

Evolución de la descentralización en Chile entre 1990 a 2022. Actores, cambios y perspectivas de gobernanza regional*

Evolution of decentralization in Chile between 1990 and 2022. Actors, changes and perspectives about regional governance

Egon Montecinos

Universidad Austral de Chile.

egon.montecinos@uach.cl

Recibido:

10/07/2023 y 20/10/2023

(segunda versión).

Aceptado:

30/10/2023

Resumen

La primera elección de gobernadores regionales el año 2021 concluye un conjunto de reformas pro-descentralización, iniciadas a comienzo de 1990, con las cuales se esperaba fortalecer la democracia regional. En este artículo se sostiene que este objetivo está inconcluso dado que ese conjunto de reformas tuvo un énfasis en la dimensión administrativa de la descentralización y fue conducido por una elite política centralista, con incompletas reformas políticas y escaso protagonismo de actores territoriales. Como consecuencia de la trayectoria del proceso predomina una gobernanza regional elitista con un componente institucional centralista, con muchas dificultades para que los gobiernos regionales ejerzan plenamente su rol. A pesar de esta trayectoria, y dado el actual contexto político, el artículo concluye que en términos generales existe un escenario futuro propicio para el fortalecimiento de la descentralización y la configuración de una gobernanza regional que amplie la participación y profundice la democracia.

Palabras Clave: Descentralización; Gobernanza Democrática; Gobiernos Regionales

* Artículo producto del proyecto Fondecyt 1220165 periodo 2022-2026 con financiamiento ANID titulado "Procesos de descentralización y gobernanza. Dinámica, factores y actores determinantes de la gobernanza democrática regional en Chile".

Abstract

The first election of regional governors in 2021 concludes a set of pro-decentralization reforms, initiated at the beginning of 1990, which were expected to strengthen regional democracy. This article argues that this objective is unfinished, given that this set of reforms emphasized the administrative dimension of decentralization and was led by a centralist political elite, with incomplete political reforms and little involvement of territorial actors. As a result of the trajectory of the process, an elitist regional governance with a centralist institutional component predominates, with many difficulties for regional governments to fully exercise their role. Despite this trajectory, and given the current political context, the article concludes that in general there is a favorable future scenario for the strengthening of decentralization and the configuration of a regional governance that broadens participation and deepens democracy.

Keywords: Decentralization; Democratic Governance; Regional Governments

Introducción

Desde 1990 la descentralización en Chile ha sido un proceso conducido por la élite política, ya sea desde el gobierno, congreso o partidos políticos, impulsando restringidos cambios para regiones y comunas. Como consecuencia, la trayectoria institucional y la dinámica del proceso de descentralización ha estado altamente condicionada por estos actores político-institucionales. Por su parte, las demandas de la sociedad civil (entiéndase por ella a organizaciones sociales, ONG, universidades y actores territoriales) en favor de la descentralización, han estado supeditadas a los espacios concedidos por el nivel central y sin mayor fuerza política para impulsar cambios estructurales al centralismo, desde una óptica distinta a la predominante. De este modo, se puede caracterizar al actual proceso de descentralización como altamente elitista, *top down* y con un fuerte predominio del centralismo político (Delamaza, ...[et al] 2022).

No obstante, y a raíz de dos procesos que se han dado prácticamente en paralelo, se está abriendo un escenario de posibilidades políticas favorables para una nueva dinámica de descentralización y gobernanza a escala territorial. Estos dos procesos, de naturaleza distinta, son la elección de gobernadores regionales del año 2021 y la discusión constitucional que se inició el año 2019 y que concluyó con el rechazo a la propuesta realizada por el consejo constitucional el año 2023². Cabe señalar que ambos hechos políticos no actúan al margen de la institucionalidad que ha marcado la trayectoria de la descentralización, sino que más bien han ayudado a romper la hegemonía política

² Ha habido dos plebiscitos constitucionales en Chile. Uno el 4 de septiembre de 2022, donde la ciudadanía rechazó la propuesta constitucional. El segundo plebiscito fue el 17 de diciembre de 2023 donde también la ciudadanía rechazó la propuesta constitucional.

sobre lo que se entendía era necesario avanzar en esta materia. En ambos procesos, se ha relevado la descentralización con voces, representación y propuestas distintas a las que tradicionalmente proponía la elite política gobernante.

En este artículo se sostiene que la trayectoria del proceso de descentralización hasta ahora ha sido producto de decisiones elitistas, con un fuerte componente institucional centralista, cuya consecuencia más notoria es que las principales reformas legales de 2017 y 2018 presentan dificultades y limitantes para que los nuevos gobiernos regionales puedan articular y canalizar las principales demandas de organizaciones territoriales en regiones. A pesar de lo anterior, el actual contexto político regional y constitucional presenta una serie de condiciones favorables para avanzar hacia una gobernanza regional más plural, abierta y participativa, y para que los gobiernos regionales cuenten con competencias para canalizar las principales demandas territoriales

Para demostrar lo anterior, el artículo se propone caracterizar el proceso de descentralización en tres etapas desde 1990 hasta el proceso constituyente finalizado en diciembre de 2023, a fin de responder a la pregunta, ¿por qué está tan tutelada la descentralización en Chile? En esta caracterización se identificarán los principales hitos o reformas, su naturaleza y alcances, los actores promotores de los cambios y el rol de actores territoriales. A partir de esta caracterización se presentará un conjunto de factores explicativos que ayude a responder la pregunta orientadora del artículo y a establecer las condiciones, a partir de algunos elementos contextuales, que permitirían avanzar hacia una gobernanza democrática regional distinta a la predominante. La metodología utilizada para elaborar este artículo fue la revisión documental de leyes pro descentralización y reformas impulsadas desde 1990 a la fecha, además, se realizaron entrevistas a informantes clave y académicos vinculados con la temática, que permitieron precisar información sobre el origen de algunas reformas, promotores y contenidos de ellas³.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En una primera parte se realiza una breve conceptualización de la descentralización y de la gobernanza, que se utilizan a lo largo de él como referencia teórica. Seguidamente se describen las etapas del proceso de descentralización, haciendo alusión al tipo de actores que impulsaban iniciativas de descentralización, hechos políticos y reformas más relevantes en cada una de ellas. Seguidamente, se plantean algunas condiciones contextuales favorables para avanzar hacia un modelo de gobernanza regional más inclusiva, democrática y participativa. Finalmente, el artículo presenta algunas conclusiones.

³ Recolección de información en el marco de la ejecución del objetivo específico 1 y 2 del proyecto Fondecyt 1220165, financiado por ANID Chile 2022-2026. Proyecto titulado Procesos de descentralización y gobernanza. Dinámica, factores y actores determinantes de la gobernanza democrática regional en Chile.

1. Conceptualización y perspectiva teórica. Descentralización y Gobernanza

1.1. Descentralización

Una de las definiciones de descentralización más utilizada en los últimos años en América Latina es la desarrollada por Tulia Falleti, quien el año 2006 la define como “un proceso de reforma del Estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos” (Falleti, 2006:320). Andrew Nickson (2023), por su parte la entiende como la expansión gradual del papel del gobierno subnacional en el sistema político en su conjunto y que en América Latina se ha desarrollado en el marco de una arraigada “tradicción de centralismo” (Nickson, 2023:1018).

Falleti, y otros autores (Valenzuela, ...[et al], 2019) ofrecen definiciones específicas en las tres dimensiones que implica el proceso: fiscal, administrativa y política. La descentralización administrativa la define como el conjunto de políticas que transfieren a los niveles subnacionales de gobierno, la administración y el manejo de los servicios sociales, los cuales pueden ser financiados o no financiados. La descentralización fiscal la define “como el conjunto de políticas que aumentan los ingresos o la autonomía para recaudar de las unidades subnacionales”. Por su parte, la descentralización política la define “como el conjunto de reformas electorales y constitucionales diseñadas para abrir o activar la representación de los espacios subnacionales” (Falleti 2006; Valenzuela, ...[et al], 2019).

También se sostiene que para que cualquiera de estas dimensiones sea efectiva en los niveles subnacionales, se debe procurar una relación que asegure equilibrio entre la transferencia de competencias/recursos/autonomía a niveles subnacionales con la debida coordinación entre los distintos niveles de gobierno. El efecto de estas reformas será positivo, si, por ejemplo, la descentralización administrativa y la delegación de responsabilidades a un gobierno subnacional, están acompañadas por una adecuada capacitación y provisión de recursos fiscales (Falleti, 2006; Valenzuela, 2019).

En caso contrario, si esto no se cumple, o si la delegación de responsabilidades no está acompañada de la transferencia de los recursos necesarios, el propio proceso afectará la autonomía subnacional y las políticas públicas terminarán siendo más ineficientes que en contextos centralizados. Sobre todo cuando los procesos de descentralización se orientan al nivel regional, como en el caso chileno, dado que los diseños pueden formularse como una estrategia, o con la intención de evitar la oposición política regional al nivel nacional, tal como lo indican Ricart-Huguet y Sellars (2023). Estos autores sostienen que la mayor parte de la descentralización contemporánea se ha producido a nivel local y no regional. ¿Por qué? Los autores proponen una teoría que destaca los incentivos



políticos de las autoridades centrales para eludir el nivel regional, en favor de la descentralización hacia unidades más pequeñas y fragmentadas. La descentralización local proporciona algunos de los beneficios de la descentralización regional con menos riesgo político, lo que la convierte en un sustituto imperfecto pero atractivo de las autoridades centrales (Ricart-Huguet y Sellars, 2023)

Esta perspectiva representa uno de los principales riesgos con los que se asocia la descentralización, el cual se refiere a que las transferencias de poder sean atrapadas por elites locales o, en el peor de los casos, caciques locales/regionales que mantienen un dominio y un fuerte control sobre la política local, transformando la intención inicial de distribuir poder en una fuente de inspiración y ejercicio autoritario local (Montecinos, 2005). Por ello resulta relevante contemplar el fortalecimiento de las capacidades locales para su adecuada implementación y evitar procesos de recentralización (Cravacuore, 2014).

Por esta razón, los procesos de descentralización no pueden entenderse solamente a partir de actos normativos e institucionales, dado que sus principales efectos dependerán del acoplamiento con procesos de articulación institucional, de la apropiación del proceso por parte de la sociedad civil, del escenario político-ideológico en el que se manifiestan y de las correlaciones de fuerzas que se expresan a escala territorial. Algunos autores como Henríquez (2020), hacen referencia a la descentralización como un proceso político-administrativo que repercute en el desarrollo a nivel regional, tanto en sus actores como en sus dinámicas. Otros estudios abordan la descentralización en el marco de las disputas de los proyectos político-ideológicos que se expresan en el territorio (Chía ...[et al]., 2016; Gustafsson y Scurrah, 2020; Rodríguez-Ward ...[et al]., 2018; Brennetot, 2018).

Últimamente Andrew Nickson (2023) señala que, a pesar de los contratiempos y obstáculos, los avances en América Latina han sido mayores que los retrocesos. La concesión de una mayor autonomía con nuevas funciones, atribuciones y finanzas ha representado un gran cambio en las relaciones entre el gobierno central y los subnacionales. Por ello, hay razones para ser optimistas sobre la futura dirección del proceso, la fuerza subyacente crucial que impulsa los procesos paralelos de democratización y descentralización sigue siendo la presión de la sociedad civil. Estas fuerzas sociales están profundamente arraigadas, de gestación lenta pero poderosas a largo plazo (Nickson, 2023).

La descentralización entonces no es solo un proceso político-administrativo conducido desde arriba hacia abajo, sino que es un proceso que se entrelaza con la correlación de fuerzas en el campo político y social a escala territorial. Es decir, existirían intereses contrapuestos a escala territorial en los esfuerzos de descentralización, que dan cuenta de la existencia de otros factores territoriales distintos a los administrativos, que inciden en los esfuerzos por avanzar en procesos de descentralización y gobernanza democrática regional.

1.2. Gobernanza

La gobernanza como concepto general se entiende como un enfoque teórico que explica que los gobiernos, en sus distintas escalas, no son los únicos actores que enfrentan los grandes problemas sociales (Aguilar, 2008; Mayntz, 2001 y 2002). De acuerdo con Aguilar (2008), el concepto de gobernanza comenzó a usarse a partir de los años 90 para denotar las nuevas prácticas del gobierno, que incorporaba las acciones de actores privados y sociales a las actividades de provisión de políticas públicas. Se diferencia del acto de “gobernar”, en tanto éste es el proceso que conduce el complejo institucional del Estado en la sociedad civil, en cambio, el término gobernanza es más que la acción exclusiva o unilateral del gobierno, es decir, suma a otros actores para su ejecución (Báez, 2023, p 131). Para Rhodes (1997) la gobernanza implica un proceso interactivo, porque ningún agente, ya sea público o privado, tiene bastantes conocimientos ni capacidad de emplear recursos para resolver unilateralmente los problemas que ocurren en una sociedad o un territorio en particular (Stoker, 1998).

En esta amplia discusión sobre la gobernanza existe una aproximación que sitúa el foco de interés en las dinámicas de articulación que suceden a escala territorial. Se define, como “un espacio de profundización democrática, a partir de dos vectores clave: la participación horizontal y la articulación multinivel, a través del fortalecimiento de redes pluralistas, abiertas e inclusivas, con el componente esencial de liderazgo territorial” (Blanco y Gomá 2003; Montecinos, ...[et al.], 2019; Delamaza y Thayer, 2016). La importancia de esta propuesta es que la articulación de actores de la gobernanza la lleva al espacio local/regional y le otorga importancia al rol sociopolítico que les corresponde jugar tanto a los actores institucionales como a los actores territoriales (Bustos, 2019; Brugué, [et al.], 2005; Dasí, 2008).

En esta misma línea, Hooghe y Marks (2003) sostienen que el proceso de gobernanza incorpora a todos los niveles de gobierno y otros acuerdos territoriales que puedan surgir en el proceso decisonal, descentralizando la autoridad formal tanto hacia arriba como hacia abajo. Los autores afirman que este mecanismo de difusión de poder es más eficiente y superior al modelo Estatal centralizado, que para su acción no incorpora ni reconoce la visión territorial (Hooghe y Marks, 2003 y 2004). Estos autores proponen dos tipologías de gobernanza a fin de facilitar el análisis empírico, las que en diferentes trabajos son conocidas como tipo 1 y tipo 2 (Maya et. al., 2019; Ares, 2010).

La gobernanza tipo 1, hace alusión a las jurisdicciones que se representan. Se relaciona con las jerarquías formales entre los niveles, sus procesos e instituciones, se caracteriza por poseer mayor estabilidad y su normativa generalmente aumenta los niveles de rigidez. El tipo 2 posee un esquema más flexible y sus procesos tienden a ser estratégicos a fin de resolver con mayor efectividad los asuntos públicos que se presentan a raíz de la articulación de actores territoriales (Hooghe y Marks,

2003; Maya, ...[et al.], 2019; Ares, 2010). Según estos autores existe una complementariedad entre las tipologías, ya que mientras una enfatiza las divisiones institucionales, la otra enfatiza la resolución de problemas estratégicos y la obtención de resultados en ese contexto institucional.

Este enfoque puede reflejar mejor la relación entre la heterogeneidad territorial y la existencia de trayectorias políticas previas a los cambios institucionales, aspectos que en algunos casos se ha evidenciado, influyen notoriamente en el tipo de articulación de actores locales que se produce a raíz de los procesos de descentralización (Ambrose, 2018). Desde esta perspectiva, la gobernanza busca romper con la lógica de procesos de articulación en base a dinámicas sectoriales y propone avanzar hacia dinámicas territoriales de gobernanza.

Delamaza y Thayer (2016) avanzan en esta perspectiva e introducen el concepto de gobernanza y territorio, entendido como una construcción social y no tan sólo como una unidad administrativa en la que caben todos los ministerios sectoriales con sus planes y políticas. La gobernanza así enfocada permitiría una mejor adecuación entre las políticas públicas y las necesidades territoriales. Lo cual requiere de capacidades de articulación y relacionamiento entre actores del proceso, para lo que muchas veces no se cuenta con institucionalidad adecuada, especialmente en el ámbito regional (Delamaza y Thayer, 2016 p.141).

En síntesis, la gobernanza democrática regional se refiere “al conjunto de procesos y dispositivos mediante los cuales los actores regionales, de diferente naturaleza, contribuyen a la elaboración, tanto concertada o en algunos casos conflictiva, de proyectos comunes para el desarrollo futuro de los territorios” (Bustos, ...[et al.], 2019:162). Vendría a ser el producto del acoplamiento de las dinámicas institucionales y territoriales, o en palabras de Abad (2010), aquel proceso de organización y coordinación de actores, con el objeto de mejorar la cohesión territorial mediante la articulación de los diferentes niveles de gobierno (Abad, 2010).

2. Etapas y evolución de la descentralización en Chile

Las principales características de la descentralización serán presentadas en tres etapas desde 1990 a la fecha, para lo cual se tomará como referencia la tipología sostenida por Falletti⁴ (administrativa, fiscal y política).

La primera etapa denominada “*tutela centralista*”, se sitúa temporalmente desde 1990 a 1999. Considera como hito inicial la recuperación de la democracia en 1990 y como término la aparición por primera vez en campañas presidenciales de la necesidad de elegir intendente regional.

⁴ Este artículo no persigue analizar la descentralización en Chile desde la teoría secuencial de la descentralización sostenida por esta autora. Para un análisis del caso chileno ver Navarrete e Higuera, 2014.

La segunda etapa denominada “*reformas administrativas*” se sitúa entre el año 2000-2013. Como hito inicial se contempló el comienzo del gobierno del expresidente Lagos, y el término la elección de consejeros regionales el año 2013.

La tercera etapa llamada “*reformas políticas limitadas y cambio constitucional*” va desde el 2014 hasta 2023. El hito inicial se considera la propuesta de reformas políticas de la expresidenta Michelle Bachelet hasta la elección de gobernadores regionales el año 2021, pasando por el proceso constituyente finalizado 2022 y 2023.

En cada etapa, se abordarán cuatro dimensiones de análisis para caracterizar el tipo de descentralización y gobernanza que se ha ido configurando a escala regional. La primera dimensión es la denominada “*naturaleza de la etapa*” que describirá cómo se ha ido configurando el gobierno regional en su relación con el gobierno central y los actores territoriales. La segunda dimensión hace alusión a los “*actores relevantes*” para referirse a quienes han sido protagonistas de los cambios impulsados en cada etapa. La tercera etapa se denomina “*rol de actores territoriales*”, y se refiere específicamente a la participación o no que han tenido actores sociales territoriales y no gubernamentales en los cambios propuestos a la descentralización. Finalmente, la cuarta se refiere a los “*cambios más relevantes*” para hacer alusión al tipo de reformas a la descentralización que caracterizan cada etapa.

El cuadro muestra una síntesis general de cada etapa de la descentralización y las dimensiones de gobernanza.

Tabla 1
Etapas de descentralización y gobernanza territorial en Chile

Etapa/ dimensión	Etapa 1: Tutela Centralista (1990-1999)	Etapa 2: Reformas administrativas 2000-2013	Etapa 3: Reformas políticas limitadas y cambio constitucional (2014-2023)
Naturaleza de la etapa	Instalación de gobiernos regionales	De Reformas administrativas	De cambios políticos
Actores relevantes de la etapa	Gobierno central Congreso	Gobierno central. Congreso. Candidaturas presidenciales, ONG, Universidades y líderes regionalistas.	Gobierno central y regional. Congreso Candidaturas presidenciales ONG, Universidades líderes regionalistas, bancada regionalista. Cores, Ancore Convención Constitucional
Rol de actores territoriales	Nulo	Demanda y conflictos	Demanda y protesta, comisiones o mesas Consejos de la sociedad civil regional
Cambios más relevantes	Formación de un Gobierno regional tutelado sin democratización.	Gobierno regional tutelado por nivel central con democratización parcial.	Gobierno Regional con Democratización completa y atribuciones limitadas.

Fuente: elaboración propia.

2.1 Etapa 1: Tutela Centralista (1990-1999)

Con la recuperación de la democracia en 1990, la coalición política gobernante de centro izquierda (Concertación de Partidos por la Democracia), mantuvo la regionalización y el modelo de desconcentración de Pinochet y optó por crear gobiernos regionales tutelados por el nivel central de gobierno. Esta característica representa en democracia el origen de la tutela centralista del proceso de descentralización, cuya principal expresión fue la creación de los gobiernos regionales mediante ley orgánica constitucional 19.175, promulgada el 5 de noviembre de 1992. Esta ley, en los artículos 1 y 2 establecía claramente que la función ejecutiva del gobierno regional y la representación del presidente de la república en la región recaen en el intendente regional, autoridad designada por el presidente de la república (BCN, 1992).



La tutela centralista se expresó en dos hechos políticos. El primero es que los gobiernos regionales fueron dirigidos hasta el año 2021 por una autoridad unipersonal designada (intendente regional), y el segundo es que los consejeros regionales hasta el año 2013 fueron electos por los concejales de cada comuna de la correspondiente región y no de manera directa por la ciudadanía. Ambas autoridades de nivel intermedio, intendente y consejeros regionales, por mucho tiempo no fueron electas, provocando una fuerte dependencia de partidos políticos y del gobierno de turno, por lo que la ciudadanía no jugaba ningún rol en la gestión de gobierno regional.

Este original diseño institucional de los 90 tuvo como protagonistas a ambas coaliciones políticas de izquierda y derecha, con representación en el congreso y gobierno central, demostrando con ello poco compromiso con la descentralización política, privando de la posibilidad de elegir de manera directa a las autoridades regionales de la época. Con ello se aseguraba que, la coalición gobernante a nivel presidencial tenía control total de los liderazgos políticos regionales, a través de la designación de autoridades subnacionales, garantizando con ello la lealtad de los partidos políticos gobernantes y el control de la agenda pública regional y local (Entrevista 2, 2022).

De este modo, a contar de 1990 se comenzó a consolidar un tipo de gobierno regional tutelado completamente por el nivel central, sin elección directa de autoridades regionales y con escasos vínculos o espacios de participación ciudadana con organizaciones o actores territoriales.

En la segunda mitad de esta etapa, se observa el surgimiento de algunas organizaciones no gubernamentales que, desde sus distintos ámbitos de acción, tenían como propósito común la promoción de la descentralización del país. El 4 de enero de 1996 se produce la creación de la agrupación de universidades regionales y dos años después, en mayo de 1998, se crea el Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización, CONAREDE, como un organismo plural, calificado y representativo de la sociedad civil chilena, cuyo propósito era construir un país armónico y descentralizado. El año 1998 se constituye la Asociación Nacional de Consejeros Regionales, ANCORE, agrupando a los consejeros regionales para avanzar en propuestas que favorezcan el ejercicio de su cargo, pero también que perfeccionen el modelo de descentralización existente a esa fecha (Entrevista 2, 2022).

A pesar de que en esta etapa comienzan a formarse las primeras agrupaciones no gubernamentales para demandar un modelo perfeccionado de descentralización, la posibilidad de identificar una dinámica de gobernanza en regiones se volvía prácticamente imposible a la luz del diseño institucional centralizado de la época.

2.2. Etapa 2: reformas administrativas (2000-2013)

Recién el año 1999-2000 la descentralización apareció por primera vez en la agenda política de las campañas presidenciales entre Joaquín Lavín y Ricardo Lagos, bajo el planteamiento de elegir democráticamente al intendente regional. La propuesta fue planteada por el candidato presidencial Ricardo Lagos, (quien resultaría electo presidente), más bien por petición de un grupo minoritario de parlamentarios de centro izquierda que se autodenominaban los federalistas y por académicos y organizaciones regionalistas que sostenían la necesidad de avanzar en reformas políticas a la descentralización (Montecinos, 2022). Estos últimos agrupados básicamente en la CONAREDE.

A pesar de esta propuesta presidencial, su operacionalización no encontró mayor eco en el congreso y en su propio gobierno, producto de la escasa convicción política de la coalición gobernante y porque las expresiones regionales en esta materia eran incipientes, radicados en una élite académica o gremial, sin mayor visibilización política.

El gobierno del expresidente Lagos optó por impulsar una serie de reformas administrativas a la descentralización. Entre ellas se puede mencionar los trasposos de potestades a los gobiernos regionales a través de la ley 19.778 del año 2001, donde se establecieron atribuciones respecto a la regulación de los planes regionales, metropolitanos, intercomunales y comunales de ordenamiento y desarrollo urbano (Henríquez, 2020).

Posteriormente, el año 2005 a través de la ley 20.035, se introdujeron modificaciones a la estructura y a las funciones de los gobiernos regionales. Se fortaleció la relación y planificación entre ministerios, secretarías regionales ministeriales y gobiernos regionales, se creó la división de planificación en estos últimos, y se establece una dieta para los consejeros regionales. Adicionalmente, se fortalecieron las atribuciones de los gobiernos regionales para administrar las áreas urbanas, las obras de pavimentación de aceras, función que hasta antes entonces le correspondía al servicio regional de vivienda y urbanismo, organismo desconcentrado dependiente del ministerio de vivienda (Henríquez, 2020).

Otra medida ocurrió el 26 de agosto de 2005, cuando se promulgó la reforma constitucional contenida en la Ley 20.050. Una de las modificaciones más relevantes fue la expresada en los artículos 49 y 110, a través de los cuales se eliminó el numeral referido a la cantidad de regiones existentes en el país. Cabe indicar que antes de esta reforma, la constitución política del 80 establecía que Chile tenía 13 regiones (BCN, 2005). Esta reforma constitucional se llevó a cabo para dar curso a la demanda de la creación de dos nuevas regiones el año 2007 (Arica-Parinacota y Los Ríos), la cuales por el gran respaldo ciudadano que tenían, se esperaba que se dieran como un modelo de funcionamiento distinto al que predominaba en esa fecha. No obstante, estas nuevas regiones terminaron funcionando bajo el mismo diseño institucional centralizado y con las mismas limitaciones de las demás regiones (Vial ...[et al.], 2016; Henríquez, 2020).



En paralelo a estas reformas, las incipientes demandas para descentralizar el Estado, por parte de organizaciones de la sociedad civil, se fueron canalizando por dos caminos.

El primero se dio focalizado en regiones y en modalidad de conflictos territoriales, protagonizado por organizaciones sociales que demandaban mayor inversión, conectividad y mejores condiciones de vida. Expresiones de esta naturaleza se dieron en ciudades y regiones como Calama en 2011; Valdivia, durante 30 años hasta ser región en 2007; Chiloé en 2006; Aysén en 2011; Magallanes en 2010-2011; Los Ríos por contaminación del Santuario de la Naturaleza en 2005 (Delamaza, 2017). Estas manifestaciones tuvieron un carácter reactivo, vía conflictos por malestar social debido a la ausencia del Estado en esos territorios (Delamaza, 2012; Delamaza ...[et al]., 2017; Montecinos ...[et al]., 2019 y Montecinos, 2022).

Sin embargo, estas dinámicas territoriales no se transformaron en una modificación de la estructura centralista, ni se canalizaron a través de una fuerza política capaz de impulsar una agenda complementaria, a la que siempre ha estado dispuesta a ceder la elite política que ha conducido el proceso desde 1990. A lo que se llegó en materia de descentralización y gobiernos regionales para enfrentar estos conflictos territoriales, fue ofrecer políticas públicas centralizadas como respuesta, se formaron mesas de trabajo con representantes de la comunidad, espacios que luego de terminados los conflictos se diluyeron en la burocracia regional (Montecinos et, al. 2019, Delamaza ...[et, al]. 2017).

El segundo camino fue el que siguieron las Organizaciones No Gubernamentales, las que, sin desconocer las problemáticas reivindicadas en los conflictos territoriales, poseían una agenda de cambios que era necesario socializar a nivel gubernamental y parlamentario. Fue así como en esta etapa comenzaron a tomar notoriedad agrupaciones con un sello regionalista, entre las que se puede mencionar a la agrupación de universidades regionales (AUR), que jugó un importante rol en la socialización y sensibilización de la descentralización desde universidades regionales.

Así también lo hizo el CONAREDE en la relación con partidos políticos y especialmente con parlamentarios de regiones para que sean portadores de las demandas de descentralización. Su rol principal fue realizar estudios, propuestas y eventos, para promover un contacto periódico con autoridades regionales, nacionales y medios de comunicación para lograr que la descentralización sea parte permanente de la agenda pública nacional.

Por su parte, la ANCORE jugó un importante rol político en dos aspectos. El primero, reivindicando la labor de los consejeros regionales, a través de la propuesta de establecimiento de dietas, trabajo de comisiones, encuentros entre consejos de distintas regiones, entre otros aspectos. El segundo, empujando transformaciones políticas relevantes a nivel regional, especialmente en materia de elección democrática de intendente y consejeros regionales, sensibilizando estos cambios al interior de sus respectivos partidos políticos y en el congreso.

Este conjunto de cambios administrativos, más la confluencia de las demandas expresadas en los conflictos territoriales y las promovidas por organizaciones gremiales y no gubernamentales, tuvo un importante giro a partir del año 2009 bajo la presidencia de Michelle Bachelet (2006-2010). En esa fecha ocurre un primer cambio de naturaleza política en la descentralización, el cual se ve reflejado en las modificaciones a la constitución de la república que propuso el gobierno al congreso y que habilitó la elección directa de consejeros regionales. El año 2009 por medio de la ley 20.390 se aprobó la elección directa y universal de los consejeros regionales, hecho que recién se concretó el año 2013 (BCN, 2009).

En cuanto a la relación del gobierno regional con la comunidad en esta etapa, se puede caracterizar como reactiva, vía conflictos territoriales, lo que no se tradujo en reformas o cambios para implementar una forma distinta de abordar los problemas con la comunidad. La irrupción de organizaciones no gubernamentales a través de actividades de socialización, contribuyó a visibilizar el tema y avanzar en la descentralización política y democratización parcial de los gobiernos regionales con la elección de consejeros regionales el año 2013.

2.3. Etapa 3: reformas políticas limitadas y cambio constitucional (2014-2023)

En esta etapa se observa un mayor dinamismo en materia de propuestas y cambios en descentralización, sobre todo en la dimensión política. Se comienzan a concretar las reformas políticas y a vislumbrar la necesidad de avanzar en descentralización fiscal, esta última planteada desde organizaciones de la sociedad civil y actores políticos (en especial desde la fundación Chile descentralizado⁵ desde las bancadas regionalistas (creadas en el congreso a mediados de 2014), desde la visibilización que le dio la convención y el consejo constitucional a la descentralización y, a partir del año 2021, desde la Asociación de Gobernadores Regionales de Chile, AGORECHI.

2.3.1. Reformas políticas limitadas a la descentralización de Bachelet (2014-2018)

A partir del segundo gobierno de Bachelet (2014-2018), tanto en la campaña presidencial como al inicio de su mandato, se promovió la elección directa de intendente regional, con todas las atribuciones, salvo las que tenían que ver con seguridad interior del Estado. Fue al inicio de su segundo gobierno, el 7 de abril de 2014 que convocó a una Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización, instancia que reunió a 33 personalidades de distintas tendencias políticas y representantes de todas regiones de Chile (Comisión Asesora, 2014). Tras seis meses de trabajo, dicha instancia presentó un informe con propuestas, las que, unidas a lo dispuesto en el programa de gobierno, dieron origen a la agenda de descentralización de la expresidenta. En lo referido a la reforma política que implicaba la elección directa del intendente regional, lo que tomó el gobierno y se transformó

⁵ Formada el año 2014, y es la continuadora de la CONAREDE.

en ley, no fue lo sugerido por la Comisión Asesora ni lo propuesto en el programa de gobierno de la expresidenta, sino lo que se pudo lograr como acuerdo político en el congreso.

Lo sugerido por la Comisión Asesora era que el intendente regional electo fuera la máxima autoridad que dirija el gobierno regional, y ejerciera todas las competencias actuales a través de los órganos y servicios regionales, tal cual sucedía en modalidad designada. No obstante, el gobierno optó por un modelo limitado que consistió en elegir a una autoridad regional llamada gobernador regional, pero que cohabitaría con una autoridad regional designada llamada delegado presidencial regional. La principal consecuencia de esto es que el gobernador regional, en la práctica no coordina a los servicios públicos desconcentrados, es decir, secretarías regionales ministeriales (representantes de ministerios en regiones) y direcciones regionales de servicios públicos nacionales con presencia en la región. Ese trabajo lo hace el delegado presidencial regional.

Con este diseño se aseguraba democratizar el nivel regional a través de la elección de gobernadores regionales, pero el nivel central no perdía el control de la agenda y ejecución de la política pública a través de ministerios sectoriales en regiones. Cabe señalar que la inversión pública efectiva, en cualquier región del país, depende en promedio entre 85% a 90% de los recursos provenientes de estos servicios públicos desconcentrados (Montecinos, 2021).

¿Por qué se llegó a este diseño limitado? Básicamente por el poder de veto y escaso convencimiento de los partidos políticos con representación parlamentaria en el congreso de centro izquierda, centro derecha y la división sobre este tema que existía en el propio gobierno de Bachelet (Montecinos, 2022). En la práctica este diseño fue el producto de la negociación entre el gobierno y el congreso, lo que permitió sacar adelante el compromiso presidencial, romper parcialmente con la tutela centralista y avanzar, pero de manera limitada en la descentralización política.

En concreto, al término del segundo gobierno de Bachelet se impulsaron dos leyes que hasta hoy se mantienen vigentes. Se trata de la reforma constitucional contenida en la ley 20.990 que permitió la elección de gobernadores regionales, cohabitando con el delegado presidencial regional, que se concretó el año 2021 (BCN, 2017 y 2018) y la ley 21.074 de fortalecimiento de la regionalización que contempla un sistema de transferencia de competencias y le otorga participación consultiva a la sociedad civil organizada en la gestión regional (Zsmulevic y Montecinos, 2019).

2.3.2. El fallido intento de descentralización fiscal de Sebastián Piñera (2018-2022)

Iniciado el segundo gobierno del expresidente Piñera (2018-2022), se estableció el itinerario para la elección de gobernador regional, el cual originalmente estaba planificado para octubre del 2020, pero que se postergó por la pandemia para mayo del 2021. Los avances más relevantes en este periodo fueron el inicio del proceso de transferencias de competencias a los gobiernos regionales, y la

presentación de un proyecto ley sobre descentralización financiera. Este último no prosperó, en parte porque era una propuesta centralista que fortalecía el control del ministerio de hacienda sobre los gobiernos regionales, y porque no encontró suficiente respaldo en el congreso y en organizaciones no gubernamentales (Entrevista 2, 2022).

Dicha propuesta, bajo el rótulo de proyecto de ley, fue ingresada al congreso el 30 de septiembre de 2020 bajo el título “fortalece la descentralización financiera de los gobiernos regionales, establece normas sobre responsabilidad fiscal y crea fondos que indica” (Boletín 13815-05). La principal característica de esta iniciativa era que, contradictoriamente siendo un proyecto de descentralización, se orientaba a fortalecer el control y la fiscalización sobre los gobiernos regionales por parte de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

La propuesta no contempló impuestos regionales, ni un mecanismo especial de coparticipación de las regiones en la recaudación que hace el Estado. Se esperaba que existiera alguna propuesta en esa dirección, especialmente sobre lo que pagan empresas que desarrollan actividades productivas intensivas en regiones, por ejemplo, en materia forestal o pesquera (Entrevista 2 y 3). Además, el proyecto contenía un sesgo centralista dado que la difusión del presupuesto en la región se la asignaba al delegado presidencial y no al gobernador regional. Uno de los aspectos rescatables de esta iniciativa era la creación de dos nuevos instrumentos de financiamiento regional, uno llamado fondo de equidad interregional y el otro el fondo de apoyo a la contingencia regional. Eso sí, no quedaba claro en el proyecto si estos instrumentos se conformarían con recursos fiscales nuevos, o si se realizaría una redistribución de los recursos asignados al tradicional fondo que administran los gobiernos regionales. Finalmente, este proyecto nunca prosperó en el congreso, dado que no encontró respaldo parlamentario (Entrevista 1 y 2).

2.3.3. Estallido social, cambio constitucional y la relevancia de la descentralización

En pleno gobierno del expresidente Piñera, en octubre de 2019, sucede lo que se conoce como “estallido social en Chile”, múltiples manifestaciones generaron una profunda crisis política, social e institucional. Esta se canalizó a través de un acuerdo político que implicaba la elaboración de una nueva constitución a través de una convención constitucional, con reglas de representación diferentes a las contempladas tradicionalmente por el sistema político. En concreto, el proceso se llevó a cabo mediante la elección de ciudadanos especialmente electos para redactar la nueva constitución, con escaños reservados para pueblos originarios, paritaria y con incorporación de listas de independientes en la misma unidad territorial para elegir a diputados. Es decir, se eligieron 155 miembros para componer la convención y redactar la nueva constitución (Figueroa y Jordán, 2020).

Dada la naturaleza de la composición de la convención, integrada por líderes en su mayoría independientes que representaban diferentes problemáticas territoriales (medioambientales, preservación de ecosistemas, pueblos originarios, demandas de autonomía territorial específicas), se logró que la temática de la descentralización se levantara como una de las más sentidas y transversales en este espacio político. Fue así como el capítulo cuatro del borrador de nueva constitución, llamado “forma de Estado”, le dedicó más de 60 artículos a esta materia, todos con más de los dos tercios de votos necesarios para su aprobación (www.chileconvencion.cl). Esto contribuyó notablemente a relevar, desde la visión de estos nuevos actores políticos y territoriales, la importancia de tener gobiernos regionales y locales con mayor poder de decisión para enfrentar las problemáticas estructurales de regiones. No obstante, el proyecto global de nueva constitución fue rechazado en el referéndum del 4 de septiembre de 2022. Misma situación se dio en el proceso constitucional del año 2023, donde la descentralización con distintos énfasis también ocupó un lugar central, pero el proyecto en su globalidad también fue rechazado el 17 de diciembre de 2023.

2.3.4. La elección de gobernadores regionales y la promesa del presidente Boric

En paralelo al proceso constituyente, se dieron dos fenómenos relevantes para la temática de la descentralización. El primero fue la concreción de la elección de gobernadores regionales (mayo de 2021) y el segundo fue el anuncio del presidente de la república Gabriel Boric (2022-2026) quien, tanto en campaña como al inicio de su mandato presidencial, comprometió la eliminación de los delegados presidenciales regionales para el final de su mandato como una señal para el fortalecimiento de los gobiernos regionales y los nuevos gobernadores (Televisión Nacional de Chile, 2021).

La elección de los gobernadores regionales los convirtió de inmediato en actores claves, tanto así que los proyectos de ley de descentralización financiera presentados por el expresidente Piñera, no encontraron apoyo en ellos. Prefiriendo promover un diálogo con el nuevo gobierno del presidente Boric, para acordar un conjunto de propuestas estructurales de corto y largo plazo para discutir con el gobierno y el congreso.

Dichas propuestas están plasmadas en un protocolo de acuerdo en descentralización firmado el 19 de enero de 2023 en la región de Antofagasta, entre el gobierno y la asociación de gobernadores regionales de Chile. Este acuerdo fue producto del diálogo entre el gobierno y la asociación de gobernadores, quienes trabajaron conjuntamente en comisiones coordinadas por el ministerio de hacienda y el ministerio del interior. Las propuestas generales acordadas fueron en la dirección de fortalecer la coordinación multinivel, la participación territorial, y suprimir la figura del delegado presidencial regional (AGORECHI, 2023). Avanzar en descentralización administrativa, que implica modificar el procedimiento de transferencia de competencias vigente. Fortalecer la descentralización fiscal, promoviendo una ley de rentas regionales, la suficiencia y certeza de recursos, flexibilida-

des presupuestarias, entre otros. Y finalmente, se acordó elaborar de manera conjunta una *política nacional de descentralización*, donde se propone convocar a actores políticos, representantes de la academia y de la sociedad civil organizada, para construir una política nacional de descentralización (AGORECHI, 2023).

Tal como se dijo, en esta etapa se provocó el cierre del cambio constitucional que concluyó con el rechazo del proyecto vía referéndum en septiembre del año 2022. En noviembre del mismo año, se abrió otro proceso, producto del acuerdo entre el congreso nacional y los partidos políticos, quienes acordaron continuar con el proceso constituyente. Este intento, nuevamente situó a la descentralización como uno de los temas centrales, pero a diferencia del proceso anterior, se establecieron límites respecto a lo que se podía plantear en el futuro proyecto constitucional, a lo que se le denominó “bordes constitucionales” (BCN, 2023). Se acordó como borde constitucional que Chile será un Estado unitario descentralizado, evitando que prospere la idea de Estado federal o “Estado regional”, tal como lo había propuesto el borrador de la convención constitucional del proceso anterior. No obstante, al igual que el proceso anterior, la ciudadanía en el plebiscito de diciembre del año 2023 rechazó el proyecto de nueva constitución.

2.3.5. Actores relevantes de esta etapa

En esta etapa se comienzan a vislumbrar nuevos actores relevantes para la descentralización. Por una parte, los *gobiernos regionales* al constituirse completamente de autoridades electas comienzan a intensificar su relación con servicios públicos desconcentrados para dar respuesta, a través de políticas públicas a las demandas que la ciudadanía en regiones. Comienzan a aparecer con más frecuencia mesas de trabajo, con un carácter más proactivo, surgidas en regiones con actores territoriales que demandan solución a sus diversas problemáticas (Entrevista 4). No obstante, aquellas problemáticas complejas, como las medioambientales, conflicto con pueblos originarios, zonas de sacrificio, tienden a no ser tomadas necesariamente en cuenta, por razones estratégicas o electorales, ya sea porque implica competencias que actualmente los gobiernos regionales no tienen, o porque las mismas organizaciones territoriales no ven en la institucionalidad regional una vía para canalizar sus inquietudes (Entrevista 5)

Otro actor relevante es la aparición de las *bancadas regionalistas* del senado y de la cámara de diputados. El 3 y 7 de julio del 2014 en el senado y en la cámara de diputados respectivamente, se conformaron las respectivas “bancadas regionalistas”. Actores políticos transversales que en sus espacios se propusieron impulsar reformas en beneficio directo de las regiones. Ambas bancadas han sido relevantes para frenar proyectos que fortalecen al centralismo, o para canalizar las demandas propuestas por organizaciones no gubernamentales. La particularidad de ellas es que siempre fueron transversales pero minoritarias al interior de sus coaliciones o partidos políticos a los cuales

pertenecen sus miembros, por lo tanto, su consenso no aseguraba mayorías al interior del congreso para impulsar cambios más estructurales a la descentralización (Entrevista 3, 2022). Asimismo, se consolida la fundación Chile Descentralizado como la principal organización promotora de la descentralización, agrupando representantes y organizaciones de la sociedad civil en todas las regiones del país. La elaboración de libros y seminarios, entre otros aspectos, fue el principal producto que se intensificó a partir del año de su fundación el 2014 (www.chiledescentralizado.cl).

En esta etapa comienzan a aparecer las primeras agrupaciones de organizaciones de la sociedad civil para vincularse con los gobiernos regionales. Se constituye el primer Consejo de la Sociedad Civil Regional el año 2019 en la región de los Ríos, y luego continúa en otras regiones del país. Este espacio incorpora a representantes de diversas organizaciones sociales de la región, para dinamizar la participación ciudadana en la asesoría de la gestión regional. Dado el escaso tiempo de funcionamiento que llevan no se observan mayores estudios sobre su dinámica de participación a nivel regional.

3. Condiciones favorables para la descentralización

La evolución de la descentralización desde 1990, demuestra que el debate y las propuestas en torno a esta materia han sido crecientes, específicamente a partir del año 2000. El predominio de las reformas administrativas y el lento avance en descentralización política y fiscal, ha ido consolidando un modelo de gobernanza regional muy tutelado por el nivel central, que se resiste a través de sus instituciones a ir perdiendo control sobre los gobiernos regionales, a pesar de la democratización completa de la elección de sus autoridades.

Con la aparición de actores regionales, se ha ido dinamizando la relación con las comunidades e intensificando la agenda pública a escala regional. No obstante, sigue predominando una incidencia importante sobre las políticas públicas en regiones a través de la figura del delegado presidencial regional, porque aún mantiene el control político sobre los servicios públicos desconcentrados que tienen mayor volumen de recursos fiscales para inversión que el gobierno regional.

Por otro lado, la articulación con actores de la sociedad civil ha sido predominantemente reactiva, vía conflictos territoriales, básicamente por la falta de atribuciones y competencias de los gobiernos regionales para responder a demandas focalizadas en regiones, dificultando que se den modelos de gobernanza sobre temáticas territoriales, una Gobernanza tipo II de acuerdo con Hooghe y Marks, (2003). Esta tendencia se ha ido revirtiendo parcialmente a partir de la elección de autoridades, las que han ido promoviendo la implementación de políticas públicas regionales específicas, o mesas de trabajo y en el último periodo, la conformación de los consejos regionales de la sociedad civil, pero aún con poca incidencia, fundamentalmente a raíz de la falta de recursos y competencias. En específico, el proceso constituyente ha ayudado notablemente a la difusión de la temática, a relevar

el tema en la opinión pública, más allá del resultado constitucional de rechazó en septiembre 2022 y diciembre de 2023.

A partir de este contexto, se distingue un escenario favorable para la profundización de la descentralización, a lo menos por 3 condiciones: a) reforma constitucional; b) político-administrativo, c) socio-territorial.

El contexto de *reforma constitucional*. Este se refiere a la amplia difusión que se entregó en los dos procesos constitucionales fallidos al tema de la descentralización y la necesidad de profundizar este proceso en pro de alcanzar mejores niveles de vida en regiones. A pesar de que en ambos procesos se plantearon modelos diferentes, a través del debate constitucional la descentralización se difundió y logró sensibilizar a actores políticos y a la ciudadanía respecto de avanzar en esta materia. Por esta razón, y considerando la presencia reciente de la Asociación Nacional de Gobernadores Regionales, especialmente empujando la agenda de descentralización acordada con el gobierno del presidente Boric, hace prever un escenario favorable para avanzar en reformas a la descentralización y modificar el diseño actual.

La segunda condición es el contexto *político-administrativo*. En particular, este se refiere al proceso liderado por gobernadores regionales, quienes en enero del 2023 han sumado al gobierno y al congreso en la firma de la agenda de descentralización. Los amplios consensos encontrados para suprimir la figura del delegado presidencial, fortalecer la capacidad financiera de gobiernos regionales, así como las relaciones entre distintos niveles de gobierno, levantan esta condición como esencial para avanzar en descentralización. Las transferencias de competencias que se han ido delegando a los gobiernos regionales (hasta ahora cerca de 22 competencias), han ido configurando un gobierno regional limitado, pero que va produciendo incipientes espacios de relación con la comunidad y respuestas parciales a través de políticas públicas que anteriormente no se podían llegar a establecer (Entrevista 5, 2022).

La agenda pública regional se ha dinamizado, pero aún con un predominio de agendas centralistas sectoriales para responder a problemáticas regionales, lo que en palabras de Hooghe, y Marks, (2003) sería un modelo de gobernanza tipo I. Si bien es cierto el tipo de relación que se establece con las problemáticas de la comunidad es diferente de región a región, mantienen en común que hay mayor proactividad e intenciones de canalizar las problemáticas a través de comisiones de trabajo, políticas públicas específicas o acompañamientos para canalizarlas con el nivel central de gobierno. La complejidad de las demandas y el tipo de liderazgo de los gobernadores comienza a marcar la relación con la comunidad, en algunos casos haciéndose cargo de problemas complejos o estructurales de regiones, (tales como, medioambientales, conflictos territoriales), y en otros casos, no tomándolos directamente, sino que canalizándolos a los servicios públicos desconcentrados que pueden otorgar una solución.



La tercera condición favorable a la descentralización es el denominado contexto *socio-territorial*. Esta se refiere a los espacios formales de participación ciudadana que está abriendo el proceso de implementación de reformas a la descentralización, por ejemplo, a través de la conformación de los consejos de la sociedad civil regional, lo que estuvo contemplado en la ley de transferencia de competencias impulsada por el gobierno de Bachelet 2014-2018. Esta instancia de participación, de corta data, ha permitido establecer un espacio de relación formal con organizaciones de la sociedad civil a nivel regional, para fortalecer la representación comunitaria y canalizar las diversas necesidades de la comunidad regional. En esta dirección, los gobiernos regionales han comenzado a elaborar políticas específicas de participación ciudadana, con el objetivo de identificar las necesidades y brechas y plantear mecanismos y espacios para dinamizar la participación y la democracia regional (Entrevista, 2, 2022). Si se considera la tesis de Andrew Nickson (2023) al referirse a la evaluación de la descentralización en América Latina, para el caso chileno se estaría ante un escenario propicio para fortalecer el proceso de descentralización en esta dimensión. Este autor sostiene que la fuerza subyacente crucial que impulsa los procesos paralelos de democratización y descentralización en América Latina, sigue siendo la presión de la sociedad civil, de gestación lenta pero poderosas a largo plazo para sostener el proceso (Nickson, 2023).

Conclusiones

La evolución del proceso de descentralización desde 1990 a la fecha, funcionó bajo un modelo de gobernanza tutelada desde el nivel central de gobierno, donde el intendente regional designado tenía como principal función la relación con la comunidad. Su tarea se reducía a administrar el gobierno regional, implementar políticas públicas centralizadas, enfrentar de manera reactiva conflictos territoriales, y en ocasiones implementar medidas de seguridad interior del Estado.

Cuando esta estructura centralista se modificó, lo hizo en un contexto rodeado de escasa convicción de actores políticos tales como, partidos políticos, gobierno central, congreso nacional, y con muy poca participación y contrapeso social, territorial o ciudadano. Ello dio origen a que los Gobernadores regionales hasta la fecha, tengan que seguir conviviendo con un representante del presidente de la república (delegado presidencial regional) y con escasas atribuciones y competencias para cumplir su función.

Con relación a la pregunta que orientó este artículo ¿por qué está tan tutelada la descentralización en Chile? Se puede concluir que, a la luz de los antecedentes, desde el año 2000 cuando apareció la necesidad de elegir intendente regional en la discusión presidencial, hasta previo a las reformas de 2017 y 2018, su promoción tuvo las siguientes características. Primero, y tal

como se dijo, se dio en un contexto de escasa convicción de los actores políticos predominantes. Segundo, con muy poca difusión en la ciudadanía y con nula consideración de las propuestas planteadas por organismos no gubernamentales promotores de la descentralización. Tercero, la razón más importante para mantener esta tutela, sin un contrapeso político regional como lo son hoy los gobernadores regionales. Las organizaciones no gubernamentales que promocionaban la descentralización, previo a la elección de gobernadores, eran básicamente académicas, sociales y sin representación política y territorial originada en la ciudadanía.

El actual escenario es diferente para promover un proceso de descentralización. Desde la elección de gobernadores, el impulso al proceso no proviene únicamente de los propios actores incumbentes en la administración del poder central, también son protagonistas las nuevas autoridades regionales, quienes proponen cambios para descentralizar el poder, siendo a veces mucho más pertinentes a la realidad territorial que las propuestas de quien lo ostenta en el nivel central. Por ello es que, dentro del actual contexto político, especialmente por la elección de gobernadores regionales y la difusión que le dio el proceso constituyente a la descentralización, su profundización y perfeccionamiento se podrían ver favorecidas. Fundamentalmente porque las propuestas sobre la materia ya no serán unilaterales desde actores, instancias y posiciones que concentran el poder, sino que serán contrapuestas y planteadas por actores políticos con arraigo y representación territorial, que históricamente no habían sido protagonistas de los cambios en esta materia.

Como desafíos de una agenda de investigación futura, se vislumbra la necesidad de identificar si las reformas favorables a la descentralización, sumado al contexto político actual, provocará una mayor apertura de espacios de participación ciudadana y una intensificación de la agenda pública regional para hacerse cargo de las problemáticas complejas de regiones. Si provocará un cambio en el poder a nivel regional, en la relación con la sociedad civil y con el centro político, incorporándose más actores al proceso decisional, para determinar con mayor certeza si se configurará un tipo de gobernanza regional más abierta y plural, que vaya desplazando los resabios institucionales del centralismo político.

Referencias bibliográficas

- Abad, L. (2010). *Gobernanza y desarrollo territorial. Una perspectiva geográfica*. Documentos de trabajo del Grupo de Estudios sobre Desarrollo Urbano, (10).
- Aguilar, L. (2008). Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones. *Cuadernos de Liderazgo*, (17), 6-56.
- Ambrose, K. (2018). Decentralization, Local Governance and Path Dependence Theory. *Utafiti*, 13(1).
- Ares, C. (2010). A vueltas con la gobernanza multinivel. *Revista Española de Ciencia Política*, (22), 119-133.
- Asociación de Gobernadores Regionales de Chile. (2023, enero 19). *Protocolo de Acuerdo en materia de Descentralización*. Antofagasta.
- Báez, A. (2023). Gobernanza: estado del arte. Estudios de la gestión. *Revista Internacional de Administración*, (13), 125-148.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (1992). *Ley 19175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional*, promulgada el 5 de noviembre de 1992. *Diario Oficial de la República de Chile*, 135(38), 4-13.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2005). *Ley 20.050 Reforma constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República*, promulgada el 18 de agosto de 2005. *Diario Oficial de la República de Chile*, 140(202), 4-48.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2009). *Reforma Constitucional en materia de gobierno y administración regional*, promulgada el 28 de octubre de 2009. *Diario Oficial de la República de Chile*, 142(275), 4-14.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2017). *Ley 20.990 Dispone Elección del Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional*, promulgada el 5 de enero de 2017. *Diario Oficial de la República de Chile*, 140(35), 4-13.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2018). *Ley 21.074 Fortalecimiento de la Regionalización del País*, promulgada el 2 de febrero de 2018. *Diario Oficial de la República de Chile*, 141(43), 2-13.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2023). *Ley 21.533 Modifica la Constitución Política de la República con el Objeto de Establecer un Procedimiento para la Elaboración y Aprobación de una Nueva Constitución*, promulgada el 13 de enero de 2023. *Diario Oficial de la República de Chile*, 146(4), 4-14.
- Blanco, I., & Gomá, R. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. *Gestión y Política Pública*, 12(1).
- Brennetot, A. (2018). A Step Further towards a Neoliberal Regionalism: Creating Larger Regions in Contemporary France. *European Urban and Regional Studies*, 25(2), 171-186.
- Brugué, Q., Gomá, R., & Subirats, J. (2005). Gobernar Ciudades y Territorios en la sociedad de las redes. *Reforma y Democracia*, 32, 7-18.
- Bustos, B., Lukas, M., Stamm, C., & Torre, A. (2019). Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, 73, 161-183.
- Chía, E., et al. (2016). Proposición metodológica para el análisis de la gobernanza territorial a partir de una experiencia francesa. *Revista Geográfica de Valparaíso*, (53), 23-46.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. (2014, octubre 7). *Informe Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional*. Documento de trabajo.

- Congreso Nacional de Chile. (2020). *Boletín 13815-05: Establece normas que fortalece la descentralización financiera de los Gobiernos Regionales, y normas sobre responsabilidad fiscal y crea fondos que indica.* Mensaje N° 178-368. Senado.
https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=13815-05
- Cravacuore, D. (2014). La recentralización emergente en América Latina. En C. Fidel & A. Villar (Comps.), *Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial en Argentina. Aproximación a un Enfoque Analítico* (pp. 167-202). Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación - Universidad Nacional de Quilmes.
- Dasí, J. (2008). Gobernanza para el Desarrollo Territorial Sostenible: Estado de la Cuestión y Agenda. *Boletín de la A.G.E.*, (46), 11-32.
- Delamaza, G. (2012). Responsabilidad social empresarial, política e internacionalización. El caso del conflicto de los cisnes en Valdivia, Chile. *Revista de Ciencias Sociales*, 39(70), 167-202.
- Delamaza, G., & Thayer, L. (2016). Percepciones políticas y prácticas de participación como instrumento para la gobernanza de los territorios. *EURE*, 42(127), 137-158.
- Delamaza, G., Maillat, A., & Martínez, C. (2017). Socio-Territorial Conflicts in Chile: Configuration and Politicization (2005-2014). *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (104), 23-46.
- Delamaza, G., Díaz, G., Montecinos, E., & Pareja, C. (2022). De la Descentralización top down a la bottom-up. Disposiciones y actitudes regionales para el desarrollo territorial en Chile. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 18(2).
- Figuroa, P., & Jordan, T. (2020). *7 Propuestas para la Nueva Constitución de Chile*. Editorial Universidad de Santiago de Chile.
- Falleti, T. (2006). Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en Perspectiva Comparada. *Desarrollo Económico*, 46(183), 317-352.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2004). Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel. En F. Morata (Ed.), *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea* (pp. 233-243). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gustafsson, M., & Martin, S. (2020). Subnational Governance Strategies at the Extractive Frontier: Collaboration and Conflict in Peru. *Territory, Politics, Governance*.
- Henríquez, O. (2020). Las Leyes de Descentralización: eje del cambio en la política territorial y la Intergubernamentalidad en Chile. *RIEM*, 21, 5-28.
- Maya, J., Alanís, H., Ferrusca, F., & Sánchez, P. (2019). Análisis del concepto de gobernanza territorial desde el enfoque del desarrollo urbano. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (31), 175-210.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Reforma y Democracia*, (21).
- Mayntz, R. (2002). Los Estados nacionales y la gobernanza global. *Reforma y Democracia*, (24).
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *EURE*, 31(93), 73-88.

- Montecinos, E., Neira, V., Díaz, G., & Park, J. (2019). Gobernanza democrática, descentralización y territorio: análisis del plan Chiloé en Chile. *Andamios*, 16(41), 413-436.
- Montecinos, E. (2021). Centralismo y trayectorias institucionales en Chile. Factores determinantes para avanzar en descentralización fiscal pos 2021. *SUMMA. Revista Disciplinaria en Ciencias económicas y sociales*, 3(1), 1-30.
- Montecinos, E. (2022). *Santiago no es Chile. Propuestas para un Estado regional descentralizado*. Santiago: Editorial Paidós-Planeta.
- Navarrete, B., & Higuera, V. (2014). Chile desde la teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 21(66), 179-202.
- Nickson, A. (2023). Decentralization in Latin America After 40 Years: Work in Progress; A Commentary Essay. *Public Organization Review*, 23, 1017-1034. <https://doi.org/10.1007/s11115->

Entrevistas Realizadas

- Entrevista 1, Informante clave 1 (IC1): Académico y experto en descentralización, Entrevista realizada el día 22 de marzo de 2023 a las 19.30.
- Entrevista 2, Informante clave 2 (IC2): Experto en descentralización funcionario de gobierno nacional. Entrevista realizada el día 21 de marzo de 2023 a las 18.00 en la ciudad de Santiago.
- Entrevista 3, Informante clave 3 (IC3): Académica de la Universidad de Concepción 16 de mayo 2023 a las 10 horas en Concepción.
- Entrevista 4, Informante clave 4 (IC4): Exconvencional constituyente, entrevista realizada el 27 de Julio 2022 a las 16 horas en la ciudad de Concepción.
- Entrevista 5, Informante clave (IC5), Experta en descentralización, profesional de organismo internacional. Entrevista realizada el día 21 de marzo de 2023 a las 16.00.

Acerca del autor

Egon Montecinos

Es Trabajador Social, magíster en Ciencias Sociales y doctor en Investigación en Ciencias Sociales mención Ciencia Política. Académico titular del Instituto de Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Austral de Chile. Actualmente es decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas (2022-2025) y director del Centro de Estudios Regionales de la Universidad Austral de Chile. Fue director del Instituto de Administración (2019-2022) y profesor investigador del Centro de Estudios Regionales de la misma facultad (2001-2018). Vicerrector de planificación y desarrollo y vicerrector de investigación y postgrado en la Universidad de Los Lagos entre 2008 y 2013. Ha realizado estancias posdoctorales en la Universidad Internacional de Florida, Miami, en el Instituto de Administración Pública y Servicios comunitarios y en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona, en el Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín. En los años 2014 y 2017, fue intendente regional en la región de Los Ríos en Chile. Ha realizado proyectos de investigación y publicaciones científicas en materia de participación ciudadana, descentralización y desarrollo regional. Actualmente es investigador responsable del proyecto Fondecyt 2022-2026, titulado Procesos de Descentralización y Gobernanza. Dinámica, factores y actores determinantes de la gobernanza democrática regional en Chile. Autor de numerosas publicaciones en revistas científicas de ciencia política, administración pública y desarrollo regional. Autor y editor de los libros *Santiago no es Chile. Propuestas para un Estado regional descentralizado* (Paidós-Planeta, 2022); *Centralismo y Descentralización en Chile: Pasado, Presente y propuestas de futuro* (RIL Editores, 2021); *Municipios, Participación Ciudadana y Proceso Constituyente en Chile* (RIL Editores, 2022) y *Gobernanza y Territorios: Desafíos de la articulación multinivel y multiactoral para enfrentar crisis globales* (RIL Editores, 2023).

Cómo citar este artículo:

Montecinos, E. (2023). Evolución de la descentralización en Chile entre 1990 a 2022. Actores, cambios y perspectivas de gobernanza regional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (87), 19-43.
<https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n87.a2>

