

EL RELATO DEL TERRITORIO EN LA AGENDA DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Christian Quinteros Flores
Mención Honorífica

Introducción

Chile destacaba durante el inicio del presente siglo a nivel global como un país con indicadores económicos saludables y hasta envidiables por el resto de la región, que había iniciado además un acelerado proceso de modernización del Estado post dictadura, que incluso le significó en 2010 la invitación a formar parte del selecto grupo de países desarrollados de la OCDE¹, siendo el primer país latinoamericano en integrarlo. Declaraba la OCDE: “La aceptación de Chile a formar parte de la OCDE como país miembro representante un reconocimiento internacional a dos décadas durante las cuales Chile ha reformado su sistema democrático y sus políticas económicas. Según este organismo internacional, la adhesión de Chile representa un momento histórico en su misión por construir una economía más fuerte, más limpia y más justa” (OCDE, 2022).

Este escenario de “exitismo” e “idealismo”, se confrontó totalmente con el relato ciudadano de la crisis de octubre de 2019 donde la mayoría de la opinión pública atribuyó paradójicamente a los últimos 30 años de la gestión del Estado precisamente la responsabilidad del deficiente manejo económico y político del país. Después de 12 años de que Chile fuera incorporado a la OCDE, se ubica tristemente hoy en el segundo lugar del listado de países de la OCDE (38) con mayor desigualdad de ingreso alcanzando el 0.460 de coeficiente de Gini (datos 2017), solo superado por Costa Rica con 0.497² (datos 2019).

Jiménez-Sánchez señala a propósito de lo anterior, “no es un secreto el nivel de desigualdad existente en Chile, uno de los países con peor distribución del ingreso en el mundo, donde la brecha salarial es muy amplia: mientras un obrero gana cerca de 400 US al mes, un supervisor o jefe de área puede percibir hasta 10 o 15 veces ese sueldo, en una sociedad donde todo se paga y todo se debe al mismo tiempo: educación, salud, vivienda, transporte, entre otros” (Jiménez-Sánchez, 2020.pp 950).

Sin embargo, el desafío de las políticas públicas post dictadura consistía en erradicar la pobreza y no reducir o controlar precisamente la creciente desigualdad entre grupos sociales. Según Larraín, los procesos modernizadores – ya sea económicos y políticos- habían producido en Chile un nuevo discurso identitario: “Se trata (ba) de un discurso empresarial sobre la identidad chilena que se caracteriza(ba) por considerar a Chile como país exitoso o ganador”. Según este autor, “se concibe a Chile como un país emprendedor donde se destacan el empuje, el dinamismo, el éxito, la ganancia y el consumo como los nuevos valores centrales de la sociedad chilena” (Larraín, 2005, pp. 14).

Este ensayo pretende entregar inicialmente una mirada crítica al proceso de crisis social e institucional experimentado en Chile, identificando algunos de los factores que a juicio del autor lo propiciaron, y que explicarían de cierta manera la irrupción del uso del territorio en el discurso público, intentando hilvanar un complejo entramado de multi-causalidades, imprecisas y difusas. A casi ya casi dos años de este quiebre institucional, sin embargo, no se aprecia aun ningún cambio sustantivo en el

¹ En 2010 bajo el gobierno socialista de Michelle Bachelet se firmó el convenio de adhesión de Chile a la OCDE, convirtiendo a este país en el primero a nivel latinoamericano que la integraba. Este acuerdo obligó al Estado de Chile a adoptar una nueva institucionalidad ambiental, un consejo de estabilidad financiera, evaluación comparada de políticas públicas en la región, entre otras medidas. En 2022 Chile junto a Colombia, Costa Rica y México son los tres latinoamericanos que la integran.

² Coeficiente de Gini: 0: completa igualdad/ 1: Completa desigualdad. El país de la OCDE con menor desigualdad lo representa República Eslovaca con 0,222.

enfoque de desarrollo y solo queda esperar en primer turno que la Agenda de Modernización del Estado incorpore nuevas dimensiones y enfoques territoriales para priorizar estratégicamente los recursos públicos y en segundo turno que la nueva Constitución política ofrezca las anheladas garantías de desarrollo que reclamó la ciudadanía ese simbólico 18 de octubre de 2019, día del llamado “estallido social”.

Por el momento se puede afirmar que en lo relativo al enfoque territorial que ha asumido la propuesta de nueva Constitución, el concepto de territorio se ha utilizado por los ciudadanos/as constituyentes ³ como sinónimo de desarrollo indigenista, de género, de identidades nacionales, de reclamos anti-extractivistas, entre otros usos múltiples relatos utilizados por quienes redactaron la nueva propuesta de constitución política.

La nueva constitución chilena – de resultar aprobada este 04 de septiembre de 2022 - modificará las reglas del juego institucional y buscará decididamente un marco de convivencia social, política y económica diferente. El desarrollo de normas e instituciones debe ir a una velocidad similar (Prats, 2007) y claramente hoy se aprecia un desfase en este sentido, específicamente en la implementación de los instrumentos de planificación y de gestión como lo es la Agenda de Modernización del Estado que es lo que estudiaremos en esta investigación.

Creemos, sin embargo, que la redacción de una nueva constitución no puede transformarse en una panacea, sino también deben generarse mejores políticas públicas que mandaten una reorganización urgente de los mecanismos de desarrollo, que generen un cambio urgente en cuestiones ontológicas que incorporen la diversidad social y la sostenibilidad y por otro lado acerquen a la ciudadanía a las decisiones de sus cuestiones más fundamentales. El uso del concepto de territorio resulta entonces desde el punto de vista narrativo una oportunidad que entusiasma a muchos, que convoca a otros y que sin ser conceptualmente muy riguroso o preciso es capaz de motivar para encontrar esas oportunidades de justicia social reclamadas en la crisis del 19-o.

El trabajo revisará en primer lugar a modo de contexto comprensivo, la persistencia del excesivo centralismo del Estado chileno, para luego a través de casos de articulación evidenciar la complejidad de la multi-escalaridad de la planificación territorial como nuevos desafíos de las políticas públicas en materia de desarrollo territorial. A continuación, se revisará la presencia del relato del territorio en la agenda 2030 desde una perspectiva territorial, para finalmente mirar críticamente el lugar del desarrollo territorial en la Agenda de Modernización del Estado con el propósito de plantear el estado de incidencia de los nuevos relatos territoriales en ella para conocer si se cumple o no con el mandato institucional de este instrumento y su capacidad para abordar exitosamente las demandas ciudadanas expresados en la crisis del 18-o.

Desarrollo

¿Cómo se puede explicar esta suerte de esquizofrenia del relato sobre el desarrollo o progreso de un país? ¿Cómo un país exitoso, líder en lo económico, reconocido a nivel mundial puede tener tal alto nivel de desigualdad económica y social? Una vez recuperada la democracia en 1990- al menos en su forma, pues quedaron muchos aspectos institucionales autoritarios instalados en el sistema político- se fue cimentando una comunidad nacional más consciente de los nuevos desafíos de la humanidad, ya sea ambientales, de justicia, de reconocimiento, apoyada esta vez, en sistemas tecnológicos y de comunicación más robustos, que progresivamente comenzaron a plantear -con relativa articulación de

³ EL Consejo constituyente estuvo integrado inicialmente por 155 ciudadanos. Finalmente terminaron redactando la nueva carta 154 ciudadanos y ciudadanas, en un sistema paritario y representativo de distintas agrupaciones sociales y partidos políticos.

nuevos grupos y colectivos sociales alejados de los partidos políticos tradicionales- la necesidad de modificar los sistemas de poder, que habían perdido progresivamente su legitimidad.

De esta manera los factores subjetivos del desarrollo comenzaron a ser útiles para comprender esta tensión esquizofrénica. Un sector importante de la población accedía a los beneficios del sistema, pero a costa de altos niveles de endeudamiento intergeneracional. Para el PNUD, organismo que desde la primera década de este siglo inició una serie de informes que buscaban retratar los principales aspectos de la sociedad chilena (Tecnologización, modernización, identidad, entre otros aspectos), la conversación de actual de Chile no es exactamente la misma que hace veinte años.

Según el Informe de Desarrollo humano del PNUD – Chile 2017 denominado “Chile en 20 años”, los contenidos y prioridades en este país han cambiado a la par que han cambiado las vidas y aspiraciones de las personas en los últimos 20 años. Datos recientes muestran que en 1999 los chilenos y chilenas soñaban principalmente con tener un país “más desarrollado económicamente”; en 2016, en cambio, el principal sueño refería a tener un país “más seguro” y el sueño de un país “más protector” es el que más crece en ese período. A su vez, un país “más igualitario” y un país “más honesto” siguen siendo sueños de gran importancia para las personas (PNUD-Chile, 2017).

La igualdad social y la transparencia se convirtieron de esta manera en banderas y símbolos de una nueva sociedad. Quizás la razón más significativa de esta ilegitimidad, refería a la instalación de un Estado indolente con las grandes compañías económicas que poco a poco, resguardados en leyes de origen cuestionables y sin control ciudadano, dominaban asimétricamente los sistemas institucionales, donde prácticamente no había contrapesos para esas decisiones. Esto naturalmente involucraba el uso depredador de los recursos naturales y de los ecosistemas en los territorios.

Según Larraín “... un gran acuerdo sobre una política económica de corte liberal parece unir a la mayoría de los sectores políticos” (Larraín, 2005, pp. 15). Estos enclaves de poder, permitían, la consolidación sin contrapesos de un sistema de gobierno elitista donde el poder era ejercido sin discreción por los mismos de siempre, alternando casi armónicamente coaliciones de gobierno de centro derecha y de izquierda y donde la ilegitimidad afectaba los espacios de participación social (Hernandez, 2018), aunque paradójicamente, el Estado hacia esfuerzos por generar más y más instrumentos de participación que resultaban ineficaces a la larga, evidenciando una alta desafección ciudadana, social y electoral (Quinteros, 2021).

Desde el momento de retorno a la democracia en 1990, la sociedad chilena había incrementado sus expectativas sobre las posibilidades que ofrecería la instalación de un sistema democrático hacia sus ciudadanos y ciudadanas. Con el simbólico slogan “*la alegría ya viene*”, el amplio sector político de centro-izquierda que conduciría el poder en los próximos 30 años post dictadura, preconizaba un nuevo contexto del desarrollo mucho más auspicioso que no solo prometía mayores libertades políticas sino también mejores condiciones de vida. Aunque como señala Donoso: “Tras el retorno institucional de la democracia, es posible observar la continuidad del modelo económico neoliberal instaurado durante el régimen militar, utilizando argumentos como la equidad social y el crecimiento económico para su legitimación pública” (Donoso, 2020, pp. 175). Efectivamente lemas como “crecimiento con equidad” o “justicia en la medida de lo posible” se transformaron en los ejes de la conducción política de los gobiernos de centro izquierda.

¿Pero qué sucedía mientras tanto en el resto de Latinoamérica? Propiciado por los influyentes poderes económicos crecientes en Latinoamérica, producto de la globalización financiera y tecnológica, los Estados fueron perdiendo influencia y decisión soberana (Castells, 2005) y fueron entregándoles mayor poder al mercado que apoyado en un proceso de tecnologización de sus dispositivos y transacciones, fue ganando espacios y dirigiendo cada vez más decididamente al poder político de cada país. Políticas públicas en obras civiles y de infraestructura fueron entregando mayor poder a grupos y consorcios económicos españoles, canadienses, entre otros, que aprovechando las posibilidades de inversión que

ofrecía este nuevo modelo neoliberal, fueron apropiándose de las licitaciones públicas del Estado, concretando negocios de alta rentabilidad, adjudicándose enormes proyectos de inversión, desconociendo la mayoría de las veces, las identidades locales, las características territoriales, dividiendo comunas, destrozando humedales y cursos de agua, entre otros efectos. Se reproducía así la práctica neo- extractivista señalada por Gudynas (2009) en su obra "El Nuevo Extractivismo Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano".

De esta manera, desde las obras públicas y bajo el paradigma de la modernización de la gestión, el mercado en Chile fue cada vez ganando más espacios, en su alianza con el Estado, expresadas en licitaciones de autopistas, cárceles concesionadas, Hospitales concesionados, etc. Así es posible, como señala Donoso, establecer que económicamente se aprecia una continuidad económica entre el periodo de la dictadura militar y el proceso democrático emprendido en la década de los noventa, proceso de mediana duración en el que se manifiesta un modelo económico neoliberal que fue experimentando transformaciones conformes al contexto político interno, como lo fue el golpe de Estado y el ascenso de la derecha económica, la crisis económica de 1982 y la presión sociopolítica de la oposición y el comienzo de un proceso democrático respectivamente.

Y respondiendo, a su vez, a las tendencias internacionales sobre la articulación de la política económica en torno a las ideas neoliberales, cercanas al Consenso de Washington (Donoso, 2020, pp. 191). En este sentido según Heiss: "Desde el retorno a la democracia en 1990, la Constitución impuesta en 1980 por la dictadura de Pinochet se ha mantenido como una camisa de fuerza, impidiendo que el proceso político conduzca a transformaciones sociales y profundizando el modelo neoliberal" (Heiss, 2020, pp. 1)

Las plataformas de inversión, fueron acompañadas de un compromiso político que incluyó a gobiernos que incluían alternadamente coaliciones desde la izquierda hasta la derecha, y que garantizaban la implementación de proceso de modernización del Estado que paradójicamente buscaban acercarse a las promesas de libertad y desarrollo de principios de 1990. La paradoja es que, si bien se reducía la pobreza, aumentaba significativamente la desigualdad, y la prometida calidad de vida, se veía amenazada por el escenario económico, desregulado. Sin duda que gran parte de estas promesas, no fueron satisfechas y provocaron la crisis social, política y cultural de 2019.

La citada crisis de octubre, puso en evidencia las sendas inequidades socio- territoriales que el país estaba atravesando y las profundas segregaciones espaciales que provocaba el modelo de modernización (Arriagada, 2017), que parecía correr por carriles distintos a los de la modernización del Estado.

Según Aste-Leiva, "El activo estallido social (de 2019) es el resultado de un largo periodo de movilizaciones sociales, las que durante muchos años se han manifestado en pro de un cambio constitucional y del modelo económico, proceso al que hoy se suman nuevos sujetos políticos, que sufren la desigualdad generada por las contradicciones del neoliberalismo" (Aste-Leiva, 2021. pp 4). Ya lo señalaba Moulian cuando afirmada en su libro "Chile: Anatomía de un Mito" que había existido una suerte de transformismo en Chile donde el Estado aseguraba la reproducción de la "infraestructura" creada durante la dictadura, despojada de las molestas formas, de las brutales y de las desnudas "superestructuras" de entonces. "El transformismo consiste en una alucinante operación de la perpetuación que se realizó a través del cambio de Estado" (Moulian, 2007)

Ta como se ha señalado, si bien, los indicadores de desarrollo a nivel global ubicaban e incluso siguen ubicando a Chile como un país líder en la región, un proceso de disconformidad social se acrecentaba embrionariamente en el seno de la sociedad, especialmente en su "clase media" que decidió pronunciarse en expresiones multitudinarias de protesta, que puso en jaque al establishment político de izquierda y derecha, ahora más conscientes de las implicancia de un modelo de desarrollo no sostenible que impactaba dramáticamente en los territorios.

El pecado original de la desigualdad territorial: La persistencia del excesivo centralismo del Estado chileno

Un factor a nuestro juicio que incidió significativamente en la crisis que se inicia embrionariamente en momentos post dictadura y que se manifiesta violentamente en 2019, se refiere al excesivo centralismo político-administrativo del Estado, que desdibujó cualquier intento de desarrollo territorial armónico y equitativo. Este factor determinante, se inicia desde el espíritu de continuidad monárquica que primó en los primeros años de la república independiente. Desde su fundación, Chile ha sido un país centralizado, no necesariamente por una cuestión de alcanzar mejores niveles de eficiencia administrativa, sino más bien por el interés de las elites económicas por no conceder cuotas de poder a las regiones, provincias o comunas. Según Valenzuela Van Treck, “Chile es un país altamente centralizado con escasa cesión de poder a las regiones. En ese modelo las demandas regionalistas se han enfocado en la batalla por generar un gobierno regional democrático que rompa la inercia macro-territorial de casi dos siglos, instalada a inicios de 1830 cuando se perdió la autonomía provincial” (Valenzuela, 1999).

La preocupación por los aspectos de descentralización evidenciados en el último tiempo, en la academia y en los tomadores de decisiones públicas se han fortalecido con los cambios epistemológicos y ontológicos, generados principalmente desde la academia latinoamericana, donde se ha cuestionado la colonialidad de los saberes y se ha propuesto nuevas epistemologías para la comprensión de los fenómenos locales y territoriales (De Sousa Santos, 2010, Imilan & Mansilla, 2020, entre otros).

De esta manera el concepto de territorio ha ido cobrando cada vez mayor atención, como una forma de potenciar las decisiones desde lo local, desde lo de abajo, desde las propias comunidades, al estilo de políticas tipo “bottom up” (Márquez et al, 2019). La descentralización es para algunos la respuesta de lo local frente a la globalización que no solo puso de rodillas al Estado sino también a las identidades nacionales (Castells, 2005)

Pero volvamos al centralismo político. Este centralismo se ancló en un sistema de gobierno que fortaleció y sigue fortaleciendo la figura hiper-presidencialista en un estado unitario. De esta manera, es el presidente de la república es el encargado de administrar el país, desde un rol casi mesiánico, que estructura el poder en función de su propio interés o proyecto ideológico. Según Ortiz y Valenzuela Vaan Treck, “También la demanda por mayor regionalización y descentralización es otra de las peticiones históricas de las provincias hacia la metrópoli, que se ha fortalecido a la luz de la evidencia empírica sobre los desastres que está provocando la excesiva concentración de poder en Santiago y el surgimiento de nuevos actores locales más empoderados y con mayor visibilidad pública” (Ortiz & Valenzuela, 2018, pp 38).

Si bien aires descentralizadores y regionalistas se han ido incorporando en el país incluso antes de la crisis de 2019, tales como la ley de fortalecimiento de la regionalización de 2018 o la ley de elección de gobernadores regionales de 2018, todavía hay una brecha entre lo ideal y lo real. Es interesante señalar al lector, que sigue, por ejemplo, en 2022 –a más de un año de haberse concretado la primera elección popular de este cargo- prevaleciendo la figura del gobernador este debe compartir el poder con una figura denominada “delegado presidencial”, representante del presidente en la región, situación que, sin duda, traerá un conjunto de complicaciones operativas y de control sobre el territorio jurisdiccional llamado región.

En este contexto, hoy, si bien el llamado a dirigir el desarrollo de los territorios regionales es el gobernador regional, aún existen trabas para el ejercicio completo del poder, ya que se ha mantenido la preocupación por el orden y la seguridad al delegado presidencial, como una especie de camisa de fuerza para los aires regionalistas. Sin duda esto deberá resolverse, probablemente eliminando esta figura que solo puede considerarse el último bastión del centralismo en las regiones. Pero la pregunta que viene a continuación, es si en un estado unitario, con tendencia natural hacia la centralización, se puede delegar

tanto poder a las regiones, ¿son incompatibles ambos principios?, será recomendable entonces transitar hacia un estado federal? Esta es sin duda la discusión que deberá generarse en la próxima constitución política.

A la luz de lo señalado por los especialistas y expertos pareciera ser que un Estado moderno es un Estado más descentralizado y más democrático en sus decisiones. La modernización del Estado latinoamericano aparece como un tema iniciado, ya alcanzado, reconocido, pero que, en la práctica, en la experiencia cotidiana del ciudadano y ciudadana, no siempre es bien evaluada y a veces ni siquiera comprendida. Los buenos resultados de los procesos modernizadores del Estado solo aparecen en informes técnicos o métricas desplegadas por un sistema burocrático que ve en este proceso su razón de existir o su sentido más urgente.

¿Cómo medimos entonces los avances en Modernización del Estado en Chile? La pregunta es si existen algunos indicadores concretos que nos permitan evidenciar la falta de una cultura modernización o si se han realizado adecuadamente los procesos de modernización del Estado. La modernización no es solo un problema de recursos, de presupuestos, de procedimientos sino también de culturas organizacionales que se involucran en el paradigma del cambio.

Para propiciar estos procesos en Chile, existe la Secretaría de Modernización del Estado dependiente del Ministerio de Hacienda que es la encargada de diseñar, gestionar y apoyar el desarrollo de proyectos transversales de modernización del Estado. Modernizar el Estado-significa para esta unidad- avanzar hacia un Estado al servicio de las personas, que orienta toda su inteligencia, recursos y acción para superar sus expectativas, en calidad, oportunidad, cercanía y generación de confianzas; es configurar un Estado que reconoce que sus dueños son las personas, no la burocracia. Uno de sus objetivos principales es el colaborar con la mejora de la satisfacción de los ciudadanos con los servicios que ofrece el Estado, mediante una mejora de sus capacidades de gestión en la entrega de dichos servicios.

Es por esto que esta unidad acompaña a diversas instituciones públicas en el diseño, implementación y evaluación de proyectos de modernización, siempre con el foco de las necesidades y expectativas de sus usuarios. La pregunta que a continuación conviene hacerse es: ¿Considera suficientemente la agenda de modernización del Estado el desarrollo territorial?, ¿Está incorporado este concepto como un eje estratégico y prioritario?, ¿Puede adquirir el relato del territorio la fuerza política necesaria para las transformaciones reclamadas si es que no está incorporada en la Agenda de Modernización?, ¿Cómo puede incorporarse un relato territorial en el sistema de tomas de decisiones del aparato administrativo del Estado? O finalmente ¿Si la agenda de modernización plantea principalmente que el Estado debe resolver las demandas de los ciudadanos, como aborda entonces las principales demandas de equidad territorial planteadas en la crisis de 18-o?. A continuación, se revisarán algunos de los principales desafíos de la planificación y desarrollo territorial según organismos supranacionales tales como CEPAL y se intentará vincular con los objetivos de la Agenda del Estado chileno.

La multi-escalaridad y sincronización de la planificación territorial: Nuevos relatos para la Agenda de Modernización

Tal como se ha señalado, hoy Chile vive momentos cruciales y las decisiones que se adopten en materia constitucional impactarán sin duda en la calidad de las políticas públicas, transformándose éstas en factores críticos para lograr un mejor nivel de desarrollo para todos y todas. Uno de los elementos críticos en el desarrollo tiene que ver con la calidad de las decisiones en materia de ordenamiento territorial y de justicia territorial, aspectos que en definitiva dependen de los procesos de planificación territorial que se lleven a cabo (Massiris, 2008)

Ésta se ha caracterizado en Latinoamérica y específicamente en nuestro país por aplicar en sus distintos niveles de impacto un enfoque verticalista en las decisiones, por convertirse en un sistema de decisiones extremadamente técnico, con baja incidencia de participación ciudadana en sus definiciones estratégicas y desarticulado entre los niveles comunales, provinciales, regionales y nacionales. Ejemplos tenemos muchos lamentablemente, por ejemplo, la diferencia de temporalidades que se advierte en los instrumentos de planificación regionales y comunales que dificulta el dialogo sincronizado y racional entre ellos, pues los plazos son distintos al igual que las metas y sus mediciones.

Algo nos ha dejado las experiencias de descentralización como para buscar una forma de revertir esta forma de planificar nuestros territorios y hacer las cosas de manera distinta. Una de estas formas es atender las recomendaciones de organismos especializados en desarrollo como es el caso de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL quien ha propuesto una serie de “principios rectores” para todo proceso de planificación a nivel latinoamericano, a saber: La articulación de tiempos (pluritemporalidad), la consideración de Escalas (multiescalaridad) y de Sectores (intersectorialidad) y de actores (participación, apropiación social) y la acumulación de aprendizajes (evaluación y seguimiento) (Cuervo et Al, 2017).

Efectivamente si este es el standart a nivel latinoamericano, en Chile aún estamos muy lejos de bordearlos exitosamente. Sin el ánimo de revisar cada uno de ellos, veamos por ejemplo lo que ocurre en materia de escalaridad donde todavía se presentan algunas complejidades sobre todo en materia de autonomía y de tutelajes o subordinaciones entre los niveles operativos, que desfiguran las definiciones de autonomía de los gobiernos regionales y comunales.

Revisemos algunas persistencias centralistas o de tutelaje técnico- administrativo, advertidas en hoy Chile, por ejemplo, el Art. N° 21 de la ley 19.175 sobre administración y gobierno regional señalan que “Los municipios deberán enviar a los gobiernos regionales, para su conocimiento, sus planes de desarrollo (PLADECOS), sus políticas de prestación de servicios, sus políticas y proyectos de inversión, sus presupuestos y los de sus servicios traspasados” o el art. N° 36 que establece que los Consejeros Regionales COREs deberán “Aprobar el plan regional de ordenamiento territorial, previo informe favorable de los ministros de las secretarías que conforman la comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio) o “Aprobar los planes reguladores metropolitanos y los planes reguladores intercomunales, así como los planos de detalle de estos últimos, propuestos por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo”.

Si revisamos las ultimas legislaciones introducidas mediante La Ley N° 21.074 de 2018 para el “Fortalecimiento de la Regionalización” se señala por ejemplo que dentro de las funciones y atribuciones del Gobierno Regional éstos deberán diseñar, elaborar, aprobar y aplicar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región en el ámbito de sus competencias, en sintonía con las Estrategias Regionales der Desarrollo (ERD). Asimismo, en dicha labor el GORE deberá “considerar” los planes comunales de desarrollo (PLADECOS); efectuar estudios, análisis y proposiciones relativos al desarrollo regional y orientar el desarrollo territorial de la región en coordinación con los servicios públicos y municipalidades, localizados en ella. Es decir, desde ya estamos en presencia de una normativa que invita al dialogo entre escalas.

Otro caso es el de los PROT (Planes Regionales de Ordenamiento Territorial) cuya elaboración señala la ley se iniciará con un diagnóstico de las características, tendencias, restricciones y potencialidades del territorio regional. Dicho plan será sometido a un procedimiento de consulta pública que comprenderá la imagen objetivo de la región y los principales elementos y alternativas de estructuración del territorio regional que considere el gobierno regional. Dicho procedimiento deberá consultarse paralelamente a las municipalidades de la región y a los organismos que integren el gobierno regional. Una pregunta que irrumpe es ¿Existe autonomía de las regiones para la definición de este sistema de decisiones?

Por otro lado, en materia de estudios, el gobierno regional puede financiar estudios que definan las condiciones de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos y los sistemas de tratamientos más adecuados para cada uno de ellos, pero – de nuevo- en coordinación con las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, de Medio Ambiente y de Salud respectivas, órgano desconcentrado del poder del gobierno central.

Incluso en materia de definición de zonas rezagadas en la región los gobiernos regionales solo pueden “Proponer territorios” como zonas rezagadas en materia social, y su respectivo plan de desarrollo, ya que es el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través de la Subsecretaria de Desarrollo Regional, -organismo centralizado del Estado- quien finalmente determina los territorios que califican como zonas rezagadas dejando entrever nuevamente el tutelaje en esta materia de relevancia absolutamente crítica para generar desarrollo regional.

Finalmente, en el caso de las políticas nacionales de ordenamiento territorial –señala la ley- será la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio propondrá, quien solicitará la aprobación al Presidente de la República, sobre las políticas nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo rural y urbano. Además, será esta comisión la que propondrá la reglamentación de los procedimientos para la consulta pública, la constitución del consejo consultivo de la sociedad civil para esta Comisión y los tipos de condiciones que podrán establecer los planes regionales de ordenamiento territorial. En este contexto, el Gobierno regional solo deberá proponer un proyecto de zonificación del borde costero de la región, y eventuales modificaciones a la zonificación vigente. Dicha zonificación deberá ser aprobada mediante decreto supremo expedido a través del Ministerio de Defensa Nacional y será reconocida en el respectivo plan regional de ordenamiento territorial.

De esta manera y a la luz de los casos señalados nos aparecen las siguientes interrogantes en materia de expresión del problema de la multi escalaridad de políticas públicas en materia de planificación y gestión territorial: ¿Cómo se harán operativa estas coordinaciones, ¿Cuál será la metodología para esta articulación?, ¿Cómo se realizarán formalmente las consultas de los gobiernos regionales a los municipios? ¿Quiénes serán los responsables de medir su éxito? ¿O incluso cuales son las metodologías de evaluación consideradas para su monitoreo? ¿Y por último tendrá la nueva figura del gobernador regional la capacidad o facultad para resolver este problema teórico-práctico de la escalaridad territorial?

En definitiva, frente a este escenario de relación y articulación entre los distintos niveles de la planificación territorial y de tutelaje técnico-político se reconocen algunos desafíos estratégicos de la planificación regional y local. A nivel regional se puede sugerir reducir el histórico grado de tutelaje de organismos nacionales sobre regionales y estos sobre los locales. hoy esto sin duda será materia de la próxima constitución política en materia de descentralización. Creemos que también es importante que los distintos niveles mejoren su capacidad para relacionar y articular los nuevos instrumentos: PROT, la elaboración de Plan Regional de Desarrollo Turístico, Política Regional de Ciencia y Tecnología, Creación de Áreas metropolitanas, transferencias de competencias y por supuesto definir mecanismos de Coordinación inter escalas a nivel provincial y comunal

A nivel local o comunal, creemos que es importante aumentar la incidencia de los municipios en las decisiones del proceso planificativo regional pero además mejorar internamente la articulación entre instrumentos locales (Plan de Desarrollo Comunal o PLADECO – Plan Regulador Comunal o PRC) lo que aparece como un gran desafío en sí mismo, ya que la articulación temporal entre estos instrumentos “privativos” de la gestión municipal demuestra lamentablemente un amplio desfase entre ellos. Otro desafío asociado es aumentar capacidad técnica y presupuestaria de los municipios ya que actualmente se contratan consultoras que cobran significativos presupuestos para subsidiar esta tarea. Por ultimo creemos a la luz de las recomendaciones de la CEPAL se deben desarrollar mecanismos autónomos de

participación ciudadana, que permitan identificar y/o proyectar nuevas dinámicas y necesidades de la población, tanto internas como externas.

De esta manera, la escalaridad de la planificación y la adecuada sincronización de los instrumentos de planificación aparecen entonces como dos de los grandes desafíos que debe abordar la política pública en Chile, de cara a satisfacer las citadas demandas ciudadanas de equidad territorial y de menor segregación territorial o residencial, solo por plantear dos problemas derivados del defectuoso camino del ordenamiento territorial desarrollado en el Chile neoliberal desde el Estado. Agregaremos a continuación, la relación entre la agenda de desarrollo sostenible y los sistemas nacionales de planificación para finalmente revisar el estado actual de la agenda de modernización del Estado definida en Chile, instrumento que guía las decisiones de inversión pública actualmente.

La Modernización del Estado pre y post pandemia y su relación con la Agenda de Desarrollo Sostenible

Si bien los asuntos de modernización del Estado debieran ser hoy de primera urgencia e importancia en cualquier agenda de desarrollo global, la tarea de la modernización en Chile en términos generales no ha estado muy relacionada con la Agenda de Desarrollo Sostenible propiciada por la Organización de Naciones Unidas ONU, que data desde 2015, por lo que quizás aún no se aprecia una tributación muy nítida metodológicamente hablando entre uno y otro proceso por lo que se aprecia cierto desarrollo por “cuerdas separadas”. Sin embargo, esta situación en ningún caso representa un impedimento para que podamos establecer exploratoriamente el cómo implícitamente la agenda 2030 *requiere para su éxito de la efectiva gestión de procesos modernizadores*. (ONU, 2022)

Desde esta perspectiva resulta pertinente analizar la significativa cantidad de indicadores que estableció la ONU en periodo pre pandemia para medir el grado de cumplimiento y avance de la agenda de desarrollo. De esta manera la Comisión de Estadística para el Desarrollo Sostenible estableció el Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Específicamente, el objetivo N°16 busca promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas en todos los niveles o escalas. Así, según este documento, el indicador N° 16.6 que busca crear en todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas y originen gastos primarios del gobierno en proporción al presupuesto aprobado originalmente, desglosados por sector (o por códigos presupuestarios o elementos similares), resulta totalmente significativo, en la generación de relaciones de confianza del ciudadano en el gasto público y con una gestión eficiente de los recursos de todos y todas.

Un aspecto muy sensible y que debe estar garantizado en cualquier agenda modernizadora de la gestión pública y en cualquier área de aplicación de esta agenda es que especialmente cualquier proceso de Modernización del Estado debe estar orientado a lograr el objetivo 16.6.2 que se refiere explícitamente a la identificar la proporción de la población que se siente *satisfecha con su última experiencia de los servicios públicos*. De allí que la satisfacción del ciudadano con la gestión pública resulta crítica para la implementación de cualquier agenda de desarrollo. Esto hace que no sea inocuo la baja satisfacción individual de un vecino respecto de algún servicio, por más doméstico y/o cotidiano que este parezca, lo que desde ya obliga a cualquier servicio de gestión pública a aumentar sus radares de alerta sobre sus impactos.

Un área “históricamente menos desarrollada” de modernización del Estado, refiere a la situación de la planificación democrática de las ciudades, específicamente mediante la incidencia ciudadana en el ordenamiento territorial, encontramos –aunque resulta un ejercicio más rebuscado que el anterior– establecer también algunos puntos de encuentro con la agenda 2030. Por ejemplo, el Objetivo N°11 de la agenda de la ONU busca lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos,

seguros, resilientes y sostenibles. Para ello se plantean como indicadores de logro considerar el 1.3.2 referido a identificar la proporción de ciudades que cuentan con una estructura de participación directa de la sociedad civil en la planificación y la gestión urbana y funcionan con regularidad y democráticamente, es decir, finalmente involucra conocer el grado de incidencia de la comunidad en la orientación de las políticas públicas.

Y no solo eso, sino que también de aquí a 2030, la agenda se propone aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativa, integrada y sostenible de los asentamientos humanos en todos los países.

Es decir, en este contexto el enfoque modernizador del Estado en relación a la planificación territorial pasaría por desarrollar procesos inclusivos, democráticos y sostenibles.

En este contexto resultaría muy interesante conocer el estado de cumplimiento de estos indicadores en el caso chileno, conocer, por ejemplo, sobre cómo se recaba la información que luego será interpretada, o como se centraliza o sistematiza esta información a nivel nacional, regional o comunal, o finalmente como se responde a este indicador desde el punto de vista metodológico, entre otros aspectos. ¿Existirá esta metodología en los organismos o unidades planificadoras en el Estado chileno para asegurar el acceso a objetivos de desarrollo de la ONU?

Si bien, la modernización del Estado latinoamericano aparece como un tema “andando”, o al menos bien encaminado, en la práctica, en la experiencia cotidiana del ciudadano y ciudadana, no siempre es bien evaluada y a veces ni siquiera comprendida, incluyendo una dimensión subjetiva en la percepción del proceso. Los resultados o avances del proceso modernizador aparecen en informes técnicos o métricas desplegadas por un sistema burocrático que ve en este proceso su razón de existir o su sentido más urgente, importa más conocer si se gastaron o no los recursos más que conocer si el dinero invertido mejoró la situación de calidad de vida de las personas.

En este contexto, surgen algunas preguntas tales como ¿Cómo se miden los avances en Modernización del Estado en Chile?, ¿Están todos los procesos considerados en la modernización?, ¿Cuáles son los procesos críticos y están afuera de la agenda pública de modernización?, está considerado el problema de la descentralización política en esta agenda?, ¿Quién y cómo se define la agenda de modernización post pandemia en Chile?, ¿Siguen inalterables las priorizaciones de programas en este sentido?

Otra pregunta que puede ayudarnos a conocer el impacto de los procesos de modernización es conocer si existen algunos indicadores concretos, ya sea cuantitativos o cualitativos que nos permitan evidenciar o medir el estado de una cultura de modernización en los servicios públicos, sin duda un área más relativa a aspectos intangibles del proceso tales como empatía, amabilidad, cercanía, significatividad u otra situación equivalente. Esta última parte creemos que ha sido menos estudiada y sistematizada pero que está directamente relacionada con el objetivo 16.6.2 que se refiere a identificar la proporción de la población que se siente satisfecha con su *última experiencia de los servicios públicos*.

Esta dimensión eminentemente subjetiva debiera ser abordada siempre en los procesos de evaluación de la modernización del Estado. Una de las premisas de este ensayo refiere a la convicción de que la modernización no es solo un problema de asignación de recursos, de presupuestos, de más o menos plataformas digitales o computadores o de procedimientos sino también de culturas organizacionales modernizadas, de estilos de conducción, de interpretaciones criteriosas de reglas, de comunicaciones y formas de comunicar asertivas y pertinentes y en general de todos aquellos factores que permitan mejorar la satisfacción del ciudadano con su estado en un ambiente de transparencia y confianza en la gestión.

Revisemos la institucionalidad en materia de modernización del Estado. En Chile, la unidad responsable de impulsar las reformas modernizadoras del Estado es la Secretaría de Modernización del Estado dependiente del Ministerio de Hacienda.

En términos históricos, esta Secretaría inicia el 03 de agosto de 2021 cuando se promulga el decreto 5 que modifica y renueva la conformación del Consejo asesor permanente de modernización del Estado. Esta Secretaría bajo la supervisión del Subsecretario de Hacienda, se organiza mediante una secretaría técnica, desempeñada por la Secretaría de Modernización del Estado del Ministerio de Hacienda, prevista en el Programa Presupuestario de la misma denominación, y que sirve de instancia de coordinación entre los ministerios y servicios públicos y que sistematiza los informes que éstos remitan para la elaboración de la agenda de modernización del Estado.

Dicha Secretaría- es la encargada señala la ley- de diseñar, gestionar y apoyar el desarrollo de proyectos transversales de modernización del Estado. Modernizar el Estado-significa para esta unidad-avanzar hacia un Estado al servicio de las personas, que orienta toda su inteligencia, recursos y acción para superar sus expectativas, en calidad, oportunidad, cercanía y generación de confianzas; es configurar un Estado que reconoce que sus dueños son las personas, no la burocracia. Uno de sus objetivos principales es colaborar con la mejora de la satisfacción de los ciudadanos con los servicios que ofrece el Estado, mediante una mejora de sus capacidades de gestión en la entrega de dichos servicios. Es por esto que se acompaña a diversas instituciones públicas en el diseño, implementación y evaluación de proyectos de modernización, siempre con el foco de las necesidades y expectativas de sus usuarios.

Para abordar este triple problema – el de la satisfacción usuaria, el del compromiso con una mejor gestión y finalmente con el compromiso de mantener el foco en las necesidades y expectativas del ciudadano o contribuyente- atenderemos la agenda de modernización del Estado y sus prioridades estratégicas.

Descentralización y Desarrollo Local en la Agenda de Modernización del Estado.

Ya en 2020, de acuerdo al *Informe Avance de la Agenda de Modernización del Estado*, el tema de la descentralización y el desarrollo local aparece como un “macro tema “que incluye distintas iniciativas modernizadoras. (Tabla 1)

Tabla 1

Iniciativas para la Modernización del Estado en materia de Desarrollo Local y Descentralización

Iniciativa	Descripción	Responsable
Implementación Ley de Fortalecimiento a la Regionalización	La dictación de las Leyes N° 21.073 y 21.074, que modifican la Ley 19.175 Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, imponen diversos desafíos. Además de exigir la dictación de un conjunto de reglamentos, requiere la instalación de equipos técnicos responsables de poner en marcha la reforma y asumir las nuevas competencias que la ley y el ejecutivo han encomendado, con mayor responsabilidad y transparencia en el uso de recursos transferidos	Ministerio del Interior y Seguridad Pública
Ampliación del Sistema de ADP al mundo regional	El Sistema de Alta Dirección Pública, tras diecisiete años de	Dirección Nacional del Servicio Civil

	existencia, ha logrado instalar el mérito como la regla general para la selección de directivos en el Estado, llegando hoy a cubrir 4.962 posiciones. El Gobierno considera pertinente ampliar su exitosa experiencia tanto al mundo municipal como a los gobiernos regionales y los directorios de las empresas del Estado, tanto Sociedades Anónimas como aquellas creadas por ley.	
Reorganización administrativa integral	Esta iniciativa supone comenzar una reorganización administrativa integral inspirada en el principio de subsidiariedad vertical, que establezca claramente los roles del gobierno central, los gobiernos regionales y las municipalidades	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
Fortalecimiento Municipal	Esta iniciativa busca dotar a las municipalidades de una legislación moderna y robusta en consonancia con la modernización del Estado, que las obligue a adecuar su comportamiento a las nuevas necesidades de la ciudadanía, actualizando constantemente su estructura institucional, administrativa y financiera. Esta iniciativa se materializa en el proyecto de ley de integridad municipal y gobiernos regionales	Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
Ley de Financiamiento y Responsabilidad Fiscal	Esta iniciativa legal busca fortalecer la autonomía financiera, establezca mecanismos de control del gasto, rendición de cuentas e introduzca elementos de responsabilidad fiscal en los Gobiernos Regionales.	Dirección de Presupuestos.

Fuente: Gobierno de Chile (2020) Informe Avance de la Agenda de Modernización del Estado.

La Tabla 1, indica que ha existido una preocupación por atender fundamentalmente los problemas asociados a la descentralización y a su eficiencia, considerando las unidades territoriales legalmente constituidas y reconocidas por el estado chileno. Se ejemplifica con la preocupación por la alta dirección pública en los espacios regionales, es decir, cuestiones relacionadas con recursos y competencias básicamente ante definiciones de territorio o incidencia ciudadana en estos asuntos.

Posteriormente, en el *Informe Avance de la Agenda de Modernización del Estado* de 2022 respecto de la Implementación de la Ley de Fortalecimiento a la Regionalización se señala a modo de avance que se han dictados 6 de los 7 reglamentos que mandata la ley, faltando sólo el reglamento de los planes regionales de ordenamiento territorial (PROT), que requería la dictación previa de la Política Nacional

de Ordenamiento Territorial, que quedó totalmente tramitada en el mes de julio del presente año. Dentro del ejercicio del artículo 5° transitorio, se encuentran totalmente tramitadas 10 de las competencias identificadas por el Presidente de la República y los 5 restantes se encuentran en revisión de la Contraloría General de la República. Se encuentran totalmente tramitadas las competencias que se identificaron en FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social), CORFO (Corporación de Fomento), SERCOTEC (Servicio de Cooperación Técnica) y algunas de MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo)

Respecto de la *Ampliación del Sistema de Alta Dirección Pública ADP* al mundo regional se encuentra en diseño el proyecto de ley que incorpora a municipios y gobiernos regionales al Sistema ADP, especialmente los cargos relacionados a gestión presupuestaria y planificación.

Sobre la *Reorganización administrativa integral* se desarrollaron, con carácter de documentos internos, dos estudios. El primero, ya finalizado tuvo por objetivo analizar críticamente y hacer propuestas respecto a las competencias con que cuentan –asignadas por sus respectivas leyes orgánicas- Gobiernos Regionales y Municipalidades, que vinculan real o potencialmente la gestión de ambas instituciones, entendiendo que éstas comparten la administración de territorios comunes (la comuna, el conjunto de comunas, la región como conjunto de comunas). El segundo, aun en curso, busca revisar el sistema competencial de las municipalidades, haciendo un análisis tanto de sus aspectos jurídicos como de la efectividad de su ejercicio.

En relación al *Fortalecimiento municipal* a la fecha existe un anteproyecto de ley que incluye un conjunto de materias consideradas relevantes para fortalecer la gestión municipal. Entre estas: a) Normas de Transparencia y Probidad Municipal, a través de la institucionalización de un Sistema de Información Municipal (SIM), que pondrá a disposición de la ciudadanía información presupuestaria, de recursos humanos, de inversión, y otra, que facilitará el control municipal; b) Normas para mejorar la gestión financiera y presupuestaria municipal; c) Sistemas de recaudación a través de Tesorería General de la República de los derechos por de aseo, permisos de circulación y, eventualmente otros derechos municipales; d) Regulaciones a las licitaciones de servicios municipales como el alumbrado y otros; e) Incorporación de la representación de mujeres a los consejos comunales de seguridad, y f) Ampliación de la cobertura del Fondo de Becas a los funcionarios de los gobiernos regionales. Cabe señalar, que se ha implementado un piloto, a través de un convenio con 187 municipios ya incorporados a la plataforma de información Municipal (SIM)

Finalmente, la *Ley de Financiamiento y Responsabilidad Fiscal* de 2020 comenzó la tramitación del proyecto de ley que fortalece la descentralización financiera de los Gobiernos Regionales (Boletín N°13815-05), que tiene como objetivos dar certezas en el ámbito de la administración financiera al ambiente de incertidumbre en la interacción del nuevo gobernador electo y el gobierno central, tratar de evitar conflictos potenciales en el ámbito financiero entre dichas autoridades, y distinguir el rol de la política de la autonomía regional en materia presupuestaria: la política discutirá y fijará los montos globales de los presupuestos de las regiones, y cada gobierno regional distribuirá y asignará sus presupuestos descentralizadamente, entre otros.

Tabla 2
Procesos en la Agenda de Modernización del estado en Chile

Nombre Programa	Instituciones asociadas	Estado	Descripción del proceso
Compra Ágil	Chile Compra	En Proceso	Esta nueva modalidad de compra desarrollada también en conjunto con la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas, permite a los organismos públicos adquirir de manera más expedita y menos burocrática a través de mercadopublico.cl . Los proveedores pueden enviar sus cotizaciones y vender sus productos por un monto igual o inferior a 30UTM. Entre sus principales beneficios, destacan la mayor participación de proveedores, lo que genera más competitividad siendo también una plataforma sencilla y orientada al usuario.
Nueva Tienda de Convenio Marco	ChileCompra	En Proceso	Junto con la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas, se redefinió el modelo actual de Convenio Marco con el fin de aumentar la eficiencia en las compras públicas, esto debido a los altos costos y riesgos operacionales del modelo de convenio marco inicial, la falta de control y monitoreo sobre los ciclos de contrataciones públicas y la falta de optimización asociada a los procesos de compras y gestión de contratos. Para abordar estos desafíos, se rediseñó su gestión y operación, y dadas las importantes oportunidades de mejora respecto a la satisfacción de usuarios y la eficiencia y eficacia del modelo, es que se comenzó con una renovación gradual de la tienda electrónica, con el fin de convertirla en una plataforma de e-commerce de última generación para el Estado
Portal Ciclo Laboral	Dirección del Trabajo, Registro Civil y AFC	En Proceso	En conjunto con la Dirección del Trabajo, y con el fin de disminuir los trámites presenciales de los ciudadanos, logramos disponibilizar el portal https://midt.dirtrab.cl , en el cual se pueden realizar más de 60 trámites, entre los que destacan: firma de contrato de trabajo, carta de renuncia, constancia laboral, declaración de jornadas extraordinarias y finiquito laboral, todos sin necesidad de asistir a una notaría. Adicionalmente estamos trabajando en el Libro de Remuneraciones Electrónico del Estado, el cual permitirá llevar una mejor fiscalización del pago de cotizaciones, ayudar a las empresas a llevar un registro de sus trabajadores en una plataforma gratuita y al trabajador poder tener la seguridad de que en caso de ser despedido el monto de su finiquito será calculado de modo correcto, siendo el Estado el garante de que dicho monto es el indicado.
Licencia Medica	Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN) y la Superintendencia de Seguridad Social	En Proceso	El objetivo principal de este proyecto, es la reducción de los tiempos de tramitación de las licencias médicas. Para conseguir este objetivo, la Secretaría de Modernización en conjunto con la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez y la Superintendencia de Seguridad Social, han focalizado el trabajo en elevar la eficiencia global e implementar plataformas que faciliten la tramitación de manera remota, logrando así simplificar el proceso y entregar información de manera oportuna y de calidad a los usuarios, salvaguardando sus derechos en salud y poniendo foco en la cercanía, con tal de incrementar los niveles de satisfacción con los servicios prestados y fortalecer la función de fiscalización basada en datos.

Registro de Discapacitados	Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN)	En Proceso	La credencial de discapacidad es un documento público cuyo fin es que los titulares del mismo puedan ampararse a la Ley de Discapacidad (Ley N°20.422). Portar este certificado conlleva grandes beneficios, desde ayudas técnicas en el SENADIS (Servicio Nacional de la Discapacidad) hasta exenciones arancelarias. En un trabajo colaborativo entre la COMPIN y la Secretaría de Modernización, se procedió a digitalizar el trámite.
Gestión Documental	Archivo Nacional, Superintendencia de Casinos y Juegos, Administradora de los Tribunales Tributarios y Aduaneros, Corfo, Vialidad (MOP), Dirección del Trabajo	En Proceso	<p>En un trabajo colaborativo con el Archivo Nacional, buscamos implementar un ecosistema normativo-tecnológico que permita la transferencia de documentos electrónicos desde las instituciones públicas hacia el Archivo Nacional. Para esto se pretende dotar de un sistema para recibir transferencias de documentos electrónicos generados por instituciones públicas, producir directrices técnicas, proponer normativa asociada y generar productos que faciliten su implementación, lo cual permitirá sentar las bases del sistema de gestión documental del Estado.</p> <p>Al igual que los documentos en papel producidos por el Estado son transferidos al Archivo Nacional, los documentos nativamente digitales que genera actualmente cada organismo también serán depositados virtualmente en la institución. Esto permitirá entregar herramientas de búsqueda que sean accesibles 24/7 para la comunidad, desde cualquier parte de Chile y el mundo acercando el trabajo del Archivo Nacional a la comunidad a través de herramientas tecnológicas adecuadas para este propósito.</p>
Registros Digitales	Servicio de Registro Civil e Identificación	En Proceso	En conjunto con el Servicio de Registro Civil e Identificación buscamos reducir los costos de las transacciones de identificación y registro entre personas naturales y jurídicas y entre ellas con el Estado; asegurando con ello, la certeza jurídica y administrativa de las transacciones, con altos estándares tecnológicos de seguridad y protección de la información, y con capacidades, modelos de negocios y procesos para una operación sostenible en el tiempo entregando un servicio de calidad a las personas. Por su naturaleza y por la información que administra, el Servicio de Registro Civil e Identificación es clave en la estrategia transversal de Transformación Digital ya que una condición habilitante para ella es la capacidad de tener una Identidad Digital robusta y masiva siendo este servicio quien debe proveer esa capacidad. Debido a que son múltiples las actualizaciones requeridas se dividió el proyecto en varias etapas, las cuales por un tema de orden se esquematizaron en un dibujo de un edificio, donde cada uno de los pisos representa a las etapas a modernizar
Notificador del Estado	Sin Informacion	Iniciado	<p>En la actualidad, las instituciones públicas del país, se ven enfrentadas al desafío de encontrar el mecanismo apropiado y óptimo para comunicarse con los ciudadanos de forma rápida y segura.</p> <p>La Secretaría de Modernización en conjunto con diversas instituciones públicas del Estado, han estado trabajando en la creación de una plataforma centralizada, uniforme, eficaz y eficiente, para entregar información a los usuarios de los distintos servicios del Estado.</p>

			<p>Esta plataforma permite a las instituciones tener una comunicación directa con los ciudadanos enviando notificaciones y acusar recibo de estas, lo que aumenta la seguridad de las comunicaciones Estado-Ciudadano al contar con un canal seguro y alternativo al correo electrónico.</p> <p>Es en estos casos donde se hace imprescindible que los ciudadanos puedan contar con una herramienta que permita agilizar la comunicación entre ambas partes considerando características tales como el acuse de recibo automático posterior a la lectura de un mensaje, integración con sistemas de autenticación de uso masivo y conocidos como por ejemplo Clave Única, avisos a través de distintos medios de comunicación configurados por el usuario, entre otro</p>
Licencia de Conducir Digital	Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Servicio de Registro Civil e Identificación y Carabineros de Chile	Iniciado	<p>La Secretaría de Modernización del Estado del Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, en colaboración con el Servicio de Registro Civil e Identificación y Carabineros de Chile, tenemos la misión de modificar la licencia de conductor hacia un documento más seguro. Para esto, se requiere poblar de forma correcta el Registro Nacional de Conductores de Vehículos Motorizados, como modificar datos y medidas de seguridad al diseño del documento. Se espera que, al contar con un Registro Nacional de Conductores confiable, los ciudadanos puedan contar con una aplicación que dé acceso a una versión digital de los datos de la licencia de conductor. Uno de los propósitos del proyecto es contar con un Registro moderno, confiable y seguro, que cumpla con las necesidades actuales de los municipios, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, de las entidades fiscalizadoras y de la ciudadanía. Como objetivo principal debemos resolver el problema de calidad y disponibilidad de la información, de interoperabilidad y de fraude asociado al proceso actual de otorgamiento y gestión de licencias de conducir, mejorando así la experiencia a nivel institucional y ciudadano.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de <https://modernizacion.hacienda.cl/proyectos>.

Consideraciones Finales

El presente ensayo nos permitió revisar exploratoriamente la inclusión del concepto territorio en el relato incorporado en la Agenda de Modernización del Estado en Chile e intentar responder las preguntas planteadas previamente. En primer lugar, encontramos a la luz de los resultados de la investigación documental que el problema de la satisfacción usuaria o ciudadana sigue siendo un factor crítico de todo proceso de modernización del Estado, independiente de su magnitud, o volumen de recursos o área sectorial en el que el proceso de inscriba. Así las cosas, toda política pública independiente de su naturaleza debiera considerar sistemas de medición de este aspecto, trátese de tramites cotidianos o de menor trascendencia como lo es la obtención del permiso de circulación o el pago de los servicios de extracción de residuos domiciliarios hasta gestiones más complejas y sistemáticas como lo es la participación de un ciudadano en un proceso de consulta popular por ejemplo en materia de ordenamiento territorial. Se debe advertir un continuum en las distintas áreas de gestión con el Estado.

En términos de resultados de nuestra investigación, encontramos que de acuerdo a la Tabla 1 sobre iniciativas para la Modernización del Estado en materia de Desarrollo Local y Descentralización, no se expresa en la Agenda una preocupación especial por el territorio, y más bien lo que hace es una valoración de procesos administrativos asociados a la descentralización político administrativa, tales como compras públicas, seguridad y medicina preventiva o cuestiones relacionadas con el registro civil, pero se omite mayor referencia a cuestiones propias a la incidencia en el desarrollo territorial y su importancia crítica para el desarrollo sostenible, visibilizando otros espacios territoriales, distintos a los definidos formalmente. Esto sin duda ante la complejización epistemológica y ontológica del concepto de territorio se deberá revisar en la futura constitución política y en sus reglamentos o instrumentos, entre ellos la Agenda de Modernización.

Por otra parte, en la Tabla N° 2 sobre los procesos vigentes considerados en la Agenda de Modernización del Estado en Chile tampoco se observa una alusión explícita al concepto de territorio, sino que más bien se aprecia –de nuevo- una preocupación por asuntos administrativos o de procedimientos, altamente importantes pero que no tienen un correlato con el concepto de territorio.

Efectivamente, las tareas de modernización han estado centradas en la relación directa con el usuario y en su satisfacción. Efectivamente, en los tiempos actuales, no consultarle a un vecino o vecina si tuvo éxito o no en su trámite, o si se sintió acogida por el o la funcionaria, o si logró comprender el alcance del trámite y de cómo su pago contribuye a una mejor recaudación de ingresos y como estos se gastan en la comunidad, o si está o no de acuerdo con que se establezcan zonas patrimoniales en su barrio, resulta un tema fundamental a considerar en cualquier proceso de modernización del Estado.

La Tabla N° 2 así lo enfatiza, aunque lo centra en cuestiones procedimentales asociadas a la prestación de servicios. En este sentido, lecturas similares para asegurar la satisfacción del ciudadano, hicieron las denominadas administradoras de fondos de pensiones en Chile –después de ser fuertemente interpeladas y desacreditadas por la opinión pública- que hoy no solo informan a sus usuarios sobre el aumento o disminución de sus fondos, sino también donde se invirtieron y como se hizo, mejorando la cantidad y calidad de la información entregada al usuario. Desde la vereda del sector público, la municipalidad, gobierno provincial, gobierno regional o ministerio debiera realizar un proceso de trazabilidad de la atención entregada por el Estado. La identificación de los grados de satisfacción usuaria aparece como una obligatoriedad si se trata de profundizar los procesos de modernización.

Sin embargo, la Agenda de Modernización debe transitar hacia un nuevo trato ciudadano, como por ejemplo en áreas como la planificación territorial. De esta manera debe acompañar y monitorear nuevas formas de planificar, que incorporen la opinión e incidencia ciudadana no solo en la satisfacción usuaria sobre el uso del territorio sino también en el diseño y transformación del espacio. Efectivamente y afortunadamente la agenda de Modernización del Estado chileno incluye una serie de aspectos en gestión

territorial (Tabla N° 1) , sin embargo, lo hace desde una perspectiva verticalista centrada en la gestión de recursos y competencias, pero que no hace ni siquiera alusión a un aspecto sensible del proceso destacado en la agenda de Desarrollo Sostenible que es la participación de la sociedad civil en el proceso que evidencie la mayor democratización del proceso y la mayor incidencia ciudadana, produciéndose lamentablemente una brecha en este sentido.

Será importante avanzar hacia la medición de cuestiones de satisfacción usuario en materias de desarrollo territorial. Por ejemplo, considerando sistemas que monitoreen la participación ciudadana en el diseño y seguimiento de los planes reguladores comunales o regionales, o evaluaciones sobre el grado de calidad de los instrumentos de planificación territorial, abriendo de esta manera una nueva dimensión de la agenda de modernización del Estado.

Las maneras de pensar el uso del territorio, de diseñar los espacios comunes de convivencia y de residencia, requiere hoy más que nunca de la articulación de los intereses ciudadanos y de los intereses técnico- políticos, ya no pueden seguir haciéndose igual que antes ante los fracasos de la planificación territorial tradicional. Las tasas de desigualdad territorial en Latinoamérica y el mundo- expresadas ya sea en la proliferación de comunas con menor desarrollo, en el aumento de zonas de sacrificio ambiental, o incluso en el análisis del comportamiento diferenciado del COVID19 en los territorios, se han incrementado en gran parte por la falta de políticas de diálogos entre las comunidades y las entidades que planifican el uso del territorio para mitigar de alguna manera la excesiva mercantilización o desregulación del uso del suelo.

La Modernización del Estado debe incluir decididamente en sus ejes estratégicos estas materias y el concepto de territorio al tratarse de una de las demandas más sensibles declaradas en la crisis política de 2019. A partir de los análisis revisados en este ensayo nos percatamos lamentablemente que no existe un reconocimiento explícito a este concepto transversal y estratégico para recuperar la credibilidad y confianza en el Estado chileno.

Bibliografía

- Arriagada, Claudio. 2017. La investigación sobre segregación socio espacial en Chile: Estado del conocimiento, Metodologías de estudio y propuestas Territoriales. XXXI Congreso ALAS, Uruguay.
- Aste Leiva, Bruno. 2021. Estallido social en Chile: la persistencia de la Constitución neoliberal como problema. v. 42, n. 1, abr. 2020.
- Castells, Manuel. 2005. Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- CHILE. 2006. DFL 1: Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 18.695 Orgánica Constitucional sobre Municipalidades
- Decreto 5 Modifica Decreto Supremo N° 12 del 25 de junio de 2018 del Ministerio Secretaria General de la Presidencia en el sentido que señala y renueva y designa miembros que indica el consejo asesor permanente para la modernización del Estado. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1163311>
- De Sousa Santos, Boaventura. 2010. Para descolonizar Occidente: Más allá del pensamiento abismal. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. (Perspectivas).
- Larraín, J. 2005. Integración regional e identidad nacional: Chile, ¿país modelo? Revista del Sur N° 161 | Julio / Setiembre
- Donoso, Alberto. 2020 El Neoliberalismo en la Nueva Democracia: legitimación del Modelo económico neoliberal en Chile (1990 – 1994) Revista Notas Históricas y Geográficas. Número 22, enero - junio, 2019 Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación, Valparaíso, Chile.

- Fundación Multitudes.2019. "Hay Cosoc 3.0?". Revista Chilena de la Administración del Estado. pp 145-173
- Gobierno de Chile (2022) Informe Avance de la Agenda de Modernización del estado. Disponible en <https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/modernizacion.hacienda.cl/files/agenda/InformeDeAvance2022.pdf>
- Gobierno de Chile (2020) Informe Avance de la Agenda de Modernización del estado. Disponible en <https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/modernizacion.hacienda.cl/files/agenda/avances%20agenda.pdf>
- Gobierno de Chile (2019) Agenda de Modernización del Estado Julio 2019 Documento elaborado por Presidencia, Ministerio de Hacienda y Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Disponible en <https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/modernizacion.hacienda.cl/files/agenda/AMD.pdf>
- Gudynas, E (2009) Diez Tesis Urgentes sobre el Nuevo Extractivismo Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual pp 187-225, en: "Extractivismo, política y sociedad", varios autores. CAAP (Centro Andino de Acción Popular) y CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social). Quito, Ecuador. Noviembre 2009
- Ghiardo Soto, Felipe, & Dávila León, Óscar. 2020. Educación superior y estructura social en Chile: aproximaciones desde tres grupos generacionales. *Última década*, 28(53), 40-77
- Heiss, Claudia .2020. Chile: Entre el Estallido Social y la pandemia. Análisis Carolina. Fundación Carolina, ISSN: 2695-4362.
- Hernández Bonivento, José. 2018. "La forma y la esencia: Efectos de las leyes de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana en la gobernanza democrática local en Chile". Revista de Gestión Pública, 7(2), 143-169.
- Holston, Jhon. 2007. *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.
- Imilan Walter. & Mansilla, P. 2020. "Colonialidad del Poder, Desarrollo urbano y desposesión mapuche: Urbanización de Tierras Mapuches en la Araucanía chilena". Revista Scripta Nova XXIV. (630).
- Inzulza, Jorge. 2017. La presencia del plan maestro como re-constructor del hábitat residencial en Chile: una realidad en papel. En Imilan, W., Larenas, J., Carrasco, G. & Rivera, S. (Eds.). *¿Hacia dónde va la vivienda en Chile? Nuevos desafíos en el hábitat residencial*, 63-74. Santiago, Chile: Adrede Editora.
- Jiménez-Yañez, César. 2020. Chile despertó: causas del estallido social en Chile. Revista mexicana de sociología, 82(4), 949-957.
- Massiris, Angel (2008) Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo recientes Año 4 - Vol 1- Número 4 - ISSN 1852 – 0006. IV Seminario de Ordenamiento Territorial
- Marquez, L, Gutiérrez, J. & Inzulza, J. 2019. Planeación estratégica desde abajo (bottom-up) en América Latina. Caso comparativo entre México y Chile. En Hernández, V. & Ramírez, R., Estudios urbanos en la confluencia de la compleja multidisciplinaredad, 205-236. Juárez, México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Miraftab, Faranak. 2018. Insurgencia, planificación y la perspectiva de un urbanismo humano. Revista Territorios 38, 215-233.
- Monckeberg, María 2002: El saqueo de los grupos económicos al estado chileno. Chile, La nación. Santiago de Chile
- Moulian, Tomás (1997) Chile Actual: Anatomía de un Mito. Universidad ARCIS LOM EDICIONES, Santiago de Chile.
- Murphy, E. 2014. In and Out of the Margins Urban Land Seizures and homeownership in Santiago Chile. In Fischer, B., McCann, B. & Auyero, J. Cities from scratch poverty and informality in Urban Latin America. 68-101. Durham and London: Duke University Press.

- Ortiz González, Edison, & Valenzuela Van Treek, Esteban. 2018. Chile, un siglo de pugna por la democratización de las regiones. Representación minimizada y centralismo transversal. *Estudios Políticos*, (52), 36-56.
- OCDE. 2022. Income inequality (indicator). doi: 10.1787/459aa7f1-en (Accessed on 06 January 2022)
- ONU. Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework_A.RES.71.313%20Annex.Spanish.pdf
- PNUD .2017. Chile en 20 años Un recorrido a través de los Informes sobre Desarrollo Humano. Santiago de Chile
- Prats, Joan. 2007. “Revisión Crítica de los aportes del institucionalismo a la Teoría y Práctica del Desarrollo”. *Revista de Economía Institucional*. Vol N° 9, 16.pp. 121-148
- Quinteros Flores, Christian. 2021. La paradoja de los sistemas de participación ciudadana y el despertar de las insurgencias en Chile. *Cuadernos del CLAEH*, 40(113), 35-48.
- Sola-Morales, Salomé y Rivera Gallardo, Ricardo.2017. “El tratamiento periodístico sobre la corrupción política. Análisis comparado del caso SQM en Chile y del caso de Bárcenas en España”, en *Estudios sobre el Mensaje Periodístico* 23 (1), 647-662.
- Svirsky, M. G. 2010. Introduction: Beyond the royal science of politics. *Deleuze Studies*, 4(S1), 1-6
- Valenzuela, Esteban. 1999. *Alegato Histórico Regionalista*. Santiago: Sur

Resumen

En 2019, Chile vivió una de sus experiencias históricas y políticas más traumáticas, que remeció fuertemente la cohesión social de la nación. Las inequidades eran económicas, de género, de reconocimiento cultural. Pero una de ellas resultaba transversal: la preocupación por el territorio. De alguna manera y propiciado en su gran mayoría por discursos ambientalistas, se introdujo imprecisamente en el relato de estos actores el concepto de territorio, lo que les permitía acercar a los nuevos actores a la cotidianeidad, a la experiencia directa del habitante con su entorno, a la valoración de su ambiente inmediato y de sus identidades, más allá de cualquier consideración tradicional referido a los espacios administrativos o jurisdiccionales. La hipótesis central de este trabajo es que la crisis social del 18-o aceleró la consideración del enfoque territorial en los discursos políticos y culturales, marcando una narrativa que, acompañada de enfoques feministas y ambientales, llenaron la agenda pública. A casi 3 años de ese momento y ad portas de plebiscitarse una nueva carta fundamental en septiembre próximo, este proceso de inestabilidad política en un país “ordenado”, “exitoso”, tiene hoy la posibilidad de incorporar el lenguaje del territorio como dimensión clave de la agenda desarrollista, específicamente en la conducción del Estado, a través de la Agenda de Modernización del Estado y de la nueva Constitución Política. En este sentido será interesante revisar como el Estado chileno toma en serio estas demandas narrativas y las incorpora en uno de sus principales instrumentos de desarrollo: la Modernización del Estado. Este ensayo busca analizar la presencia del factor territorio en las políticas públicas declaradas en la agenda de modernización de manera de visualizar las brechas que aún existen. Efectivamente, y tal como se puede constatar en este trabajo, el desarrollo territorial sigue estando en deuda en dicha agenda, donde el concepto de territorio está absolutamente comprendido en el lenguaje de la descentralización político - administrativa pero no en las definiciones epistemológicas del territorio.

Palabras Claves: Relato- Territorio- Modernización del Estado- Políticas Públicas-Chile