

Gobernanza Multinivel y Multiescalar: Análisis del Plan de Zona Rezagada Costa Araucanía en Chile

Humberto Avilés G.

Investigador Independiente

h.aviles01@ufromail.cl

<https://orcid.org/0009-0006-7026-9832>

Resumen

La política pública para zonas rezagadas tiene entre sus objetivos fortalecer la gobernanza para el desarrollo territorial mediante la colaboración entre los niveles comunal, regional y nacional, junto a la implementación de normas que incrementen el capital social y optimicen la toma de decisiones de actores claves. Este estudio se enfoca en el plan de zonas rezagadas Costa Araucanía entre el año 2017 y 2020, aplicando un análisis desde la teoría de la gobernanza multinivel y multiescalar al plan para identificar las brechas que existen respecto a estos enfoques teóricos. Los resultados muestran que, aunque se intenta reforzar procesos de gobernanza, el Estado chileno persiste en una gestión vertical, centralizada y sectorialista, sin cambios en los diseños institucionales y sin avanzar de manera significativa en la descentralización ni en el empoderamiento real de los territorios denominados rezagados.

Palabras clave: descentralización, instituciones, actores, niveles, decisiones.



Fecha recepción: 13-06-2024

Fecha aceptación: 04-11-2024

Multiscalar and Multilevel Governance: Analysis of the Costa Araucanía Lagging Regions Plan in Chile

Abstract

Public policy for lagging regions aims to strengthen governance for territorial development through collaboration across communal, regional, and national levels and with the implementation of standards to increase social capital between and optimize decision-making by key stakeholders. This study draws on multilevel and multiscalar governance theory to identify gaps in the Plan implemented in the lagging region “Araucanía Coast» between 2017 and 2020. The results show that, despite efforts to reinforce governance processes, the Chilean State continues to operate with a vertical, centralized, and sectoral management approach with no significant institutional change nor progress in decentralization that could have empowered the so-called lagging territories.

Keywords: decentralization, institutions, stakeholders, levels, decision-making.

Cómo citar este artículo

Avilés, H.(2024). Gobernanza Multinivel y Multiescalar: Análisis del Plan de Zona Rezagada Costa Araucanía en Chile. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 22(43), 76-107. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2024.74963>

Chile ha registrado un crecimiento significativo en su producto interno bruto, lo que ha contribuido a reducir los índices de pobreza en sus regiones. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la calidad de vida en Chile se aproxima al promedio de los países miembros en aspectos como empleo, ingresos, equilibrio entre vida laboral y personal, salud y bienestar subjetivo (OCDE, 2021). No obstante, estos avances macroeconómicos suelen ocultar las profundas desigualdades territoriales, que generan malestar social.

Un ejemplo de esta situación fue el denominado “estallido social” de 2019, cuando miles de personas se manifestaron contra las desigualdades estructurales derivadas de la Constitución de 1980, el manejo político-fiscal y administrativo en la posdictadura, y el centralismo excesivo y normalizado del Estado chileno.

En el contexto de América Latina y el Caribe, Chile se posiciona como el cuarto país más desigual de la región, según el *Informe de Pobreza y Desigualdad* del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2021). Este informe resalta varias condiciones de sus territorios:

- Persisten territorios en situación de rezago.
- El lugar de nacimiento o residencia de las personas a menudo determina su condición socioeconómica y acceso a bienes que garantizan el bienestar.
- Aunque Chile ha logrado altos niveles de crecimiento, los beneficios se concentran en algunas regiones.
- Las políticas públicas centralizadas reconocen de manera limitada las desigualdades territoriales.
- Comprender y abordar las disparidades territoriales beneficia no solo a las regiones afectadas, sino también al desarrollo general del país, dado el costo económico y social que implican estas brechas.
- Es crucial no solo medir los niveles de crecimiento o pobreza en un país, sino también analizar cómo se distribuyen estos resultados entre los diferentes territorios.

Las notorias brechas territoriales representan un desafío significativo para el Estado chileno, caracterizado por un excesivo centralismo.

A pesar de este panorama, el Estado impulsa recurrentemente intervenciones y procesos destinados a incorporar actores en distintos niveles de acción de las políticas públicas, con el objetivo de generar nuevas estructuras institucionales y diseños de gobernanza. Sin embargo, estas iniciativas suelen surgir desde una institucionalidad centralizada, lo que dificulta abordar eficazmente las desigualdades territoriales.

Ante esta problemática, el presente análisis se centra en el *Programa de Territorios Rezagados Costa Araucanía* desarrollado entre 2017 y 2020 (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2017). Para examinar esta experiencia, se utilizan dimensiones de las teorías de gobernanza multinivel, multiescalar y los atributos ideales de la polio-centricidad (Gibson et al., 2000; Aligica y Tarko, 2012; Ostrom, 1961). El objetivo es identificar los aspectos más relevantes y evaluar en qué medida la institucionalidad central, sectorial y regional se adapta a las tensiones generadas durante la implementación de esta iniciativa.

En este documento, se entiende por sectorial a nivel central la generación de políticas y programas gestionados directamente por los ministerios en las regiones. Por su parte, el sectorial desconcentrado se refiere a la delegación de ciertas funciones y responsabilidades a oficinas regionales, las cuales poseen un grado de autonomía para adaptar las políticas a los contextos locales. No obstante, estas oficinas pueden estar limitadas por la estructura jerárquica del gobierno central (Fernández, 2005; Franco, 2017; Jara, 2006).

El enfoque de la gobernanza multinivel y multiescalar resulta fundamental, ya que, en la discusión más amplia sobre gobernanza, estos enfoques reconocen al territorio como un actor crucial en la configuración de acuerdos. En particular, la gobernanza multinivel destaca la interacción entre diferentes niveles del Estado y actores, mientras que la gobernanza multiescalar subraya la necesidad de considerar múltiples escalas en la toma de decisiones (Ostrom, 1961).

Con base en lo anterior, los actores locales y comunales no solo buscan asumir un papel más activo, superando los roles operativos tradicionales, sino que también contribuyen significativamente a la gestión y planificación regional. Esto desafía el modelo centralizado y promueve un enfoque más integrado y participativo. En este contexto, surgen interrogantes sobre estos procesos, tales como: ¿cómo influye

un marco institucional centralista y sectorialista en el éxito de iniciativas públicas orientadas a disminuir brechas territoriales? ¿De qué forma se toman las decisiones y se alcanzan acuerdos? ¿En este tipo de programas existen mecanismos de toma de decisiones, acuerdos e inclusión de actores de nivel local y territorial? Si los hay, ¿cuáles son sus posibilidades y limitaciones en un contexto centralista y sectorialista? ¿Qué tensiones se generan? ¿Qué formas de gestión eventuales pueden surgir en un modelo estatal centralista?

El artículo está organizado de la siguiente manera: en la primera sección, se presentan los principales conceptos teóricos del enfoque de gobernanza, con énfasis en los aspectos multinivel, multiescalar y policéntrico. A continuación, se describe el territorio Costa Araucanía. Posteriormente, se expone el método y análisis realizados sobre el Plan, considerando los elementos de gobernanza multinivel, multiescalar y las características de la policentricidad. Finalmente, el artículo concluye con una serie de recomendaciones y reflexiones para programas similares de intervención territorial bajo un diseño institucional centralizado.

Antecedentes Teóricos Sobre Gobernanza

La gobernanza se ha convertido en un término polisémico, ya que ha pasado de ser recurrente en los discursos de actores públicos y privados a ser una de las palabras más reconocidas en el ámbito académico de las ciencias políticas y las ciencias sociales. En este contexto, la gobernanza admite múltiples interpretaciones.

Una de estas interpretaciones es la proporcionada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1997), que define la gobernanza como:

“El ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los niveles de gobierno. La misma comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias”.

Cabe señalar que el PNUD (2021) sitúa a la gobernanza en el núcleo de su gestión, identificando cinco dimensiones clave: las instituciones; la gestión del sector público, del sector privado y sus responsabilidades mutuas; la descentralización y la gobernanza local; las organizaciones de la sociedad civil; y la gobernanza en circunstancias particulares.

Por su parte, la socióloga alemana Renate Mayntz describe este estilo de gobernar como más cooperativo y consensual. Según ella, “se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privados” (2006, p. 83). Este enfoque busca superar los modelos tradicionales y verticales de gestión pública, destacando la importancia de todos los actores locales que participan en un espacio compartido.

Por otro lado, desde Latinoamérica, la uruguaya Cristina Zurbriggen (2011) señala que muchas definiciones de gobernanza se enmarcan desde una perspectiva neoliberal. Estas concepciones, según explica, tienden a preservar modelos de desarrollo centralistas que se oponen a los enfoques de desarrollo territorial. En este sentido, afirma:

“En primer lugar, el Estado debe determinar con precisión el alcance de las funciones que asume y transferir el resto al mercado. Al mismo tiempo, debe incrementar la participación del sector privado y la sociedad civil en actividades que hasta ahora estaban reservadas al sector público, bajo el argumento de que el monopolio estatal en temas de infraestructura, servicios sociales y otros bienes y servicios tiende a ser poco eficaz”.

Para comprender estas visiones y contrastarlas con el caso chileno, el sociólogo Gonzalo Delamaza (citado en Fernández, 2010) plantea que la gobernanza puede entenderse como el aumento y diversificación de los participantes en el ámbito público. Este fenómeno, producto de cambios sociales e institucionales, requiere procesos y estructuras que coordinen a estos actores. Según Delamaza, es fundamental establecer objetivos compartidos de manera colectiva, sin imposiciones previas, para responder de manera efectiva y coherente a la complejidad del entorno.

En este contexto, distintos teóricos han propuesto tipologías que vinculan las relaciones entre el Estado y la sociedad como posibles escenarios de desarrollo de la gobernanza. Para este análisis, Pierre y Peters

(2005) identifican cinco modelos de relación entre el Estado y la sociedad: estatista, liberal-democrático, estado-céntrico, modelo holandés y gobernanza sin gobierno. Cada uno de estos modelos presenta atributos y brechas que condicionan la articulación ideal de actores en las intervenciones estatales.

Gobernanza Multiescalar, Multinivel y Policentricidad

Las diferentes perspectivas sobre la gobernanza han dado lugar a posiciones específicas en la literatura contemporánea, destacándose en este análisis la gobernanza multiescalar, multinivel y la policentricidad (Aligica y Tarko, 2012; Araral, 2014; Gibson, 2000). La gobernanza implica una descentralización efectiva en la toma de decisiones, con la participación de actores y la aplicación de reglas en distintos niveles y escalas. Estos procesos buscan promover la colaboración y coordinación horizontal para construir colectivamente objetivos que impulsen el desarrollo territorial. Este enfoque propone un cambio significativo en las relaciones Estado-sociedad, entendido bajo la conceptualización de McGinnis (2011):

“Un proceso mediante el cual se forma, aplica, interpreta y reforma el repertorio de reglas, normas y estrategias que guían el comportamiento dentro de un ámbito determinado de interacciones políticas”.

En este marco, es esencial comprender la gobernanza como un proceso en el que actores públicos, sociales y privados operan bajo un conjunto de normas que orientan sus acciones hacia un propósito común. Vicent Ostrom, Charles Tiebout y Robert Warren (1961) introdujeron el concepto de policéntrismo en el lenguaje de las ciencias políticas, estableciendo un salto conceptual en los acuerdos sociales. Según su trabajo, estos sistemas se caracterizan por “muchos centros de decisión que tienen prerrogativas limitadas y autónomas y operan bajo un conjunto de reglas generales” (Aligica y Tarko, 2012, p.1).

En este contexto, Ostrom (1961) define una organización policéntrica como “un patrón de organización donde muchos elementos independientes son capaces de ajuste mutuo para ordenar sus relaciones entre ellos dentro de un sistema de reglas” (1961, p. 23). Esta definición resulta clave para analizar jerarquías que coordinan sistemas de actores, permitiendo alcanzar objetivos comunes y tomar decisiones de manera estructurada y eficiente.

En este contexto, Elinor Ostrom (2015) plantea que el término policéntrico describe un sistema en el que los ciudadanos tienen la capacidad de constituir diversas autoridades gubernamentales en distintas escalas. Cada entidad opera con autonomía para diseñar y aplicar normativas dentro de su esfera de autoridad y en una región geográfica específica.

Por su parte, McGinnis (2011) explica que el policentrismo es un sistema de gobierno en el que las autoridades de diferentes niveles o centros de poder interactúan para establecer las condiciones bajo las cuales tanto ellas como los ciudadanos bajo su jurisdicción pueden actuar. Asimismo, define las limitaciones impuestas a sus actividades con fines públicos.

El pensamiento de Elinor Ostrom se orientó hacia la gobernanza policéntrica, creando un marco teórico para comprender e investigar las instituciones y la gobernanza en diferentes sistemas. Este enfoque destaca por su reconocimiento explícito de la diversidad de acuerdos institucionales necesarios para abordar problemas a distintas escalas (Araral, 2014).

La importancia de los sistemas policéntricos radica en su vínculo con la gobernanza, ya que permiten la interacción de múltiples actores sociales, gubernamentales y no gubernamentales en diversas escalas y niveles, facilitando procesos de toma de decisiones.

Para complementar lo anterior, Ostrom (2010, citado en Miguez et al., 2015) señala que la policentricidad genera interrogantes sobre las interacciones y resultados que emergen en diferentes niveles. Este enfoque permite analizar cómo las instituciones policéntricas contribuyen o dificultan la innovación, el aprendizaje, la confianza, la cooperación entre los participantes y el logro de resultados más efectivos, justos y sostenibles a múltiples escalas (2015, p. 16).

La policentricidad también permite analizar múltiples niveles y “desarrollar métodos para evaluar los beneficios y costes de estrategias adoptadas en un tipo de ecosistema, comparando sus resultados con los obtenidos en otros” (Ostrom, 2009, p. 16). Este enfoque contribuye a comprender los efectos diferenciados de las políticas y a diseñar soluciones adaptadas a contextos específicos.

Asimismo, la policentricidad se vincula directamente con el desarrollo descentralizado, tal como lo plantea Elinor Ostrom (1999), quien interpreta este concepto como el resultado de interacciones entre varios centros de autoridad independientes. Esto contrasta con la monocentricidad, un modelo de gobernanza caracterizado por un único centro de autoridad.

Para entender el policentrismo como una característica de la gobernanza, es esencial reconocer que múltiples actores interactúan en un territorio específico, cada uno con lógicas, intereses y objetivos distintos en el proceso de toma de decisiones. En este contexto, la gobernanza se manifiesta como multiescalar, multinivel y policéntrica.

El atributo multinivel se relaciona directamente con los procesos de descentralización, dado que implica la distribución de facultades, recursos y procedimientos en diferentes niveles de gobierno para abordar problemas públicos específicos. Según Gibson et al. (2000), los niveles son “las unidades de análisis que se sitúan en la misma posición de una escala. Muchas escalas conceptuales contienen niveles ordenados jerárquicamente, pero no todos los niveles están vinculados entre sí en un sistema jerárquico” (2000, p. 218). En este sentido, la escala de reglas (formales o informales) puede diferenciarse en niveles como el comunitario, comunal, regional, nacional e internacional.

En el ámbito europeo, Hooghe et al. (2001) vinculan el concepto de gobernanza multinivel con “la dispersión de la toma de decisiones autorizada en múltiples niveles territoriales” (2001, p. xi). Este análisis se complementa con lo señalado por Fernández y Weason (2021), quienes caracterizan la gobernanza multinivel a través de dos dimensiones principales: vertical y horizontal.

La dimensión vertical se enfoca en las relaciones entre los niveles central, regional y local, destacando la importancia de la coherencia y colaboración entre ellos mediante acuerdos que faciliten la participación y la responsabilidad en la toma de decisiones y la implementación de políticas. Por su parte, la dimensión horizontal abarca la coordinación entre agencias, instituciones y actores que operan en el mismo nivel. Esta dimensión no solo incluye entidades gubernamentales, sino también a diversos actores sociales y privados (Fernández y Weason, 2021).

Ambas dimensiones son esenciales para superar el enfoque centralista y sectorial del Estado y para desarrollar políticas y gestiones territoriales que integren una visión global e interdisciplinaria. Estas características hacen de la gobernanza multinivel una herramienta clave para abordar la complejidad de los problemas públicos contemporáneos.

Como se señaló anteriormente, la gobernanza policéntrica implica la existencia de acciones en múltiples escalas. La escala se define como “las dimensiones espaciales, temporales, cuantitativas o analíticas utilizadas para medir y estudiar cualquier fenómeno” (Gibson et al., 2000, p.218). En relación con el tiempo, puede abarcar un día, una semana, un año o incluso una década. Respecto al espacio, se extiende desde un metro hasta millones de metros. Cuando se refiere a la cantidad, implica el número de individuos estimados por un investigador como participantes en una relación social, pudiendo variar de uno a millones (Gibson et al., 2000). A través de este análisis multiescalar, es posible comprender cómo las reglas establecidas en un nivel superior impactan en la toma de decisiones en un nivel inferior, o viceversa (Hawkins et al., 2016).

Es importante destacar que las escalas pueden analizarse desde diferentes enfoques. En este estudio, el interés recae en las instituciones. Desde la perspectiva de la nueva economía institucional y, en particular, el enfoque de Elinor Ostrom, las instituciones se entienden como “reglas usadas por los individuos para determinar quién y qué está incluido en las situaciones de decisión, cómo se estructura la información, qué acciones pueden adoptarse y en qué secuencia, y cómo las acciones individuales serán agregadas en decisiones colectivas” (Kiser y Ostrom, 2000, p. 89).

Por lo tanto, se puede hablar de escala de reglas cuando se hace referencia a marcos normativos o normas formales e informales que limitan las acciones de las personas y tienen expresión territorial. Más formalmente, estas normas “son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico” (North, 2001, p. 13).

En cuanto a la escala de actores, esta se refiere a las relaciones y dinámicas entre participantes que operan en diversos niveles dentro de los procesos de gobernanza, desde el ámbito internacional y nacional

hasta el regional, comunal y comunitario. Este enfoque permite analizar cómo los actores interactúan en diferentes niveles y cómo estas interacciones influyen en los resultados de las políticas públicas.

Gobernanza Territorial

La gobernanza territorial puede considerarse un instrumento clave para mejorar la efectividad de la gestión estatal, especialmente en el ámbito de las políticas públicas de desarrollo (Farinós, 2008). Las herramientas de análisis y los procesos que orientan a la gobernanza territorial contribuyen a una mejor comprensión de las dinámicas territoriales. Asimismo, se define como “el proceso institucional-organizacional que construye una estrategia para poner a disposición los diferentes modos de coordinación entre actores geográficamente cercanos en parcial y provisional, teniendo en cuenta premisa para resolver problemas sin precedentes” (Fuini, 2012, p. 95).

Desde la perspectiva del nuevo institucionalismo, los procesos de gobernanza territorial están ligados a la toma de decisiones sobre recursos comunes o acciones colectivas. Este enfoque proporciona herramientas para entender cómo se construyen y operan las reglas, los procesos y las organizaciones. Incluye también “conjuntos informales de ideas y valores (...) que configuran las formas en que las organizaciones piensan sobre sus problemas y conciben las presiones políticas” (Bevir, 2007, p. 374). Por ello, a través del análisis multiescalar, se puede comprender cómo las reglas establecidas en un nivel superior impactan en la toma de decisiones en un nivel inferior, y viceversa (Hawkins et al., 2016). En este marco, la gobernanza territorial actúa como una lente para interpretar estos procesos.

En el caso de Chile, el *Informe Territorial de la OCDE* (2009) subraya la necesidad de fortalecer la gobernanza territorial mediante una mayor participación de la sociedad civil. Este enfoque se vincula con nuevas formas de gobernar, destinadas a superar los desafíos impuestos por la globalización y el desarrollo. Según el informe, “un mejor desempeño regional requiere un mejor matching entre políticas públicas y necesidades territoriales. Para darle soporte a ese matching se requiere un sistema de gobernanza multinivel” (OCDE, 2009, p. 168).

Sin embargo, los estudios sobre gobernanza territorial en Chile siguen siendo limitados. Esto se debe a la persistencia de un Estado cen-

tralizado y jerárquico que obstaculiza el avance de la sociedad y no se adapta adecuadamente a las demandas actuales.

Centralismo

El origen del centralismo en Latinoamérica puede atribuirse al dominio español bajo la corona de Castilla. Según Veliz (2014), “Las Indias fueron creadas a partir de la metrópoli como una estructura centralizada por mentes políticas que contemplaban el Renacimiento desde Madrid, la capital imperial de una nación llena de confianza tras grandes victorias militares, y gobernada por un gobierno burocrático” (2014, p. 10). Este autor señala que América Latina heredó una cultura centralista, explicada por la ausencia de procesos como la Revolución Industrial y la Revolución Francesa, la inexistencia de formas feudales y el predominio de una única religión de carácter latitudinario.

A estas circunstancias históricas se suma el diseño del Estado que construyó la élite política y económica, caracterizado por la concentración del poder en detrimento de su distribución. Este modelo institucional centralista generó un exceso de normativas y leyes que favorecieron desproporcionadamente a los niveles centrales del Estado, marginando a los entes subnacionales y, en particular, a los territorios que proveían materias primas, mano de obra y canales de comercialización (Veliz, 2014).

En Chile, el fracaso del Estado centralista se sustenta en su estructura jerárquica, definida por un monopolio político en el que pocos toman decisiones que afectan a todos los territorios en dimensiones políticas, jurídicas, fiscales y administrativas. Este sistema ha generado múltiples conflictos desde 1810, como la “dictadura militar, centralista e incluso ‘Lautarina’ de Bernardo O’Higgins” (Salazar, 2011, p. 38), justificada por la continuación de la guerra en Perú.

A esto se suman ejemplos contemporáneos, como los excesivos incentivos públicos para promover inversiones en la región Metropolitana y la concentración de programas informativos que priorizan problemas sociales originados en la capital. Valenzuela Van Treek (2017) ilustra esta realidad: “Los dos grupos periodísticos de Santiago controlan el 90% de la prensa escrita nacional. Eso es Chile: los hoyos en San Diego con Av. Matta”.

Los principales actores del sistema son de carácter nacional: el

Gobierno, el Congreso, partidos políticos, medios de comunicación y grandes corporaciones empresariales (Borja, 1987). Este centralismo también se refleja en la academia, donde un pequeño número de universidades concentra la mayor parte de los recursos destinados a investigación y ciencias, mientras que las universidades regionales reciben asignaciones significativamente menores.

Descentralización

En el pasado, presente y futuro, se han formulado y se formularán diversas conceptualizaciones sobre la descentralización y su impacto en el desarrollo de los territorios. Estas definiciones se encuentran arraigadas en las distintas teorías del Estado, así como en la historia, la cultura y el desarrollo político de los países. Alexis de Tocqueville (2007) desarrolla la idea de la descentralización como el modelo más adecuado para construir una democracia que represente y tome en cuenta las opiniones y decisiones de la ciudadanía. Este marco nos permite identificar características transversales en los sistemas de Estados descentralizados.

Esteban Valenzuela Van Treek (2015) señala que la descentralización “es otorgar poder, o devolver poder, a una comunidad organizada a un nivel territorial menor al moderno Estado central” (2015, p.36). Desde esta perspectiva, el proceso de descentralización implica la transferencia de poder del nivel nacional al regional, otorgando competencias a los gobiernos subnacionales y a la ciudadanía. Esto busca habilitar una toma de decisiones territorial más participativa, fortaleciendo los niveles comunitarios y comunales.

En este artículo, se analizará la descentralización según la define la *Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado* (2017):

“Concebimos la descentralización no solo como un proceso administrativo o financiero —aunque esencial— dirigido por el Estado y el Gobierno nacional, sino como un instrumento de gobernanza multinivel que requiere la activa y cualificada participación de las comunidades, élites e instituciones regionales y locales”.

Esta definición aborda la descentralización como una reforma significativa para el Estado, con profundas implicaciones para la calidad de la gobernanza. Por esta razón, su conexión con el análisis del programa en cuestión resulta fundamental, especialmente considerando que la participación es un medio esencial para garantizar los procesos en Es-

tados descentralizados.

Al reconocer que la descentralización transforma la relación histórica, jerárquica y burocrática entre el Estado y la ciudadanía, es posible explorar su conexión con la gobernanza. Claudia Serrano (2011) identifica dos visiones sobre esta relación. La primera, *top-down* (desde arriba hacia abajo), sostiene que “el Estado centralista, auto centrado y jerárquico no responde a las necesidades de la sociedad actual, reclamándose procesos de desconcentración del poder” (2011, p. 4). La segunda, *bottom-up* (desde abajo hacia arriba), plantea que “en la base, en las comunidades, localidades y territorios están los activos y talentos que permiten potenciar y optimizar las capacidades endógenas de los territorios al articularse en torno a propósitos compartidos” (2011, p.4).

Esta última visión se fundamenta en la misión democrática de la descentralización. Según Finot (2001), su objetivo es “equilibrar la mayor injerencia que normalmente tienen en las decisiones públicas las élites políticas y económicas, mediante una mayor participación directa (empezando por elecciones subnacionales) y de las organizaciones de los sectores sociales mayoritarios o de minorías discriminadas” (2001, p. 71). Así, tanto en la práctica como en la teoría, se observa que la descentralización, acompañada de un entorno de gobernanza favorable, contribuye de manera significativa al desarrollo de los territorios.

La gobernanza es un elemento de la evolución del Estado que asume que los desafíos de la globalización deben enfrentarse mediante la colaboración y cooperación entre todos los actores públicos y privados. Este enfoque busca superar las limitaciones del desarrollo en un marco democrático descentralizado que ofrezca soluciones adaptadas a los territorios. Como explica Aguilar (2005), “el corazón del concepto de gobernanza es un concepto descentralizado de la dirección de la sociedad que ya no puede ser dirigida (controlada), por un centro” (2005, p. 4).

Finalmente, basándose en los conceptos revisados de descentralización y gobernanza, se presenta un cuadro comparativo que destaca las fortalezas del enfoque *bottom-up* y las debilidades de la lógica *top-down* (Tabla 1). Este cuadro también examina cómo se manifiestan las decisiones en un contexto multinivel, multiescalar y policéntrico, proporcionando un marco para analizar su impacto en el desarrollo territorial.

Tabla 1. Comparación de Modelos de Desarrollo Estatal

Lógica estatal	Características	Autores
Arriba hacia abajo (Centralismo, multiescala, multinivel y policentricidad).	Tecnocrático-Jerárquico, formulados por un actor central, conflictividad ambiental, Clientelismo y nepotismo, corrupción, captura de rentas, captura el Estado, fallos de Estado.	(Serrano C., 2011; Zurbriggen, 2011; Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado, 2017; McGinnis, 2016)
Abajo hacia arriba (Descentralizada, simétrica, participativa, control ciudadano, gobernanza multiescalar, multinivel y policéntrica).	Cogestión, coproducción, cogobernanza, coordinación territorial, coordinación intersectorial, mesas territoriales, articulación público-público, asociatividad, empoderamiento comunitario, Innovación tecnológica	(Boisier, 2007; Falleti, 2005; Aguilar, 2005; OCDE, 2021; RIMISP, 2021).
Arriba hacia abajo (Centralismo, multiescala, multinivel y policentricidad).	Tecnocrático-Jerárquico, formulados por un actor central, conflictividad ambiental, Clientelismo y nepotismo, corrupción, captura de rentas, captura el Estado, fallos de Estado.	(Serrano C., 2011; Zurbriggen, 2011; Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado, 2017; McGinnis, 2016)
Abajo hacia arriba (Descentralizada, simétrica, participativa, control ciudadano, gobernanza multiescalar, multinivel y policéntrica).	Cogestión, coproducción, cogobernanza, coordinación territorial, coordinación intersectorial, mesas territoriales, articulación público-público, asociatividad, empoderamiento comunitario, Innovación tecnológica	(Boisier, 2007; Falleti, 2005; Aguilar, 2005; OCDE, 2021; RIMISP, 2021).

Fuente: Elaboración propia en base a revisión de modelos de lógicas estatales.

Antecedentes Del Territorio Costa Araucanía

La región de La Araucanía cuenta con una población total de 957.224 habitantes, según el censo de 2017. El territorio costero alberga a 94.260 personas, lo que equivale al 9,8% de la población regional. Entre las comunas que lo conforman, Saavedra y Toltén presentan la menor concentración de habitantes, con 12.450 y 9.722 personas respectivamente, mientras que Nueva Imperial registra la mayor densidad poblacional con 32.510 habitantes. Todas las comunas del territorio (Carahue, Nueva Imperial, Teodoro Schmidt, Toltén y Saavedra) muestran una variación negativa en el crecimiento poblacional, en contraste con la tendencia regional y nacional observada en 2017.

El área conjunta de las cinco comunas suma 3.989 km², lo que representa el 12,6% de la superficie regional, que alcanza los 31.842,3 km². Carahue es la comuna más extensa con 1.341 km², mientras que Saavedra tiene la menor superficie con 401 km². La densidad poblacional promedio del territorio es de 0,25 habitantes por kilómetro cuadrado (Instituto Nacional de Estadísticas, 2017).

En cuanto a la distribución espacial, el 49,92% de la población habita en zonas urbanas, mientras que el 50,01% reside en áreas rurales (Instituto Nacional de Estadísticas, 2017). En comparación con censos previos, el territorio no ha experimentado un crecimiento poblacional, observándose una disminución en el grupo etario de 0 a 44 años y un aumento en el segmento de 45 a 65 años, lo que refleja un proceso de envejecimiento. Todas las comunas cuentan con al menos un 40% de población rural, siendo Saavedra la más rural, con aproximadamente el 64% de su población en esta condición.

El pueblo Mapuche constituye el 47% de los habitantes del territorio, con 49.690 personas. En Saavedra, el 64,03% de la población (9.827 personas) se identifica como Mapuche, mientras que en Nueva Imperial esta proporción alcanza el 53,27% (18.023 personas). Estos porcentajes superan ampliamente el promedio regional de población Mapuche, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (2017).

En el contexto nacional, la Encuesta CASEN 2020, realizada durante la pandemia de COVID-19, indicó un aumento de la pobreza por ingresos en Chile del 2,2%, pasando del 8,6% en 2017 al 10,8% en 2020, lo que afectó a 2.112.185 personas. La Araucanía fue la región más impactada, con una tasa de pobreza del 17,4%, seguida por Ñuble (14,7%) y Tarapacá (14%). Las regiones con menor incidencia de pobreza fueron Magallanes (5,7%) y Aysén (6,6%).

Plan Zona de Rezago

La política pública actual tiene su origen en el plan de desarrollo para territorios rezagados, creado en 2014 por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública bajo la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, durante el gobierno de Michelle Bachelet. Este plan identificó territorios con brechas significativas en desarrollo y se propuso diseñar políticas y proyectos de inversión pública orientados a estas áreas.

El programa se fundamenta en principios como la participación, la intersectorialidad, el desarrollo de capacidades locales, la cooperación público-privada-social y la responsabilidad fiscal. Sus objetivos incluyen mejorar las condiciones para el desarrollo social, económico y productivo, fortalecer la gobernanza territorial y aumentar las externalidades positivas de la actividad privada. Se aplica específicamente en

territorios rezagados, con un enfoque institucional que opera a nivel nacional, regional y territorial.

Para alcanzar estos objetivos, se implementan planes territoriales de desarrollo que integran instrumentos como planes específicos, metodologías diferenciadas para la evaluación de proyectos y la adaptación de instrumentos públicos a la realidad territorial. Estas acciones se coordinan para fortalecer la gestión y fomentar el progreso en las zonas rezagadas (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2017).

El período entre 2014 y 2018 fue considerado una etapa piloto del programa, que finalmente se consolidó como una Política Nacional sobre Zonas Rezagadas, promulgada mediante el decreto número 975 el 16 de mayo de 2018. El territorio Costa Araucanía se incorporó al plan el 19 de octubre de 2016, a través del decreto 1.490 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Esta decisión se basó en indicadores como las brechas de pobreza a nivel nacional y regional (según la Encuesta CASEN) y el alto nivel de aislamiento del territorio (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2012).

Plan De Desarrollo Para Territorios Rezagados Costa Araucanía

En el contexto previamente descrito sobre el territorio de implementación del programa, se detalla a continuación la metodología empleada para la construcción del plan de zona de rezago Costa Araucanía (Figura 1).

Cada etapa metodológica comprendió acciones específicas orientadas a alcanzar los objetivos propuestos, tales como la vinculación con actores locales, el levantamiento de información, el diseño de mesas público-privadas, la realización de talleres, la constitución de una mesa territorial y técnica regional, y la retroalimentación del plan con autoridades locales y consejeros regionales de La Araucanía.

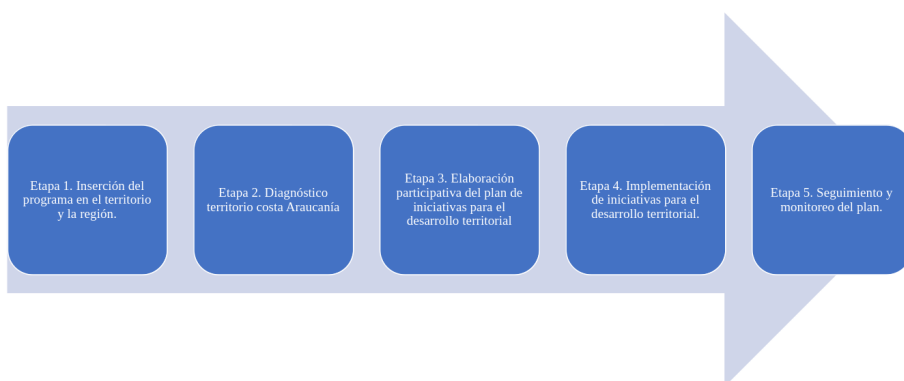
El proceso de construcción del plan se organizó en torno a diversas mesas de trabajo denominadas Temática, Territorial y Técnica Regional. Una vez formulado, el plan se presentaba al Consejo Regional de La Araucanía para su evaluación. La Figura 2, ilustra la estructura y funcionamiento de estas mesas de trabajo.

Tres instancias clave estructuraron el proceso:

- **Mesa Temática:** En esta participaron actores públicos y privados, quienes definieron tres ejes de desarrollo —Turismo, Pesca y Agroproductivo— y propusieron proyectos a financiar.
- **Mesa Territorial:** Presidida por el gobernador provincial, esta mesa aprobó el plan y definió sus objetivos y la cartera de proyectos para el territorio.
- **Mesa Territorial Regional:** Liderada por el intendente y el gabinete regional, analizó los proyectos propuestos por las instancias previas.

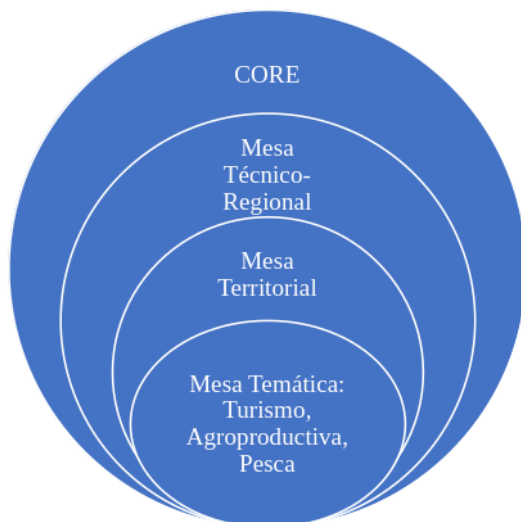
El plan fue evaluado y aprobado inicialmente por la Mesa Territorial, que incluyó representantes de los sectores de turismo, agroproductivo y pesca, junto con autoridades locales y la coordinadora regional. Posteriormente, se presentó al Consejo Regional de La Araucanía para su sanción. En total, participaron 355 personas, provenientes tanto del sector público como del privado, a lo largo del proceso.

Figura 1. Metodología del Plan de Desarrollo de Zona de Rezago Costa Araucanía



Fuente: Elaboración Propia en base Plan de Desarrollo Para Territorios Rezagados Costa Araucanía 2017-2020.

Figura 2. Niveles de Toma de Decisiones del Programa Zona de Rezago Costa Araucanía



Fuente: Avilés (2021)

Método y Análisis

Esta investigación adopta un enfoque cualitativo e interpretativo, centrado en analizar cómo los actores perciben y comprenden su entorno. Según Moreno (2006), el objetivo principal es explorar las interpretaciones individuales y colectivas, buscando profundizar en las relaciones, dinámicas y actividades dentro de un escenario específico. El diseño cualitativo permite al investigador emplear relatos que ofrezcan al lector una comprensión rica y fundamentada del caso, basada en la experiencia (Stake, 1998).

Se utilizó el estudio de caso como estrategia metodológica, ya que este enfoque se centra en la singularidad y complejidad de una situación particular, proporcionando una visión detallada de su funcionamiento en contextos específicos (Stake, 1998). Como señala el autor, el método no intenta reflejar el mundo de forma generalizada, sino analizar lo

que ocurre en un caso particular. El caso seleccionado es intrínseco, no representativo, y no busca generar generalizaciones a partir de sus hallazgos (Stake, 1998).

Por otro lado, Robert K. Yin (2013) sostiene que los estudios de caso son útiles para refinar, confirmar y extender teorías, producir conocimiento y validar resultados obtenidos por otros enfoques. Además, Yin (1994) define el estudio de caso como “una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes”.

En esta investigación, las fuentes de información se obtuvieron mediante once entrevistas semiestructuradas realizadas a actores de nivel comunitario, local, regional y nacional que participaron en el diseño del plan de zona de rezago Costa Araucanía. Las entrevistas incluyeron preguntas abiertas, diseñadas para evitar respuestas simples de sí o no, y fomentar descripciones más detalladas de episodios, relaciones y explicaciones (Stake, 1998, p. 64).

La muestra se seleccionó mediante un muestreo de conveniencia, descrito como “fácil y eficiente” (Martin-Crespo, 2007, p. 3) y que consiste en la selección arbitraria de las unidades que se presentan al investigador, sin un criterio predeterminado, siendo estas autoseleccionadas o elegidas por su disponibilidad (Mejía, 2000, p. 169).

Los criterios de inclusión para los entrevistados, presentados en la Tabla 2, fueron los siguientes:

- Representantes del sector agrícola, turismo y pesca artesanal de las comunas del territorio Costa Araucanía.
- Actores públicos de nivel comunitario, local, regional y nacional que hayan participado al menos en una instancia de la mesa territorial del programa.

Se decidió analizar siete documentos oficiales, obtenidos mediante el portal de transparencia del Gobierno Regional de La Araucanía (folio AB085T0000594) y documentos públicos disponibles en las páginas oficiales de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y el Ministerio del Interior (Tabla 3).

Tabla 2. Actores Entrevistados

Niveles	Actores	Organización	Sector
Comunitario	Representante de Mesa Pesca Artesanal y Acuicultura,	Asociación Comunal de Pescadores de Saavedra	Sociedad civil/privados
Comunitario	Representante de Mesa Agroproductiva	Comité de Agricultores Comuna de Carahue	Sociedad civil/privados
Comunitario	Representante de Mesa de Turismo, Saavedra	Cámara de Comercio y Turismo de Saavedra	Sociedad civil/privados
Comunitario	Representante de Mesa de Turismo, Toltén	Cámara de Turismo de Toltén	Sociedad civil/privados
Comunitario	Representante de Mesa de Turismo, Teodoro Schmidt	Emprendedora	Sociedad civil/privados
Comunitario	Representante de Mesa de Turismo, Carahue	Cooperativa Huapi Trovolhue	Sociedad civil/privados
Local	Alcalde de la comuna de Carahue	Municipalidad de Carahue	Público
Local	Secretario Ejecutivo	Asociación Costa Araucanía	Público
Local	Jefe de la Unidad de Desarrollo Económico Local	Municipalidad de Carahue	Público
Regional	Coordinadora Regional	Programa Zona de Rezago Costa Araucanía, GORE Araucanía	Público
Nacional	Jefe División de Desarrollo Regional	SUBDERE Nacional	Público

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3. Documentos e instrumentos revisados

Nombre de Documento	Autor y año de Publicación
Acta de constitución de mesa territorial zona de rezago Costa Araucanía.	Gobierno Regional de La Araucanía, programa de gestión territorial, 08 de noviembre 2017.
Mensaje del ejecutivo junto a decreto y plan de zona de rezago Costa Araucanía.	Luis Mayol Bouchon, intendente, Gobierno Regional de La Araucanía, 24 de agosto de 2018.
Estrategia de implementación plan de trabajo zona rezagada Costa Araucanía agosto de 2017- marzo 2018.	Gobierno Regional de La Araucanía, programa de gestión territorial, noviembre 2017.
Programas financiados vinculados al programa zona de rezago Costa Araucanía.	GORE y CORE de La Araucanía, 15 de julio de 2019.
Plan de desarrollo para territorios rezagados: programa piloto y propuesta de política pública.	SUBDERE, Ministerio de Interior y Seguridad Pública, mayo 2017.
Decreto 1.116 establece plan de desarrollo para territorios rezagados.	SUBDERE, Ministerio del Interior y Seguridad, mayo 2015.
Plan zona de rezago asociación de municipalidades Costa Araucanía.	AMCA, sin fecha.

Fuente: Elaboración Propia

Para resguardar la privacidad de los entrevistados, se protegieron sus datos personales, priorizando la confidencialidad y la voluntariedad de los participantes. En este sentido, se aplicó un consentimiento informado que explicitó los objetivos de la investigación, y los actores firmaron el documento tras comprender plenamente los alcances de este trabajo.

El análisis de los datos recopilados se realizó mediante la técnica de análisis de contenido, considerada adecuada para interpretar diversos tipos de materiales, como grabaciones, transcripciones, imágenes, videos o documentos. Según Abela (2002, p. 2), “el denominador común de todos estos materiales es su capacidad para albergar un contenido que, leído e interpretado adecuadamente, nos abre las puertas al conocimiento de diversos aspectos y fenómenos de la vida social”.

Asimismo, Marradi et al. (2007, p. 290) señalan que el análisis de contenido es “una técnica de interpretación de textos [...] que se basan en procedimientos de descomposición y clasificación de éstos [...] los textos de interés pueden ser diversos: transcripciones de entrevistas, protocolos de observación, notas de campo, fotografías, publicidades televisivas, artículos de diarios y revistas, discursos políticos, etcétera”.

Las categorías utilizadas en el análisis derivaron de definiciones teóricas relacionadas con la gobernanza multiescalar y multinivel. Las características de las organizaciones estatales centralizadas se fundamentaron en una revisión exhaustiva de la literatura, lo que permitió construir una perspectiva conceptual sobre los elementos y atributos que definen esta política pública.

Resultados

Los resultados de esta investigación responden a las preguntas iniciales, estructurando los hallazgos en torno a las categorías teóricas de gobernanza, actores y reglas, utilizadas para analizar el programa de zonas rezagadas en Costa Araucanía (2017-2020). La comparación entre teoría, transcripciones de entrevistas y documentos de los actores involucrados permitió un análisis integral.

Según McGinnis (2011), la gobernanza exige coordinación entre sectores públicos y privados para superar obstáculos y promover el desarrollo territorial. Sin embargo, el análisis evidencia que las relaciones en Costa Araucanía se basan en un enfoque Estado-céntrico. En este modelo, el Estado concentra la toma de decisiones, relegando a las entidades regionales y comunales a un papel secundario y operando bajo un esquema burocrático centrado en el cumplimiento de metas presupuestarias.

Los actores comunitarios tuvieron una participación limitada en la toma de decisiones, mientras que los actores locales, regionales y nacionales desempeñaron roles más influyentes. Las autoridades comunales fueron esenciales para incorporar el territorio al programa, aunque enfrentaron dificultades debido a la falta de articulación con los actores comunitarios. A nivel regional, la coordinación interinstitucional se vio obstaculizada por la alta rotación de personal. En contraste, los actores nacionales asumieron un rol crucial en la revisión y aprobación del programa.

Finalmente, la escala de reglas y normas desempeñó un papel central al regular las acciones dentro del programa. Este marco normativo permitió estructurar las interacciones entre los distintos niveles de gobierno, aunque no siempre garantizó una participación equitativa de los actores territoriales.

El sistema de gestión estatal del *Plan Zona de Rezago Costa Araucanía* adoptó un enfoque centralizado con una limitada intervención regional, aunque incluyó ciertos ajustes para atender las necesidades del territorio. A nivel local, los actores se circunscribieron a seguir las reglas establecidas, sin influencia en el diseño o la normativa del plan. Las administraciones municipales únicamente pudieron presentar sugerencias en las bases de programas concursables con temáticas de fomento productivo vinculadas al plan, lo que facilitó el acceso a fondos estatales. Como señaló el entrevistado N°7: “los alcaldes lograron modificar, llegar a acuerdos con Sercotec para que lograran modificar la metodología de selección [...]”.

El Plan sigue la lógica del paradigma de administración *top down*, donde las autoridades en la cúspide de la jerarquía toman y ejecutan decisiones basándose en sus propias perspectivas sobre la intervención en el territorio. La Figura 3 ilustra esta dinámica, mostrando las relacio-

nes jerárquicas entre las escalas de organizaciones y las reglas que rigen el programa.

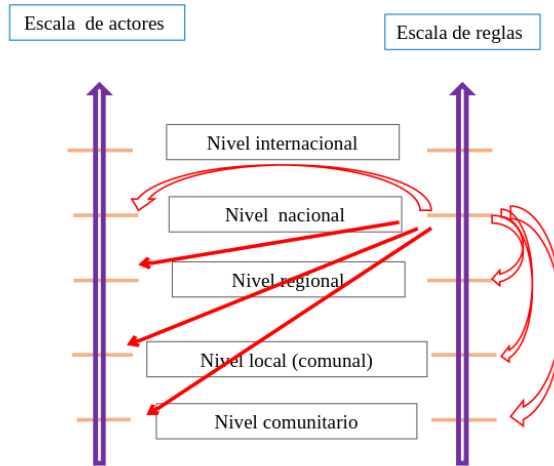
En la Figura 4 se representa cómo los actores nacionales ejercen una influencia significativa sobre las decisiones en los niveles regional, local y comunitario. Aunque el programa busca fortalecer la gobernanza territorial, las decisiones sobre diseño e implementación se definieron previamente a nivel central. Asimismo, la Figura 5 muestra cómo las reglas formales e informales interactúan predominantemente desde arriba hacia abajo, evidenciando que las decisiones del programa dependen en gran medida de la normativa central.

El análisis documental revela la creación de normativas específicas para el desarrollo del plan, como el Decreto N°1.116, que establece: “es necesario coordinar las acciones de los órganos de la administración del Estado dentro de los territorios rezagados, facilitando la flexibilización y adaptación de procedimientos según esta realidad, conforme a la normativa vigente” (2021, p. 2).

Este enfoque refuerza la lógica centralista, donde las manifestaciones del programa se estructuran a nivel nacional, regional y territorial: “El Programa Piloto tiene manifestaciones a nivel nacional, regional y territorial, las cuales podrían considerarse en la gobernanza contemplada por el futuro proyecto de ley” (2015, p. 3).

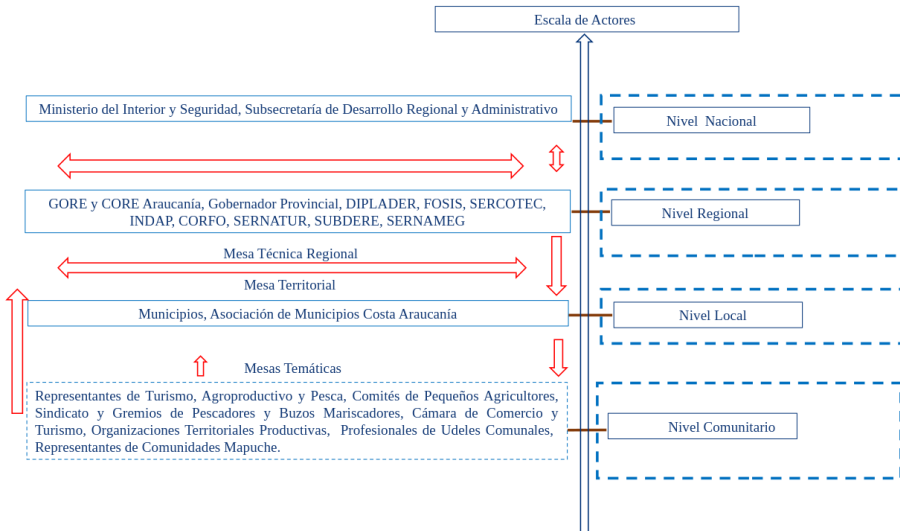
Este diseño contrasta con la visión de Gibson, Ostrom y Ahn (2000), quienes sostienen que “las unidades de análisis situadas en la misma posición de una escala contienen niveles jerárquicamente ordenados, pero no todos los niveles están conectados en un sistema jerárquico” (2000, p. 218). En el caso de Costa Araucanía, las normativas formales e informales operan en diferentes niveles —comunitario, comunal, regional, nacional e internacional— como lo expone la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2017).

Figura 3. Lógica Top Down en Programa Zona de Rezago Costa Araucanía, a partir de resultados de análisis de entrevistas semiestructuradas y documentos



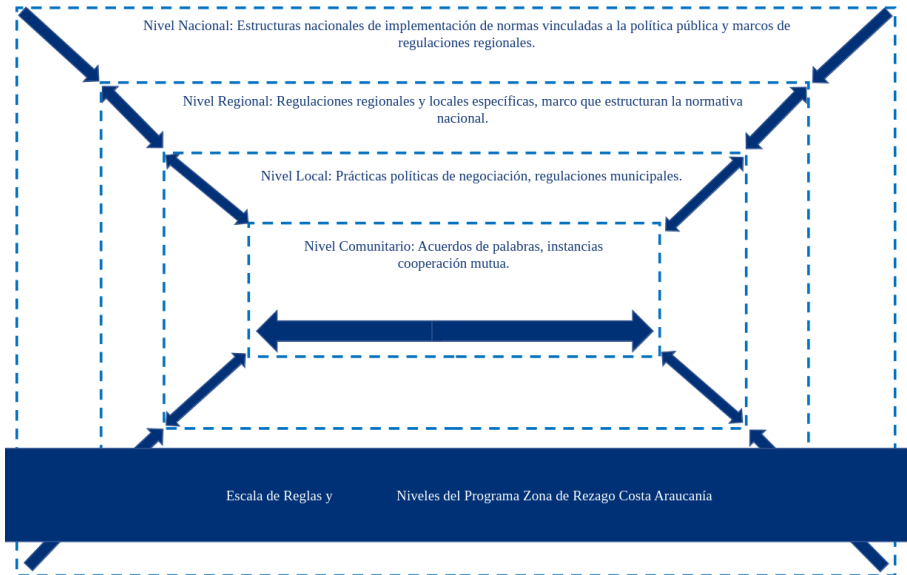
Fuente: Avilés (2021)

Figura 4. Esquema de relaciones y dinámicas de las organizaciones que interactúan en el Programa Zona de Rezago Costa Araucanía



Fuente: Elaboración Propia.

Figura 5. Escala de Reglas del Programa Zona de Rezago Costa Araucanía



Fuente: Elaboración Propia.

Fortalezas y Debilidades del Plan Zona de Rezago Costa Araucanía desde la Gobernanza Multinivel y Multiescalar

Uno de los objetivos estratégicos del programa consiste en “Fortalecer la gobernanza para el desarrollo territorial” (Subdere, 2017), con un enfoque en el fortalecimiento del capital humano, los gobiernos locales y las redes territoriales. Para lograr un desarrollo efectivo, resulta fundamental complementarlo con una gestión estatal basada en un enfoque *bottom-up* y con normativas claras que abarquen desde lo comunitario hasta lo nacional. Esto garantizaría que todos los actores involucrados comprendan plenamente los alcances y limitaciones de la iniciativa.

La Tabla 4 presenta un resumen de los resultados obtenidos a partir de las entrevistas realizadas con actores comunitarios, locales, regionales y nacionales vinculados al plan. Dichos resultados permiten realizar un diagnóstico que identifica las principales fortalezas y debilidades del programa, proporcionando insumos para evaluar su implementación y efectividad.

Tabla 4. Fortalezas y Debilidades del Plan Zona de Rezago Costa Araucanía

Fortalezas	Debilidades
Articulación comunitaria.	Diseño de participación y toma de decisiones centralista.
Capacidad de aunar intereses territoriales.	Falta de normas en los distintos niveles de actores.
Capacidad de generar lazos en distintos niveles.	Falta de información para tomas de decisiones.
Compromisos de actores comunitarios y locales.	Sistema centralizado y burocrático.

Fuente: Elaboración Propia.

Conclusiones

El análisis del *Plan de Zona de Rezago Costa Araucanía* evidencia las limitaciones de la arquitectura institucional del Estado centralizado para abordar políticas públicas con enfoque territorial. Un avance hacia una descentralización real y efectiva, que asigne mayores competencias a los gobiernos subnacionales y locales, permitiría decisiones más alineadas con las necesidades y especificidades de cada territorio, especialmente en contextos similares al de este estudio.

La descentralización debe ir acompañada de reformas fiscales y administrativas que garanticen una gestión transparente y eficiente de los recursos públicos, respaldada por mecanismos de control social y rendición de cuentas. Como señala García Ojeda (2014), estos mecanismos exigen que los políticos y gobiernos rindan cuentas ante la ciudadanía en democracias representativas, fortaleciendo la confianza y la responsabilidad en la gestión pública.

A pesar de las limitaciones iniciales, como la falta de una incorporación activa de la sociedad civil y el sector privado en la implementación y monitoreo del plan, el desarrollo del programa logró reconocer e integrar demandas comunitarias y locales, incorporándolas en la dimensión política de la gestión territorial.

Sin embargo, el fortalecimiento de la gobernanza del plan enfrenta obstáculos significativos en el contexto de un Estado centralizado. Estas barreras dificultan la construcción de decisiones complejas y la implementación de acciones transformadoras, particularmente cuando se requiere la coordinación y participación de múltiples actores y reglas en los procesos de gestión territorial.

La gobernanza multinivel ofrece un marco para facilitar la interacción y colaboración entre diferentes niveles de gobierno y actores, promoviendo decisiones y acciones coordinadas desde el ámbito local hasta el nacional. Este enfoque puede favorecer la generación de nuevas perspectivas en los programas, al impulsar el diálogo interinstitucional, la coordinación territorial y la coproducción en distintas escalas. Asimismo, un enfoque multiescalar que incorpore reglas formales y fomente la participación de actores con poder de decisión en diversos centros y niveles puede abrir oportunidades innovadoras en las políticas públicas orientadas al desarrollo territorial, incrementando la flexibilidad y adaptabilidad a las particularidades de cada territorio.

Para avanzar en esta dirección, se sugieren los siguientes criterios para la formulación e implementación de políticas públicas:

1. Garantizar acceso equitativo a la información para todos los actores involucrados, estableciendo canales de comunicación tanto horizontales como verticales.
2. Llevar a cabo consultas periódicas con los actores locales en relación con decisiones que afecten los programas, tanto en el ámbito administrativo como en el de gestión territorial.
3. Definir reglas claras y consensuadas para las negociaciones desde las etapas iniciales de cada implementación.
4. Fomentar la acción colectiva y la coordinación ciudadana en la ejecución y seguimiento de los programas.
5. Asegurar mecanismos de rendición de cuentas transparentes y constantes, esenciales para construir confianza entre los actores involucrados y la ciudadanía en general.

Es importante reconocer que los enfoques centralistas y sectorialistas en el diseño de políticas, como el caso analizado, han exacerbado las desigualdades territoriales y limitado el impacto de los planes en zonas desfavorecidas. Para superar este desafío, se necesita un modelo de gobernanza que promueva la participación efectiva de actores en todos los niveles, estableciendo relaciones de cooperación y colaboración entre comunidades, municipalidades, gobiernos regionales y el nivel nacional. Este enfoque contribuiría a un desarrollo integral y sostenible, reduciendo las desigualdades territoriales mediante un modelo de gestión adaptado a las especificidades de cada territorio.

Referencias

- Aguilar, L. (10 de Junio de 2005).** *Gobernanza y Justicia*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. https://www.focal.ca/pdf/cuba_Aguilar_Gobernanza%20y%20Justicia_April%2021%202005_Mexico.pdf
- Aligica, P., y Tarko, V. (2012).** Polycentricity: from Polanyi to Ostrom, and Beyond. *Governance international journal of policy and institution*, 25, 237-262.
- Andréu Abela, J. (2002).** Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada. *Documentos de Trabajo: Serie Sociología*, 1-34.
- Araral, E. (2014).** Ostrom, Hardin and the commons: A critical appreciation and a revisionist view. *Environmental Science & Policy*, 36, 11-23. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2013.07.011>
- Avilés, H. (2021).** *Gobernanza en el Programa de Desarrollo Territorial de Zona de Rezago Costa Araucanía: Un Estudio de Caso desde una Mirada Multiescalar y Multinivel*. Tesis de magister no publicada. Universidad de La Frontera.
- Bevir, M. (2007).** *Governance, Encyclopedia of governance*. SAGE Publications.
- Boisier, S. (2007).** *América Latina en un medio Siglo (1950/2000): el desarrollo ¿Dónde estuvo?*. Observatorio iberoamericano del desarrollo local y la economía social.
- Borja, J. (1987).** *Repositorio CEPAL*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a385b2e8-305b-4ad2-9263-c77131dfab3f/content>
- Cea, J. L. (1997).** Hacia el Estado regional en Chile. *Revista Chilena de Derecho*, 24 (2), 337-351.
- De Tocqueville, A. (2007).** *La Democracia en América*. Akal.
- Falleti, T. (2006).** Una Teoría Secuencial De La Descentralización: Argentina Y Colombia En Perspectiva Comparada. *Revista de Ciencias Sociales*, 46 (183), 317-352.
- Farinós, J. (2008).** Gobernanza Territorial para el Desarrollo Sostenible: Estado de la Cuestión y Agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 11-32.
- Fernández, J. R. (2005).** El Desarrollo de Buen Gobierno en el Territorio: Experiencias y Desafíos para la Descentralización, el Desarrollo y la Coordinación y Cooperación Territorial. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile: CLAD. <https://repositorio.cidim.esap.edu.co/bitstream/handle/20.500.14471/8932/6676-1.pdf?sequence=1>
- Fernández, M., y Weason, M. (15 de mayo de 2021).** *Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América Latina*. www.rimisp.org/wp-content/files_mf/13596570249.pdf
- Finot, I. (2001).** Descentralización en América Latina: Teoría y práctica. *Publicación CEPAL/UN*, 1-133.
- Franco, F. (2017).** La fragmentación del Estado en Chile y la gestión de las políticas públicas. *Mundos Plurales-Revista Latinoamericana de Políticas y acción Pública*, 4(1), 47-70.
- Fuini, L. L. (2012).** Compreendendo a governança territorial e suas possibilidades: Arranjos Produtivos Locais (APL) e circuitos turísticos. *Interações (Campo Grande)*, 13, 93-104.
- Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado. (2017).** *Descentralización 2.0 Construyendo la gobernanza regional que Chile Necesita: un desafío país*. Ediciones Universidad de La Frontera.
- García Ojeda, M. (2014).** *Accountability, cumplimiento y políticas públicas: una propuesta teórica de diseño institucional y un estudio de caso en la región de La Araucanía, Chile*. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Gibson, C., Ostrom, E., y Ahn, T. (2000).** The concept of scale and the human dimensions of global change: a survey. *Ecological economics*, 32 (2), 217-239.
- Hawkins, C. V., Kwon, S. W. y Bacc, J. (2016).** Balance between local economic development and environmental sustainability: A multi-level governance perspective. *International Journal of Public Administration*, 39(11), 803-811.
- Hooghe, L., Marks, G. y Gary, W. (2001).** *Mul-*

ti-level governance and European Integration.
Rowman & Littlefield.

- Instituto Nacional de Estadística (2017).** *Censo de Población y Vivienda.* Instituto Nacional de Estadísticas. <http://resultados.censo2017.cl/Region?R=R09>
- Jara, C. (2006).** La Gestión Territorial Integrada: una estrategia a partir del mejoramiento de la gestión. *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.* Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Kiser, L., y Ostrom, E. (2000).** The Three Words of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches. En M. D. McGinnis (Ed.), *Polycentric Games and Institutions: Reading from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis* (pp. 56-88). University of Michigan Press.
- Martin-Crespo, M. (2007).** El muestreo en la investigación cualitativa. *Nure investigación*, 27, 1-5.
- Mayntz, R. (2006).** Nuevos desafíos de la teoría de Governance. En A. C. I Martínez (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 1-266). Instituto Nacional de Administración Pública.
- McGinnis, M. D. (2011).** An Introduction to IAD and the Language of the Ostrom Workshop: A Simple Guide to a Complex Framework. *Policy Studies Journal*, 39(1), 169-183.
- McGinnis, M. D. (2016).** Polycentric Governance in Theory and Practice: Dimensions of Aspiration and Practical Limitations. *SSRN*, 5. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3812455>
- Mejía, J. (2000).** El muestreo en la investigación cualitativa. *Investigaciones sociales, IV* (5), 165-180.
- Míguez, G., Ballesteros, M., y Gonzalez, R. (2015).** A economía política de Elinor Ostrom: análisis institucional, comunes y gobernanza policéntrica. *Revista española de ciencia política*, 13-40.
- Ministerio del Interior. (2001).** *El Chile Descendralizado Que Queremos un proyecto de todos.* Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. <https://proactiva.subdere.gov.cl/handle/123456789/347>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (10 de Mayo de 2021).** *Establece plan de desarrollo para territorios rezagados.* Biblioteca del Congreso Nacional. <https://www.leychile.cl/N?i=1065063&f=2015-06-26&p=>
- Moreno, I. L. (2006).** *Guía para la investigación cualitativa: etnografía, estudio de caso e historia de vida.* Universidad Autónoma Metropolitana.
- North, D. (2001).** *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.* Fondo de Cultura Económica.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2009).** *Estudios Territoriales de la OCDE: Chile 2009.* Ministerio de Interior.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (18 de Marzo de 2021).** *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)* <https://www.oecd.org/economy/surveys/Chile-2018-OECD-economic-survey-Spanish.pdf>
- Ostrom, E. (1999).** Coping with tragedies of the commons. *Annual review of political science*, 2(1), 493-535.
- Ostrom, E. (2009).** *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva.* Facultad de Ciencias Económicas, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ostrom, E. (2015).** *Comprender la diversidad institucional.* Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, V., Tiebout, C. M., y Warren, R. (1961).** The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry. *The American political science review*, 55 (4), 831-842.
- Pierre, J., y Peters, B. (2005).** *Governing complex societies: Trajectories and scenarios.* Palgrave Macmillan.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (January de 1997).** *Reconceptualizing governance.* <https://digitallibrary.un.org/record/d/268781?ln=en>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (10 de mayo de 2021).** *undp.org.* undp.org: https://www.estudiospnud.cl/wp-content/uploads/2020/06/undp_cl_gobernabilidad_Informe-Auditor%C3%ADa-a-la-Democracia_2014.pdf

- Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (20 de Marzo de 2021).** *RIMISP Informe Latinoamericano 2011.* <https://rimisp.org/informelatinoamericano/index.php/2018/01/30/informe-2011/>
- Salazar, G. (2011).** *En el Nombre del Poder Popular Constituyente.* LOM Ediciones.
- Serrano, C. (12 de Mayo de 2011).** *Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América Latina.* Centro Latinoamericana para el Desarrollo Rural - RIMISP: https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/files_mf/13596570249.pdf
- Stake, R. E. (1998).** *Investigación con estudio de casos.* Ediciones Morata.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2009).** *Bases conceptuales sistema de información de identificación y estímulo de buenas prácticas para el desarrollo de los territorios.* Subdere.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2012).** *Estudio Identificación de Localidades en Condición de Aislamiento.* SUBDERE.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2017).** *Plan de desarrollo para territorios rezagados: programa piloto y propuesta de política pública.* SUBDERE.
- Valenzuela Van Treek, E. (2015).** *Descentralización Ya Conceptos, Historia y Agenda.* RIL Editores.
- Valenzuela Van Treek, E. (2017).** *Combates (in) útiles por la descentralización en Chile.* Ediciones y Publicaciones El Buen Aire S.A.
- Veliz, C. (2014).** *The Centralist Tradition of Latin America.* Princeton University Press.
- Von Baer, H. (2006).** Descentralización: imperativo para el desarrollo humano y territorial equilibrado con gobernabilidad, en un contexto de globalización. Una mirada desde Chile. *Cuadernos de Administración*, 9-40.
- Zurbriggen, C. (2011).** Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38) 39-64.

