



# LA ESQUIVA DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE. HITOS, AVANCES, DESAFÍOS DESDE 1990 A LA FECHA<sup>1</sup>.

**Prof. Dr. Egon Montecinos<sup>2</sup>**

Instituto de Gobierno y Asuntos Públicos de la facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Austral de Chile  
**Chile**

## Resumen:

Con la concreción de la primera elección de gobernadores regionales el año 2021, se cierra un conjunto de reformas pro-descentralización iniciadas a comienzo de 1990, con las cuales se esperaba fortalecer la democracia regional. Se sostiene que este objetivo está inconcluso, dado que ese conjunto de reformas tuvo un énfasis en la dimensión administrativa de la descentralización, con incompletas reformas políticas y escaso protagonismo de actores territoriales. Como consecuencia, y producto de la trayectoria del proceso de descentralización, aún predomina una gobernanza regional elitista con un componente institucional centralista, con muchas dificultades para que los gobiernos regionales promuevan una gobernanza democrática. A pesar de esta trayectoria, y dado el actual contexto político, el artículo concluye que existe un escenario favorable para el fortalecimiento de la descentralización y la configuración de una gobernanza democrática regional.

## Palabras clave:

descentralización, gobernanza democrática, gobiernos regionales.

<sup>1</sup> Resultados preliminares del proyecto de investigación FONDECYT-ANID 1220165 “Procesos de descentralización y gobernanza. Dinámica, factores y actores determinantes de la gobernanza democrática regional en Chile” Fecha de ejecución 2022-2026.

<sup>2</sup> Profesor Investigador del Instituto de Gobierno y Asuntos Públicos de la facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Austral de Chile. Actualmente ejerce el cargo de Decano de la facultad de ciencias económicas y administrativas periodo 2022-2025) y Director del Centro de Estudios Regionales perteneciente a la misma facultad.



**Abstract:**

With the completion of the first election of regional governors in 2021, a set of pro-decentralization reforms initiated in the early 1990s, which were expected to strengthen regional democracy, comes to an end. It is argued that this objective is unfinished, given that this set of reforms emphasized the administrative dimension of decentralization, with incomplete political reforms and little involvement of territorial actors. As a consequence, and as a result of the trajectory of the decentralization process, an elitist regional governance with a centralist institutional component still predominates, with many difficulties for regional governments to promote democratic governance. Despite this trajectory, and given the current political context, the article concludes that there is a favorable scenario for the strengthening of decentralization and the configuration of regional democratic governance.

**Key words:**

decentralization, democratic governance, regional governments.



**Sumario:**

I. Introducción II. Etapas y evolución de la descentralización en Chile II.1. Etapa 1: Tutela Centralista:1990-1999. II.2. Etapa 2: Reformas administrativas 2000-2013. II.3. Etapa 3: Reformas políticas limitadas y cambio constitucional 2014-2023. III. Condiciones favorables para la descentralización y gobernanza. IV. Conclusiones V. Bibliografía



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0

No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254  
NÚMERO ESPECIAL.  
MARZO 2024. Volumen I.

## 1. 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, como consecuencia la dinámica del proceso ha estado altamente condicionada por estos actores político-institucionales. Por su parte, las demandas de la sociedad civil (entiéndase por ella a organizaciones sociales, ONGS, universidades y actores territoriales) en favor de la descentralización, han estado supeditadas a los espacios concedidos por este actor institucional y sin mayor fuerza política para impulsar cambios estructurales al centralismo, desde una mirada 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).

En este artículo se describe y caracterizan los principales hitos sostiene de la trayectoria del proceso de descentralización, poniendo énfasis en el actual contexto político regional y constitucional, el cual presenta una serie de condiciones favorables para avanzar hacia una gobernanza democrática regional más plural, abierta y participativa, en donde los gobiernos regionales cuenten con mayores competencias para el desarrollo regional. El artículo caracteriza el proceso de descentralización en tres etapas desde 1990 hasta el proceso constituyente actual. 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 presentarán un conjunto de condiciones para avanzar hacia una gobernanza democrática regional, distinta a la predominante.

El artículo se estructura de la siguiente manera. Se describen las etapas del proceso de descentralización, contemplando la participación de distintos actores, hechos políticos y reformas más relevantes en cada una de ellas, para luego plantear algunas condiciones favorables para avanzar hacia un modelo de gobernanza democrática regional. Seguidamente, el paper cierra con algunas conclusiones.

## 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 FALLETI<sup>3</sup> (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. 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 Bachelet hasta la elección de gobernadores regionales el año 2021, pasando por el proceso constituyente finalizado 2019 y el recientemente iniciado el año 2022.

En cada etapa, se abordarán cuatro dimensiones de análisis para caracterizar el tipo de gobernanza 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 hace alusión a los “*actores relevantes*” para referirse a quienes han sido protagonistas de los cambios impulsados en cada etapa y que ha ido configurando la naturaleza del modelo de gobernanza en regiones. La tercera 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 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.

## II.1. Etapa 1: Tutela Centralista:1990-1999.

---

<sup>3</sup> 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, 2014.

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 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 regionales, la unipersonal y la colegiada, no eran electas y tenían una fuerte dependencia de partidos políticos y del gobierno de turno.

Este original diseño institucional de los 90, tuvo como protagonistas a ambas coaliciones políticas con representación en el congreso y gobierno central. Demostrando 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, sectoriales y provinciales, garantizando con ello la lealtad de los partidos políticos gobernantes y el control de la agenda pública regional en los niveles subnacionales de gobierno.

Como consecuencia, a contar de 1990 se consolidó 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, 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. Finalmente, 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.

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.

## **II.2. Etapa 2: Reformas administrativas 2000-2013.**

Recién el año 1999 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 que se constituyó el año 1998.

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, 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 traspasos 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 introducen modificaciones a la estructura y a las funciones de los gobiernos regionales. Se fortalece la relación y planificación entre ministerios, secretarías regionales ministeriales y gobiernos regionales, se crea 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 y calzadas, 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, hasta 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 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 Calama 2011; Valdivia, durante 30 años hasta ser región en 2007; Chiloé 2006; Aysén 2011; Magallanes 2010-2011; Los Ríos por contaminación del Santuario de la Naturaleza en 2005 (Delamaza, 2017). Estas manifestaciones tuvieron un carácter reactivo, vía conflictos territoriales por malestar social debido a la ausencia del Estado (Delamaza, 2012 y 2017; Montecinos, 2019 y 2022).

Estas dinámicas territoriales no se transformaron en una modificación de la estructura centralista, ni en 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, formar mesas de trabajo con representantes de la comunidad, espacios que luego de terminados los conflictos se diluían en la burocracia regional (Montecinos, 2019; Delamaza, 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, quien jugó un importante rol en la socialización y sensibilización de la descentralización desde universidades regionales.

Así también lo hizo el consejo nacional para la regionalización y descentralización, 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 asociación nacional de consejeros regionales jugó un importante rol político en dos dimensiones. El primero fue 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 fue empujando transformaciones políticas relevantes a nivel regional, especialmente en materia de elección 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 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, lo 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 síntesis, en esta etapa, la relación del gobierno regional con la comunidad tuvo un carácter reactivo, vía conflictos territoriales, lo que no se tradujo en reformas o cambios para implementar una forma distinta de relacionarse 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.

### **II.3. Etapa 3: Reformas políticas limitadas y cambio constitucional 2014-2023.**



En esta etapa se observa mayor dinamismo en materia de propuestas y cambios en descentralización. 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 descentralizado<sup>4</sup>), desde las bancadas regionalistas (creadas en el congreso a mediados de 2014), desde la visibilización que le dio la convención constitucional a la descentralización y, a partir del año 2021, desde la asociación de gobernadores regionales de Chile, AGORECHI.

### ***II.3.1- Reformas políticas limitadas a la descentralización de Bachelet 2014-2018.***

A partir del segundo gobierno de la expresidenta 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 aprobó el congreso, no fue lo sugerido por la “*comisión asesora*” ni lo propuesto en el programa de gobierno de la expresidenta.

Lo sugerido 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

---

<sup>4</sup> Formada el año 2014, y es la continuadora de la CONAREDE.

gobernador regional, pero que cohabitaría con una autoridad regional designada llamada delegado presidencial regional.

La principal consecuencia de esto era que el gobernador regional, no coordinaría los servicios públicos desconcentrados, es decir, secretarios regionales ministeriales (representantes de ministerios en regiones) y direcciones regionales de servicios públicos nacionales con presencia en región. Ese trabajo lo haría el delegado presidencial regional, dado que con ello se aseguraba democratizar el nivel regional, pero el nivel central no perdía el control de la agenda y ejecución de la política pública a través de ministerios 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 de los partidos políticos 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 y, en parte, romper parcialmente con la tutela centralista y avanzar, pero de manera limitada en descentralización política.

En concreto, al término del segundo gobierno de Bachelet, se impulsaron dos leyes que hasta hoy se mantienen. 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).

### ***II.3.2. El fallido intento de descentralización fiscal de Sebastián Piñera 2018-2022***



Iniciado el segundo gobierno del expresidente Piñera (2008-2012), se estableció el itinerario para la elección de gobernador regional el cual originalmente estaba planificado para octubre del 2020, pero producto de la pandemia se postergó 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. 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.

### ***II.3.3. Estallido social, convención constitucional y la relevancia de la descentralización.***

En pleno gobierno del expresidente Piñera, en octubre de 2019, sucede lo que se conoce como “El 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](http://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.

### ***II.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 (T13, 2021).

La elección de los gobernadores regionales hizo que de inmediato se convirtieran en actores claves, tanto así que los proyectos de ley de descentralización financiera presentados por el expresidente Piñera, no encontraron apoyo en estos nuevos actores. Prefiriendo promover un dialogo 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 dialogo 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 son las siguientes. Primero, fortalecer la coordinación multinivel y la participación territorial, que incluye suprimir la figura del delegado presidencial regional (Agorechi, 2023).

Segundo, avanzar en descentralización administrativa, que implica modificar el procedimiento de transferencia de competencias vigente. Tercero, fortalecer la descentralización fiscal, promoviendo una ley de rentas regionales, la suficiencia y certeza de recursos, flexibilidades presupuestarias, entre otros. Cuarto, 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).

Finalmente, en esta etapa cabe señalar que se provocó el cierre del intento constitucional que concluyó con el rechazo del proyecto vía referéndum el 4 de septiembre del año 2022. Pero en noviembre del mismo año, se abre otro proceso, producto del acuerdo entre el congreso nacional y los partidos políticos, quienes acordaron continuar con el proceso constituyente. Este intento, nuevamente sitúa a la descentralización como uno de los temas centrales, pero a diferencia del proceso anterior, se establecieron límites respecto a lo que se puede plantear en el futuro proyecto constitucional, a lo que se le denominó “bordes constitucionales” (BCN, 2023). Se acordó 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.

### ***II.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 con 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. 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. 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.

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, por lo tanto, su consenso no aseguraba mayorías al interior del congreso para impulsar cambios más estructurales (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](http://www.chiledescentralizado.cl)).

En esta etapa también 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.

### **3.- CONDICIONES FAVORABLES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y GOBERNANZA.**

La evolución de la descentralización desde 1990, demuestra que el debate y las propuestas 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 cambiando paulatinamente la dinámica de la gobernanza en regiones.

Por un lado, se puede afirmar que este modelo de gobernanza tutelada por el nivel central ha ido perdiendo control sobre los gobiernos regionales, especialmente a partir de la democratización completa de la elección de sus autoridades. Esto ha ido dinamizando la



relación con las comunidades e intensificando la agenda pública a escala regional (Entrevista 4, 2022). No obstante, sigue predominando, pero con cierta fragilidad, esta tutela a través de la figura del delegado presidencial regional, porque aún mantienen 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 de los gobiernos regionales para responder a demandas focalizadas en territorios y por la ausencia de rendición de cuentas hacia la ciudadanía. Esta tendencia, se ha ido revirtiendo a partir de la elección de autoridades, las que han ido promoviendo 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. En específico, el proceso constituyente ha ayudado notablemente a la difusión de la temática, a relevar el tema en la opinión pública, más allá de la fallida idea de Estado regional que contenía el borrador constitucional rechazado el 4 de septiembre.

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

El contexto *político-constitucional* se refiere a la posibilidad de tener una constitución en este nuevo intento generado en noviembre del año 2022. A pesar de que este acuerdo contempla lo que se denominó “bordes constitucionales” (que no son otra cosa que límites que debe contemplar una nueva constitución), entre los cuales se encuentra tener un Estado unitario descentralizado, es altamente esperable que se tendrán mejores condiciones a las que actualmente existen. Esto, por el sólo hecho de que el “borde constitucional” de Estado unitario descentralizado, es totalmente diferente al que predomina en el artículo 3 de la actual constitución. En él se define a Chile como un Estado unitario con desconcentración administrativa de funciones, desde el que se desprende el diseño institucional regional restringido. Por esta razón es que, considerando

la naturaleza política de este nuevo proceso constituyente, y el rol que pueda tener 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 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 han sumado al gobierno y al congreso en la firma de la agenda de descentralización en enero de 2023. Los amplios consensos encontrados para suprimir la figura del delegado presidencial, en 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, incluso, independientemente de lo que suceda con el proceso de nueva constitución. 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 que va produciendo espacios de relación con la comunidad y respuestas a través de políticas públicas que anteriormente no se podían llegar a establecer.

La agenda pública regional se ha dinamizado, 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 y la gobernanza 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, 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 misma dirección, los gobiernos regionales han comenzado a elaborar políticas específicas de participación ciudadana, con el objetivo de identificar las necesidades y brechas en esta materia a nivel regional y plantear mecanismos y espacios para dinamizar la participación y la democracia regional.

A través de la implementación de este conjunto de dispositivos institucionales, se espera establecer paulatinamente un modelo de gobernanza más plural y proactivo con la comunidad regional de lo que se producía previo a las reformas implementadas. A partir de la incorporación de más actores en el espacio público regional, la agenda de temáticas se iría tornando mucho más dinámica y dependerá de la realidad de cada región y de los liderazgos políticos, si éstas son canalizadas, o las organizaciones que reivindican temáticas complejas o estructurales en cada territorio, seguirán un camino de movilización no necesariamente a través de mecanismos o espacios institucionales de participación.

#### 4. CONCLUSIONES

La relación del gobierno regional con la comunidad, hasta antes que se eligieran íntegramente a las autoridades regionales, funcionó bajo un modelo de gobernanza tutelada donde el intendente 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, se comenzó a intensificar la relación con la comunidad, canalizando demandas para responder a los requerimientos de sus electores. En paralelo, el surgimiento de conflictos territoriales, así como la promoción de la descentralización



por parte de organizaciones no gubernamentales y actores políticos, permitió socializar la necesidad de elegir intendente regional, hasta que se concretó el año 2021.

El conjunto de estas reformas favorables a la descentralización, sumado al contexto político constitucional actual, ha provocado una mayor apertura de espacios de participación ciudadana y una intensificación de la agenda pública regional. Se comienza a provocar un cambio en la configuración del poder a nivel regional, en la relación con la sociedad civil y con el centro político, incorporándose más actores al proceso decisional. Se ha ido configurando entonces un tipo de gobernanza más abierta y plural, pero aún incipiente, sin observarse cambios significativos dado que persisten resabios del centralismo político.

En el actual escenario se vislumbra una condición esencial para promover una dinámica de gobernanza democrática a nivel regional, la cual se refiere al vector promotor de los cambios en favor de la descentralización. Hasta antes de la elección de gobernadores regionales el impulsor eran los propios actores incumbentes en la administración del poder central, quienes proponían cambios para distribuirlo, siendo a veces contradictorio esperar profundidad cuando implicaba pérdida de poder para el que lo ostentaba. El diseño institucional chileno no genera incentivos para que la coalición gobernante ceda poder a nivel regional, porque con ello pierde control de la agenda política e injerencia en servicios públicos regionales. De ahí que una gobernanza regional tutelada, sin contrapeso político y social territorial, era el proceso natural para sostener control de poder y de agenda de políticas públicas en regiones.

Por ello es que, dentro del actual contexto político, especialmente por la elección de gobernadores regionales y el proceso constituyente, la descentralización y la gobernanza democrática regional, se han visto favorecidas a través de su difusión y sensibilización en el país. Más allá de que la idea de Estado regional, haya estado contenida en la propuesta constitucional rechazada en el referéndum, y que el Estado unitario descentralizado se haya definido como borde en una eventual nueva constitución, estas dos condiciones son indiscutiblemente promotores de la descentralización y de una nueva gobernanza a escala

regional. Fundamentalmente porque se han planteado y promovido, desde actores, instancias y posiciones que históricamente no habían sido protagonistas de los cambios en esta materia.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

AGORECHI, Asociación de Gobernadores Regionales de Chile, (2023). Protocolo de Acuerdo en materia de Descentralización. Firmado el 19 de enero de 2023 en la región de Antofagasta.

BCN, Biblioteca del Congreso Nacional. (1992). Ley 19175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, promulgada el 5 de noviembre de 1992.

BCN, Biblioteca del Congreso Nacional. (2005). Ley 2050 Reforma constitucional que introduce diversas modificaciones a la constitución política de la república, promulgada el 18 de agosto de 2005.

BCN, Biblioteca del Congreso Nacional. (2009). Reforma Constitucional en materia de gobierno y administración regional, promulgada el 28 de octubre de 2009.

BCN, Biblioteca del Congreso Nacional. (2017). Ley 20.990 Dispone Elección del Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional, promulgada el 5 de enero de 2017.

BCN, Biblioteca del Congreso Nacional. (2018). Ley 21.074 Fortalecimiento de la Regionalización del País, promulgada el 2 de febrero de 2018.

BCN, 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 2023

Boletín 13815-05 ingresado a la cámara del Senado (2020). 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.

Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, (2014). Informe Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, Documento de trabajo, entregado el 7 de octubre de 2014.

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).

Delamaza, G. (2012). Responsabilidad social empresarial, política e internacionalización. El caso del «conflicto de los cisnes» en Valdivia, Chile. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 39, N° 70, págs. 167-202.

Delamaza, G., Thayer, L. (2016). Percepciones políticas y prácticas de participación como instrumento para la gobernanza de los territorios. *EURE (Santiago)*, 42(127), 137-158.

Delamaza, G., Maillet, A. y Martínez, C. (2017). Socio-Territorial Conflicts in Chile: Configuration and Politicization (2005-2014). In *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No. 104, 23-46.

Figuroa, P. y Jordan, T. (2020). 7 Propuestas Para la Nueva Constitución de Chile. Editorial Universidad de Santiago de Chile, 200 pp.



Falleti, T. (2006). Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina Y Colombia En Perspectiva Comparada. *Desarrollo Económico*, 46(183), 317–352.

Henríquez, O. (2020). Las Leyes de Descentralización: eje del cambio en la política territorial y la Intergubernamentalidad en Chile. *RIEM*, N°21, año XI, enero-julio, pp. 5-28.

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 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. Editorial Paidós-Planeta. Santiago, 124 p.

Navarrete, B., y Higuera, V. (2014). Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010 Convergencia. *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 21, núm. 66, pp. 179-202.

Szmulewicz, E., y Montecinos, E. (2019). Gobernadores Regionales y Delegados Presidenciales: zonas de conflicto y espacios de colaboración en Von Baer, H., Bravo N. (editores) *Desarrollo Territorial Colaborativo. Descentralizando poder, competencias y recursos*. Editorial de la Universidad de La Frontera.



Thayer, L. (2011). Descentralización y desarrollo regional en Chile: Una mirada desde la sociedad. *Polis*, 10(30), 267-287

T13, (1 diciembre de 2021). Boric propone eliminar figura de delegado presidencial en encuentro con gobernadores <https://www.t13.cl/noticia/elecciones-2021/politica/boric-propone-eliminar-figura-delegado-presidencial-encuentro-gobernadores>

Vial, C., Maturana, F., Rojas, A. (2016). Nuevas regiones e inversión pública en Chile: El caso de las regiones de Los Ríos y Arica y Parinacota. *Revista LIDER* Vol. 18, Nro. 29, pp 49-74.

