvientes malos, ladrones unos, flojos otros, enamorados en exceso los más, y borrachos todos, resolvió poner en práctica un sistema de su invención. Llamó al mozo a su escritorio y le dijo: ¿Cómo te llamas? Manuel Arratia. Está bien. Tú Arratia eres un bribón, porque cada vez que dejo dinero sobre esta mesa te lo robas. Además, te has puesto a escribir tus cartas amorosas sobre mi papel, lo que es una insolencia. Toma esa que está principiada: mi querida china, ¿quién es ésa? Además, eres borracho, ahora mismo apestas a aguardiente. Además, no te lavas ni te bañas jamás; no quiero profundizar este capítulo. Además, eres de una estupidez perfecta, porque el frasco de goma me lo has dejado boca abajo. Además, eres sordo, porque ayer te pedí una tetera y me trajiste una escalera y por no gritar más me quedé con la escalera en la pieza. Bien; ahora te vas, es decir, se va Manuel Arratia, ladrón, insolente, borracho, estúpido y sordo; y desde hoy te llamarás Matías Delgado, que es como si fuera otra persona, ¿entiendes? Honrado, sumiso, sin vicios, inteligente y de buen oído. ¡Vamos, Matías, a trabajar! Y cuenta el general que ese mismo día le dijo: ¡Saca eso!, señalándole con el dedo una basura, y Matías le tomó el dedo...para sacárselo. (Díaz Garcés, 2004, p.16).

127

Él crea las categorías de campesino, obrero, burócrata de menor categoría, militar, religioso, etc. Altamente influyentes en el sentido común y en la élite de su época, pero justamente la lógica de esta analogía es dotar de características que pueden ser contradictorias, pero que le dan identidad, siempre en la lógica del poder: cada caracterización es un minúsculo modo de soportar las contradicciones de un tipo social o de la relación entre tipos sociales distintos; pero no se trata solo de indudable enfrentamiento entre las clases sino del poder que deambula, debelándose y ocultándose, en un lenguaje que es en sí un espacio abierto de significaciones, pero de cuyo significativo están posicionados los sujetos dominantes que elaboran esta caracterización estética. Justamente desde esa apertura significadora, sea o no una ficción, está dado que se realice el acto de obviar o de resaltar, según sea el caso de las necesidades del orden discursivo, el poderoso, el acaudalado, es quien mejor ocupa el territorio y desde allí define su liderazgo y su merecimiento moral y su poder político.

Había muerto el dueño del fundo de La quebrada, el bueno el excelente, el santo Viejo Ignacio García (Díaz Garcés, 1907, p.16).

A través del tiempo, en Chile, muchas veces se ha realizado una lectura ideologizada, parcial e intencionada de la obra de autores como Díaz Garcés, lo que ha implicado que se ignore su labor como autor de textos fundantes de nuestra literatura, generando una visión identitaria y por tanto de una autocomprensión en la literatura ensayística, asumido esta como género literario, por medio de un tipo de ensayismo que podríamos caracterizar asimismo como profundo y del mismo modo de agitación; siendo dejada de lado esta producción teórica por parte de la academia, mientras es rescatada por grupos políticos más conservadores o fascistas, que la han utilizado como estructura argumental en la proposición de políticas públicas en lo que a temas de uso de los territorios como en lo que respecta a migración, género, identidad local, entre otros.

Es necesario destacar la conexión que establecemos entre literatura nacional de principios del siglo XX y *ensayística de agitación*. Ello particularmente en el impulso entregado a la generación del año de 1910, la llamada generación del centenario, que contó con autores, de los cuales el más destacado es Francisco Antonio Encina, línea de pensamiento que fue continuada por: Guillermo Subercaseaux, Tancredo Pinochet, Alberto Edwards, Luis Galdames, Alejandro Venegas Arrollo, entre otros. Teniendo su antecedente en el siglo XIX con la obra de autores como: José Victorino Lastarria, Vicente Pérez Rosales, Diego Barros Arana, Luis Orrego Luco y Moisés Poblete; y a su vez proyectándose esta generación en las décadas posteriores en autores como: Joaquín Edwards Bello, Darío Salas, Tomás Guevara, Alberto Cabero, Ricardo Latcham, Fausto Valdés Vergara, Luis Thayer Ojeda, Carlos Keller, Jorge González Von Mareés y Ricardo Donoso. Todos ellos con una poderosa injerencia política y que definieron el modo en que se visualizaron y ocuparon los territorios en nuestro país, tanto a nivel cultural como geopolítico.

No es un dato menor que Joaquín Díaz Garcés fue uno de los fundadores del Mercurio de Santiago, como ya hemos dicho, fue periodista, pero también escritor, quizás uno de los primeros cuentistas chilenos, cuando autores como él hacían crónicas o escribían cuentos sobre el *Chile profundo*, en verdad hablaban de los latifundistas y sus buenas maneras, no hablaban

de los que dejaban el alma en minas, fábricas insipiente y conventillos, ni tampoco hablaban de los antepasados rurales siervos de la gleba. Historiadores como Gabriel Salazar o Sergio Gres, afirman que allí en estos antepasados olvidados está el germen de las organizaciones populares contemporáneas.

Para Díaz Garcés, el sujeto popular urbano o rural es un buen salvaje que está por domesticar, los arrendatarios y habitantes de conventillos y casas, los obreros y campesinos, eran o hilarantes dementes que servían solo a algunos valores de la civilización u honestos lacayos de un sistema agrario patriarcal, hijos de un territorio definido por la certidumbre. Su escritura es muy distinta de la que fueron las obras de los Nicomedes Guzmán, los González Vera, los Manuel Rojas, los Baldomero Lillo, quienes arribados por el soplo naturalista y realista de la literatura europea se transculturaron en un sentido crítico en su literatura, y comenzaron a dar vida a esa cosmovisión que trataron de quemar los militares cuando hacían hogueras con todo lo que olier a marxismo o subversión luego de su golpe.

129

No es menor la importancia de caracterizar el proceso de construcción de un tipo ideal, se trata de un modelo abstracto, elástico y de una resonancia que se inicia en algún girón estético y del mismo modo material y ecocultural; esta resonancia vibra en el contexto del actor hasta convertirse casi en un atributo cognitivo que permite la comprensión tanto de su vida mental como material, pero esta comprensión es siempre una apuesta, una posibilidad para confiar en la existencia de la comunicación y de la comprensión de los modos de estructurar materialmente estilos de vida en territorios dados.

## **2.2. Del contexto: crisis del contexto territorial latifundista**

Las primeras décadas del siglo XX tienen como factores fundamentales y definitorios la crisis del latifundio tradicional y los intentos de desarrollo, que ven como indispensables, al menos en la mente de las élites de izquierda, centro y derecha, la necesidad de generar un cambio sociocultural.

Las primeras revueltas de los universitarios argentinos, las represiones al naciente movimiento obrero, el surgimiento del catolicismo social y el



vuelco hacia el centro político por parte de la masonería, son todos fenómenos que apuntan a la intención del proletariado naciente y de las clases medias por lograr el cambio social. El modelo está muy a la vista, los países desarrollados están en el norte de aquello que Franz Hinkelammert denominó *ideologías del desarrollo* (Hinkelammert, 2008), las que abogan siempre por la modificación de la estructura de la sociedad desde un nuevo modo de habitar el mundo a nivel dialécticamente material e ideal.

No obstante, ¿cómo se ve esto unido con la reivindicación de la especificidad histórica y de las identidades étnicas y culturales? Ambos cometidos se funden en un intento de matriz iluminista de generar cambio cultural al alero del cambio socioeconómico. Es así como las élites políticas y culturales coinciden desde la década del 30 en su intención de reconocer los rasgos de la identidad cultural latinoamericana, para luego discernir aquellos rasgos que determinarán que el desarrollo sea o no alcanzado. En este sentido, estamos frente a un intento iluminista que ideológicamente se define desde el concepto de desarrollo y económicamente se conforma desde un modelo de industrialización fuerte y protegido. Este proceso tiene quizás su expresión más radical en la masificación de la educación, la que aumenta extraordinariamente en su alcance en los niveles básico, medio y universitario en la primera mitad del siglo XX. No obstante, esa misma masificación del sistema educacional, que en la década de los 60 se radicaliza aún más, va a dejar al desnudo la paradoja de que el aumento de la escolaridad no se corresponde con los puestos de trabajo disponibles para estos escolarizados. Esta contradicción resulta un fuerte revés para las pretensiones hegemónicas de los estratos medios, ya que la educación deja de ser un mecanismo seguro de ascenso social e incluso no asegura la reproducción de los segmentos de clase.

130

### **2.3. Una transculturación muy funcional**

No toda transculturación es beneficiosa, no toda occidentalización o europeización es para mejor, o más bien siempre en la transculturación hay una pérdida que no se recupera, por parte de la cultura que recibe. Díaz Garcés amó hasta el espejismo la cultura de la élite y especialmente el arte europeo,

y cuando habló de nuestra especificidad cultural lo hizo desde una transculturación que tendía a cerrar tipos ideales abstractos y sometidos al proceso de europeización, idolatraba la plástica europea y veía en los sujetos populares el folk del romanticismo europeo, ello definió su proceso de construcción de tipos ideales, ello olvidando en ocasiones el contexto territorial donde el actor operaba. Díaz Garcés se transcultura con el arte europeo, principalmente con el naturalismo, pero lo que en Zola llevó a la denuncia a él lo condujo a la transculturación del observador aséptico.

Cuando hablamos de transculturación literaria y recurrimos al acervo teórico que va desde los aportes de Renato Ortiz hasta Ángel Rama, es frecuente olvidar que no nos situamos estrictamente en el marco de una teoría literaria ni de una teoría del texto. En realidad, operamos desde un concepto de cultura con fuertes resonancias ecológicas y sociales. Esta perspectiva, sin embargo, tiende a invisibilizar las limitaciones inherentes al propio concepto de cultura, desde sus orígenes con un enfoque evolucionista y, más adelante, funcionalista, hasta su apropiación por las ideologías del relativismo cultural.

131

El concepto de cultura, tan antiguo como la antropología misma, remite al célebre aporte de Edward B. Tylor a finales del siglo XIX, quien la definió como "todo aquello que hace el individuo en tanto forma parte de una sociedad". Desde entonces, el término ha transitado por una amplia gama de interpretaciones, desde el relativismo cultural hasta las crisis interpretativas asociadas a las teorías del desarrollo en contextos de dependencia estructural. En este tránsito, el uso contemporáneo del término a menudo oscila entre una noción crítica y un cierto diletantismo conceptual que debilita su potencial explicativo.

Su transculturación hace a Díaz Garcés despreciar al peonaje cercano a lo natural y por tanto rural, y lejano a lo eurocentrado:

Bueno, párate un poco y déjame pitar un cigarro. Hay tiempo...El peón se paró. O era admiración o era miedo; pero el asesino quedó dudando. (Díaz Garcés, 1907, p.371).

Todo uso del concepto de transculturación proviene del uso del concepto de cultura y hoy el concepto de cultura es un significante flotante, en cuya ambigüedad se esconden o solamente crisis interpretativas o el

ocultamiento de la operación de las relaciones de dominación, quizás la acepción Gramsciana del concepto y su vínculo con las categorías de hegemonía y de intelectual sean la salvedad respecto del uso ilimitado del concepto, y bien se cuidó la Escuela de Frankfurt de entenderlo en su dialéctica con el contexto material y por tanto territorial, renunciando al esencialismo culturalista, el que no obstante nutre a muchas de las formas de uso de la teoría de la transculturación, ello en búsqueda de un esencialismo originario queriendo subsistir a los conceptos de sociedad, pueblo, espiritualidad entre otros.

Para dar cuenta del fundamento de un grupo social que desarrolla una producción verbo simbólica, rescatar lo que sobrevive de la transculturación ha resultado muchas veces en un esencialismo que desconoce la dialéctica entre naturaleza y cultura, la operación de las fuerzas productivas, y por sobre todo el cambio cultural; pero quizás el peligro mayor consiste en no asumir que la comunicación, el sincretismo o simplemente el diálogo multicultural son preceptos metafísicos: no siempre nos comunicamos, no siempre se produce la mezcla no siempre la transculturación es posible. Díaz Garcés es un sujeto transculturado, visitante de los museos europeos, diplomático, pero periodista consciente de su capacidad para definir la visión de mundo en la visión que se estructura desde el periodismo como género discursivo, manteniendo sus opiniones paternalistas respecto del sujeto popular, que son laudatorias y del mismo modo descalificadoras. Así para referirse a la chicha, no hay un problema en el consumo del alcohol pues él es visto como un rasgo consubstancial de la chusma:

132

Todos se miran, se sonríen. ¡Ha llegado! ¿Quién? Ella. Ha llegado y la pasearán en triunfo como se ha paseado en París a la belleza en noches de carnaval. Ha llegado; y hombres, mujeres, niños, soldados, peones, se agrupan a su lado, con el vaso en la mano. Es la amiga de todos; habla en un lenguaje que todos entienden; llega hasta las venas como si entrara al cuerpo otra alma; dilata las pupilas y las alumbraba; pone alas en los pies e ilumina el cerebro. (Díaz Garcés, 1907, p.127).

## 2.4. Una estética del delineamiento en territorios muchas veces opacos

En los tiempos de la escritura de Díaz Garcés la "humildad" era un atributo indispensable para el peón de fundo, se desconfiaba del afuerino, alguien sin territorio ni hogar, pues al vender su fuerza de trabajo de manera libre rompe con la lógica de dependencia y sumisión propia del fundo.

Es así como durante los siglos XVII, XVIII y XIX se conforma un tipo de institución que va a tener, una importancia radical. Esta institución que recibe el nombre de "Hacienda Latinoamericana", es el ingenio azucarero en el Caribe, el latifundio argentino, el fundo chileno. La hacienda no es sólo una unidad económica, sino que es también sistema con características bastante autónomas, desde el cual se edifica el mundo social y político colonial hasta prácticamente la primera mitad del siglo XX, poniéndose a la cabeza de este orden social una aristocracia terrateniente, que posee la capacidad de crear aquello que Morandé denomina la Polis Oligárquica.

133

Los indios trabajaban dócilmente, sin gran energía, pero además sin costo alguno para el propietario, que les permitía algunos animales en sus cierros. La avaricia de este no alcanzaba a hacerse sentir en la tierra, tan fecunda era y tan maternal para todos los que se aplicaran a servirla. (Díaz Garcés, 1969, p.138).

En las tesis del sociólogo Pedro Morandé, la crisis del modelo sostenido por la hacienda, es ante todo la crisis de la *Polis Oligárquica*, es decir, implica una transformación radical de la sociedad latinoamericana, que se origina en una transformación de las relaciones productivas y en la apropiación de los territorios, pero que también repercute en el ámbito de las expresiones sociales y simbólicas.

Esta crisis es el punto cumbre de la penetración del Proyecto de la Ilustración a América Latina, lo que trae consigo una crisis también en la consideración de la identidad cultural por parte de la élite dominante. Expresión radical de ésta es el rechazo sostenido por más de un siglo hacia nuestras formas populares (Morandé, 1986, p.59).

Estas formas culturales tienen su base en el contacto entre europeo e indígena, en tanto son el producto más excelso del sincretismo que se genera

en la conquista, y por lo tanto constituyen la síntesis del encuentro dialógico y también el lugar donde se expresa la tradición subyacente al mestizaje latinoamericano.

Díaz Garcés no es una cumbre de la literatura chilena y ello se observa al palpar la desconexión con los desarrollos extraordinarios de la literatura nacional desde la primera mitad del Siglo XX, en general la generación del año diez va a ser superada ampliamente por los literatos que pueden ser adscritos a las décadas posteriores en el siglo pasado.

Al observar el desarrollo de la literatura chilena de principios del siglo XX, sus figuras señeras son radicalmente distintas que las surgidas desde los veinte en adelante, no hay la declamación profética de un De Rokha, ni la pericia de un Neruda, menos la resiliencia de un Mistral, menos aún la capacidad de innovación acrobática de un Huidobro, ¿qué tenemos?, son un conjunto de literatos que, a excepción de la literatura anarquista casi subterránea o el panfleto político al estilo de Luis Emilio Recabarren, rehúyen la declamación pero comienzan a pensar Chile: existe es una desazón frente a la realidad chilena, una leve suspicacia frente a la injusticia y un modo de no decir, pero también vemos una mudés frente a las responsabilidades de la clase dirigente.

134

Por ejemplo, en ninguno de ellos, al igual que en Díaz Garcés, hay una real alarma frente a la matanza de la escuela Santa María de Iquique, con la digna excepción de Nicolás Palacios y sus cartas de denuncia a los periódicos frente a la magnitud de los hechos.

Muy distantes incluso del criollismo, el mismo Díaz Garcés parece aprobar el orden latifundista y su hegemonía en los territorios acompañado de una pequeña burguesía emergente, que aún no se posiciona como clase social, es una suerte de literatura naturalista que intenta hacer más reír que llorar, por ello que descuella el genio de Francisano Antonio Encina quien invita a discutir sobre Chile desde datos que, aunque capciosos, son una opinión fundada.

Díaz Garcés es un autor patronal, sin ser el un patrón en estricto rigor, el uso ideal del espacio y la apropiación del territorio óptima es la del

latifundio y su patrón, él estetiza la política de la poli oligárquica por medio de un discurso en el cual el *buen patrón* es siempre el hombre bueno, identificando una cosa con la otra, el patrón suele ser en sus escritos la bondad y el orden, un ente ordenador de la vida y del habitar. Aborrece al afuerino como expresión de libertad opuesta al orden latifundista:

Y pensemos, finalmente, en el aventurero y nómada gañan que ha partido a pie, con el saco al hombro, para buscar trabajo y rizas en otras tierras. Pendenciero, provocador y soberbio, rodeado de enemigos que lo odian porque lo temen, se emborrachará una vez al mes en nombre de la patria y caerá a la vuelta de una esquina insultando al peruano, al argentino o al boliviano que le tocó el punto flaco de su patria. Esos son los ausentes, buenos unos, malos otros; pero chilenos todos, y por ende hermanos nuestros. A todos ellos llegue un eco de estas salvas, una racha de estas alegres brisas, un jirón tricolor de estas altivas banderas, un destello de esos ojos que van por las calles como luminarias encendidas. (Díaz Garcés, 1969, p.364)

## 2.5. El desdén del campo como desprecio por el territorio de lo natural

135

En Díaz Garcés el campo es siempre aquello que representa el pasado, territorio de atraso y espacio que debe ser modificado, es el sitio de producción de alimentos y el lugar donde se veranea, nunca es un lugar idílico, más bien es parte de un pasado, un texto que muchos escolares chilenos de la segunda mitad del siglo XX algún ha vez leímos denominado No veraneo, era un libro propio de texto de estudio, una mordaz crítica al estilo de vida campesino, teñido por la ironía chistosa y también por una forma solapada de desprecio, ya que el campo encarna lo natural y lo natural es lo salvaje, y la modernidad es lo contrario del salvajismo.

¡Almuerzo de campo! me decía jovialmente mi amigo. Y yo temblaba, no por lo del almuerzo sino por lo del campo (...) Cada Cucharada de esa infusión me parecía plomo derretido (Díaz Garcés, 1907, p.371).

Vemos como una estrategia retórica fundamental descalifica el campo caracterizando estéticamente a este territorio, el campo es idílico como recuerdo y fecundo como fuente de recursos alimentarios, pero en lo sustancial es inferior a la ciudad, la ciudad es la consolidación, para Díaz Garcés y su generación, del progreso de la sociedad, la ciudad la civilización,

por el contrario. Más allá de la estetización el campo significará siempre barbarie.

No es casualidad con el libro: *Facundo: barbarie y civilización*, del escritor y ex presidente de argentina Domingo Faustino Sarmiento, donde la barbarie viene del campo. Y el campo debe ser convertido y reconvertido. En el último capítulo de su libro *Facundo*, Domingo Faustino Sarmiento retoma su argumentación, defiende con más énfasis su argumento respecto a la oposición entre salvajismo y civilización. El presente es salvaje, por ello el futuro debe ser civilizado. Es en este capítulo donde la temporalidad más se dirige hacia el futuro, presentándonos el carácter de utopía abierta de su propuesta, siendo la condición de posibilidad aquella centrada esencialmente en la derrota de la naturaleza por parte de la cultura, lo que se lograría por medio de la superación de los tipos humanos previamente descritos y particularmente del *gaucho malo*. (Alvarado Borgoño, 2000)

El campo parece representar ese pasado necesario, pero de la igual manera algo que debe ser superado, hay allí un orden social, pero del mismo modo un retraso respecto de las relaciones sociales ciudadanas, a excepción del patronazgo del dueño del fundo, forma aquí su estética respecto de la estructura social, ¿Qué es entonces el campo? La otredad más radical, el lugar de donde remotamente se proviene, pero del mismo modo algo que debe ser cambiado por medio de la modernización.

136

## **2.6. El pobre como sujeto irracional abandonado en un territorio**

En ocasiones se trata del buen otras del mal salvaje, al parecer el buen salvaje es aquel que es funcional a las formas de la sociedad latifundista, con una clase media recién en sus inicios como sujeto poderoso de la acción social, el mal salvaje es el irracional que va contra la propiedad, es la vieja idea del afuerino y del cuatrero, el asaltante de caminos y del delincuente urbano. Se vive en sus textos una algazara hasta de las licencias populares, pero que barbariza a ese mismo sujeto que desea elogiar:

Todos se miran, se sonríen. ¡Ha llegado! ¿Quién? Ella. Ha llegado y la pasearán en triunfo como se ha paseado en París a la belleza en noches de carnaval. Ha llegado; y hombres, mujeres, niños, soldados, peones,



se agrupan a su lado, con el vaso en la mano. Es la amiga de todos; habla en un lenguaje que todos entienden; llega hasta las venas como si entrara al cuerpo otra alma; dilata las pupilas y las alumbra; pone alas en los pies e ilumina el cerebro. Se ha logrado llevar a las batallas el charqui y los frijoles condensados. El día en que se pueda llevar toda la producción de chicha de nuestras viñas concretada en pequeñas tabletas en el bagaje del ejército... ¡amararse los pantalones, amigos y vecinos del norte y del este! (Díaz Garcés, 1907, p.126).

Evidentemente estamos hablando de un canon burgués formal, lo otro, sin desconocer su valor, es considerado como lo salvajemente bello:

Otros han caído con majestad, con heroísmo, con firmeza; Estai tenía que morir como era: a lo bruto". (Díaz Garcés, 1907, p.45).

En el juego dialéctico entre naturaleza cultura, se le suele dar al sujeto pobre o el carácter de canalla, o el de servicial siervo que proporciona un amor justo, o el de canalla irracional por su misma maldad. Fenómenos como la *lira popular*, las novelas urbanas del submundo del hampa, etc. no son consideradas pues no alcanzan un ámbito pragmático de recepción que asuman su valor: hay una literatura de los territorios y sus formas culturales que comenzó como marginal, pero terminó canonizándose, es el caso de la escritura anarquista de Manuel Rojas o González Vera.

137

La estetización es sin duda un *asalto a la razón* como dijere Lukács (1987): más que politizar la estética se trata aquí de un estetizar la política y eso va en contra del logos occidental y es muy coherente para una era que, aunque sea en el lejano Chile, lo real ya no es racional.

Neira era el capataz del fundo de Los Sauces, extensa propiedad del sur, con grandes pertenencias de cerro y no escasa dotación de cuadras planas. Cincuenta años de activísima existencia de trabajo, no habían podido marcar en él otra huella que una leve inclinación de las espaldas y algunas canas en el abundante pelo negro de su cabeza. Ni bigotes, ni patillas usaba ño Neira, como es costumbre en la gente de campo, mostrando su rostro despejado un gesto de decisión y de franqueza, que le hacía especialmente simpático. Soldado del Valdivia en la revolución del 51, y sargento del Buin en la guerra del 79, el capataz Neira tenía un golpe de sable en la nuca y tras balazos en el cuerpo. Alto, desmedidamente alto, ancho de espaldas, a pesar de su inclinación y de las curvas de sus piernas amoldadas al caballo, podía pasar Neira por un hermoso y escultural modelo de fuerza y de vigor. (Díaz Garcés, 1907, p.115).

## **2.7. La lucha contra el afuerino como sujeto sin territorio y por ello sin identidad**

Hay un enorme miedo a la libertad en el Chile latifundista, como hoy a las organizaciones sociales, y la dictadura fue un enemigo enconado de cualquiera organización no controlada desde el estado o la empresa, y el afuerino que vendía su fuerza de trabajo ese campo en campo y menos aún quien se sindicalizaba a principios del siglo XX en la empresa capitalista, es el enemigo por antonomasia; según Weber el trabajo capitalista debe ser libre y crítico, con ejemplo como las obras de los autores de la década del diez del siglo XX, ello se preocuparon muy poco, estaban muy lejos de afirmar libertad en la opción productiva; parece ser que la prosa modernista idealiza al campesino pero siempre sumido en un orden latifundista, aunque su trabajo no es precisamente en el campo, los no apatronados; deben haber sido el gran peligro para el latifundio, ellos expreso en el fuerte castigo al vagabundaje en el código de justicia elaborado por Andrés Bello y la equivalencia aún actual entre abigeato y un crimen de asesinato, y ello opera aún hoy.

138

El orden Patriarcal latifundista necesitaba de la absoluta protección de la propiedad rural, ello se proyecta hoy al orden mercantil, no se trata de humanismo animalista, se trata de una necesidad de los patrones de nuestros abuelos<sup>6</sup>. Al hablar de un maestro de la fragua a quien estima sobre manera (no sabemos si es su creación o se trata de un apersona que existió en la realidad), él aprueba que el trabajo en un fundo con un patrón tiene mucho más sentido estético y moral, que el vagabundaje que significa para el individuo ser fuerza de trabajo libre y deliberantes, por ello el sueño de ese maestro es unir a sus hijos en un trabajo para que vuelvan a vivir la vida que él vivió, en el fundo obviamente:

Los tres hijos se pusieron en tones a la obra. Encendieron la fragua y comenzaron ardorosamente a unir las varas para formar la cruz. Durante un mes resonó todo el barranco del río con los martillazos de los fuertes y robustos herederos del maestro Tintín. Por fin, quedó la cruz concluida y los tres marcharon a la tarde hasta el cementerio

---

<sup>6</sup> Este viernes, a partir de las 13:00 horas se conocerá el veredicto tras la condena de un hombre residente de la comuna de La Unión, quien fue declarado culpable de abigeato. <https://tinyurl.com/yz8b3p3p>

parroquial, donde la clavaron respetuosamente y rezaron con las cabezas descubiertas. A la vuelta los esperaba humeante la olla sobre el fuego; y la hermanita soplabla los tizones con la faz aún encendida y llorosa.

Los hermanos se miraron y quedaron pensativos un instante. Por fin, el mayor dijo:

Yo creo haber entendido la última voluntad de mi padre. Tanto daba poner en su tumba una cruz de palo como una cruz de piedra. Pero él quiso que la hiciéramos nosotros, de fierro, para que nos acostumbráramos a su oficio y le tomáramos cariño a la fragua... Yo no corro más tierras; he aprendido ya a golpear el fierro y me quedo aquí de herrero...

El segundo exclamó: Yo he aprendido a caldear la fragua... Te acompaño.

Y agregó el tercero: Yo también me quedo. Y se quedaron los tres. Y es fama que los golpes de su yunque sonaban diez veces más que los del herrero nuevo, porque el maestro Tin-tin, rejuvenecido ya en la otra vida, ponía toda su fuerza en los brazos de sus tres hijos. Un día pasamos en coche por el barranco del río. El señor cura asomando la cabeza por la ventanilla hizo un saludo cariñoso a los tres robustos herreros, y sonriendo, nos dijo: -Esos son los sucesores del maestro Tin-tin. (Díaz Garcés, 1907, 114).

### 3. CONCLUSIONES

Para que un tipo ideal se sitúe en el sentido común, no basta con una racionalización, más bien se requiere de todo lo contrario, un recuso estético una inversa manera donde es más el poeta que el escritor científico el que actúa y ello incide en la aproximación a los espacios, a los territorios y a los estilos de vida; un tipo ideal es ante todo una construcción necesaria para la interoperación científica, pero también para la comunicación intercultural. Raúl Zurita ha hablado de los poetas héroes como los vates del siglo XX a la manera de un Neruda, pero también es un proceso imprescindible que desde la atracción posibilita la inteligibilidad. Un tipo ideal es una categoría que permite comprender el mundo, permite la comunicación, pero no es el mundo, por ello el recurso estético resulta indispensable, el cual, como hemos visto en este artículo incide directamente en la generación de tipos humanos en la conciencia colectiva y en el modo en que estos se apropiarían de espacios y geografías.

Díaz Garcés generó personajes, para él reales o ficticios desde un naturalismo propio de su específica transculturación literaria, que intentaban configurar una visión de la sociedad donde el sujeto popular es alguien que está en el lugar que le corresponde ubicado en un territorio siempre en específico y poco transformable, y su jocosidad o su maldad son parte de ese espacio, donde los dueños de la tierra son aún los dueños del poder casi total.

Cuando no es posible apoderarse de la totalidad del deseo del otro para así dominarlo, florecen: el alcohol, la droga, la escuela, los vidrios luminosos, o, si todo aquello fracasa aparece el arma de fuego. Aunque no lo registremos son inseparables estos recursos, y en muchos casos ferozmente simultáneos; dispositivos eficientes y sádicamente legitimados para contener, invisibilizar y generar plusvalor. Se constituyen en dimensiones del engranaje histórico que dan sentido desde el etnocentrismo occidental, ello para dar cuenta de la mente del otro u otra y de sus modos de habitar (Alvarado y Chávez, 2013).

La historia de la dominación en contextos coloniales, y sin duda en América Latina, es la historia de unos lugares físicos y mentales donde se ha recurrido a múltiples maneras de dislocación simbólica y de sometimiento físico, para apropiarse de territorios, historias, narraciones y goces.

Como en el proceso de *homerización* de Platón al que se refiere José Lezama Lima(1977), el surgimiento y consolidación de la racionalidad moderna en estas costas sudamericanas, ha necesitado del concepto de ciencia muy unido al de literatura para dar cuenta de los territorios y de los estilos de vida, aunque se intente desesperadamente su diferenciación, como una base sobre la cual ubicar las distintas comprensiones paradigmáticas que han influido a su vez en distintos procesos políticos; podemos decir que en América Latina múltiples estilos de comprensión han definido la interpretación y la práctica social por parte de la élite.

Se encuentran aún en signos de interrogación las fuentes culturales, estilos de vida, sensibilidades y sensualidades, que nos han permitido la reinterpretación de estos *modelos culturales exógenos*, en tanto desconocemos los elementos culturales que han confluído en la manera como se reinterpreta un modelo cultural o científico en el contexto específico de

nuestra Latinoamérica: como dijo Darío: *la que aún reza a Jesucristo y habla las lenguas peninsulares y romances*<sup>7</sup>. Díaz Garcés era de esa estirpe que intentaba ser modernos pero que en su naturalismo intentó ser objetivo, sin mucha conciencia de los prejuicios de clase que le eran inevitables y su ubicación en un espacio urbano y mesocrático.

En este artículo hemos intentado identificar una dimensión de las fuentes de aquellas categorías estético literarias que nos han permitido reconocer nuestro entorno sociocultural y territorial durante los últimos dos siglos y que asociadas a distintas posiciones epistemológicas, ya sea desde la suposición de la identidad entre la estructura y el valor o desde un culturalismo que supone una ruptura entre *ethos* y *logos*, han nutrido la comprensión científico-social latinoamericana de elementos significativos de su escenario cultural y físico, en este caso desde una fuente artística, toma de la estética y especialmente de la literatura, para definir prácticas sociales que han estado íntimamente relacionadas con el problema del poder en nuestro en la percepción del sujeto popular desde la idea de *chusma*, sujeto de redención a pueblo actor de su liberación.

141

La articulación de sentido en la obra de Joaquín Díaz Garcés se manifiesta a través de un sistema de clasificación de los seres humanos y sus estilos de vida en relación con la apropiación de los territorios. Esta clasificación no busca necesariamente reflejar lo real en su totalidad, sino que responde a una lógica de representación que opera mediante la construcción de tipos humanos, en el sentido weberiano, y su posterior subdivisión en función de atributos específicos. Estos atributos, ya sea desde una perspectiva negativa como en la figura del *salvaje* o desde una mirada idealizada como en el *buen salvaje* configuran lo que Max Weber denomina tipos ideales.

Díaz Garcés construyó estos arquetipos platónicos, asignándoles territorios igualmente arquetípicos. Ejemplos de estas figuras se encuentran en personajes como el campesino, el excéntrico, el roto malintencionado, el

---

<sup>7</sup> A Roosevelt. <https://tinyurl.com/yhtajwzk>

peón o el servidor leal. Desde plataformas como la revista Zig-Zag o el diario El Mercurio, estos tipos ideales fueron difundidos y legitimados, contribuyendo a una lectura social de la diversidad profundamente anclada en los espacios que habitaban. De este modo, la desigualdad estructural de la sociedad era interpretada no a partir de sujetos concretos, sino a través de arquetipos que condicionaban las relaciones sociales.

Surge, entonces, una pregunta ineludible: ¿en qué categoría habría encasillado Díaz Garcés a las víctimas de la matanza de la Escuela Santa María de Iquique, en medio de su condición de explotación y de un paisaje desértico y hostil?

## FINANCIAMIENTO

Este artículo se inserta en un proyecto de investigación de la Universidad del Bío-Bío, Chile, sobre el Uso de la metodología cualitativa y la potencial utilidad del análisis de discurso en el procesamiento de la data que de ella procede (Programa PIDA-UBB/Ministerio de educación código DU2471609). Proyecto N° 1203.

142

## 4. REFERENCIAS

- Alvarado Borgoño, M. Alvarado Chávez, M. (2013). *De reforma y exterminio: apuntes sobre identidad mapuche, aculturación y educación en Chile*. Diálogos educativos, N°. 23, 20
- Alvarado Borgoño, Miguel. *La estrategia narrativa de una utopía abierta. La obra 'Facundo' de Faustino Sarmiento*. Sincronía Primavera 2000. <http://sincronia.cucsh.udg.mx/borgono.htm>
- Díaz Garcés, Joaquín (1877-1921) *Adiciones y notas de Juan Antonio Massone*. Cuadernos de la Academia Chilena De la Lengua 2004
- Díaz Garcés. (1907). *Páginas Chilenas. Colección de Artículos, narraciones y cuentos*. Santiago: Imprenta Zig Zag.
- Hinkelammert, Franz. (2008). *Crítica de la razón mítica*. Costa Rica: Editorial Arlekin
- Joaquín Díaz Garcés. (1969). *Obras escogidas*. Edición al cuidado de Rail Silva Castro. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Lezama Lima, José. (1975) *Obras completas*, introd. Cintio Vitier, México: Aguilar.
- Lukács, Georg.(1987). *El asalto a la razón*. Barcelona: Grijalbo.

Mignolo, Walter. (1986). *Teoría del texto e interpretación de textos*. México: Editorial UNAM.

Morandé Pedro. (1986). *Cultura y modernización en América Latina*. Santiago: Ediciones PUC.