



UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS

MARCO CONCEPTUAL

**“Articulación y Actores para la Descentralización en Tres
Regiones de Chile”.**

**Programa Ciudadanía y Gestión Pública
Universidad de Los Lagos - Sede Santiago**

Santiago de Chile – Noviembre 2008

INDICE¹

1. Propuesta del Estudio.....	3
2. Horizonte Normativo del Estudio: la descentralización como una respuesta a la complejidad.....	8
3. Dimensión Institucional Estatal.....	15
4. Dimensión Social.....	31
5. Dimensión Política.....	50
6. Condiciones sociales y económicas que inciden en la constitución de los actores de la descentralización.....	62
7. Bibliografía.....	64

Documento preparado para la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo SUBDERE en el marco del “Estudio: Articulación y Actores para la Descentralización en tres regiones de Chile” por Gonzalo Delamaza como investigador a cargo del proyecto, los miembros del equipo central Nuria Cunill y Alfredo Joignant como co investigadores, y los asistentes de investigación Daniella Gac y Sergio Avendaño.

1. Propuesta del Estudio

a) Propósito

El proyecto investigará la interrelación entre las condiciones institucionales y políticas, y las capacidades de articulación entre actores sociales y políticos para el avance de un nuevo ciclo de descentralización en Chile. Este nuevo ciclo supone el desarrollo de “un nuevo modelo conceptual y político de descentralización debidamente consensuado por los actores involucrados en el proceso”. Ello involucra, a nuestro juicio un adecuado conocimiento y modificación de los vínculos entre los actores, tanto en el ámbito subnacional como entre éstos y el nivel central. Esta propuesta de investigación tiene su principal fundamento en ese diagnóstico, pues identifica como **variable crítica principal las capacidades de relacionamiento de los actores del proceso**, tanto aquellas demostradas en la práctica, como las esperadas del avance del propio proceso de descentralización.

b) Antecedentes y Justificación

Sería largo describir las características que ha tenido hasta ahora el proceso descentralizador en Chile, pero aquellas que la SUBDERE propone para este “nuevo ciclo” revelan, por oposición, las deficiencias del mismo. Ambos elementos pueden sintetizarse en un cuadro de oposiciones:

Ciclo Propuesto	Situación Actual
Descentralización Territorial	Desconcentración Administrativa
Elección Pública Local	Nombramientos desde el nivel central
Incorporación del Enfoque Territorial	Enfoque Sectorial
Incorporación de las Identidades y necesidades de la comunidad	Diseño político e institucional homogéneo en todas las regiones
Gestión participativa	Gestión estatal

Prácticamente todas las características propuestas tienen como supuesto un comportamiento activamente comprometido o proactivo de los actores regionales, pues son los que hacen posible que éstas se desarrollen de buena forma. A diferencia de la situación actual, cuya dinámica depende principalmente del cumplimiento de la normativa y de la calidad del proceso institucional estatal (comandado desde el centro), el “segundo ciclo” a) amplía los actores involucrados (la comunidad, la participación en

la gestión), b) se apoya sobre las capacidades, dinámicas y sinergias posibles entre ellos (enfoque territorial) y c) supone la modificación de las relaciones entre los actores regionales y los “centrales” (elección pública local, descentralización territorial). A lo anterior se agrega, profundizando lo dicho, la gradualidad propuesta para el proceso mismo, lo que implica la diversidad de ritmos de avance en las diferentes regiones y, por lo tanto, una estrategia de implementación que se abre a las particularidades de los procesos regionales.

La existencia de una “masa crítica” de actores regionales, puede considerarse como un requisito fundamental del mismo proceso. Entendemos por “masa crítica” de actores regionales, aquella que manifiesta o posee potencialmente la capacidad de vincularse entre sí de modo proactivo y de modificar sus relaciones con actores externos relevantes –convirtiéndose en interlocutor válido-, de tal modo incidir en las orientaciones y el desarrollo del proceso, desde el lado de la demanda. Ello supone entonces, que la masa crítica corresponde a la articulación de “actores de la descentralización”, esto es quienes pueden constituirse, actuar con márgenes de autonomía y, sobre todo, construir y defender una agenda propia en el nivel regional².

La hipótesis relativa a la “masa crítica” tiene como supuesto el que no será un actor en particular, ni sólo una orientación política central o incluso una mera reorientación institucional la haga posible la descentralización “desde abajo”. La presente propuesta se fundamenta en que ello dependerá de las **capacidades de articulación (actores regionales entre sí) y de las capacidades de interlocución (con actores externos)**. De allí la importancia de conocer la interrelación entre las condiciones en que el proceso de articulación sucede y las capacidades manifestadas y potenciales de los actores para incidir en dichas condiciones. A ello se aboca el presente estudio.

A las consideraciones anteriores se agregan algunas constataciones empíricas, surgidas de investigaciones anteriores, que avalan lo planteado:

- Existe un importante número y variedad de redes de relación entre actores subnacionales (estatales y sociales) surgidas a partir de diversas iniciativas estatales de aplicación local, así como a la iniciativa asociativa de diferentes actores sociales en alianza con instituciones y programas estatales. (Delamaza y Fernández, 2006; Delamaza y Ochsenius, 2008)
- Dichas experiencias se verifican principalmente en el nivel local y, en general, sólo comprometen a actores intermediarios de la política social, con baja

² Características señaladas por Claudia Serrano, Subsecretaria de Desarrollo Regional. Comentario en Taller de Inicio del Estudio, septiembre de 2008.

capacidad de incidencia sobre orientaciones de política (Delamaza y Ochsenius, 2007).

- Existe una fractura o falta de acoplamiento entre las iniciativas surgidas desde el nivel regional y aquellas que surgen de los niveles locales, comprometiendo municipios y actores sociales³. Más agudo es el problema cuando se trata de iniciativas lideradas por la sociedad civil o que surgen en contextos estrictamente locales. (Fernández y Robles, 2004; Delamaza, 2005)

Por otra parte, es posible percibir bastante acuerdo en los **aspectos normativos** de lo que se esperaría de las regiones para “el país descentralizado que queremos” (SUBDERE, 2000). Tanto las autoridades de la SUBDERE como los promotores regionales de la descentralización (CONAREDE y otros) postulan una “región activa”, “autónoma”, “con capacidad de propuesta”, etc. Pero hay menos acuerdo y desarrollo en los **aspectos positivos**, que permitirían señalar el camino a seguir para lograrlo y, sobre todo, las causas de porqué se traba o dificulta el avance. A la vez se percibe un insuficiente compromiso de los actores políticos y sociales con el proceso de impulso a la descentralización⁴.

c) El Enfoque Conceptual de la Articulación

El estudio parte de la hipótesis de que la existencia de actores con capacidad de acción y propuesta, que establecen relaciones entre sí y con otros actores a nivel nacional, es fundamental para la profundización del proceso de descentralización. Ello en la medida en que son precisamente dichos actores quienes se encuentran en mejores condiciones para demandar mayores espacios de autonomía y articularse en pos del desarrollo. Esta hipótesis se sustenta en diversos supuestos que es necesario explicitar.

Un proceso de descentralización que involucra a los actores reales del territorio, requiere un conocimiento de estos, que no se agota en el análisis de los marcos normativos e institucionales que rigen el ordenamiento jurídico político del país. Junto a éste demanda un enfoque, insuficientemente desarrollado hasta hoy, que permita identificar y conocer a los actores que pueden hacerse parte e impulsar el proceso.

³ Así, por ejemplo, la iniciativa de planificación territorial de la Región del Bío Bío o los diálogos regionales de la nueva Región de Los Ríos, aunque cuentan con la potencialidad de articularse con la iniciativa local, se han realizado en condiciones en las que esa articulación se ha visto fuertemente limitada. A la inversa, experiencias como la Comisión Regional de la Pesca Artesanal de la Región del Maule o la Asociación Araucanía Andina, no alcanzan a proyectarse como modelos de gestión descentralizada, a pesar de haber comprometido una gran variedad de actores y haber demostrado una gestión innovadora, eficiente y legítima. Para estos dos últimos casos, ver Programa Ciudadanía y Gestión Pública (2005 y 2007)

⁴ Angell, (1999); Entrevista a H. Von Baer, septiembre 2008.

Adoptamos aquí un análisis de los actores en una triple perspectivas: a) aquello que los actores han hecho en conjunto, esto es su experiencia previa y el aprendizaje que derivan de la misma; b) lo que quisieran hacer de manera articulada, sus proyectos y aspiraciones subjetivas compartidas; y c) lo que podrían hacer de esa manera, es decir sus capacidades y las restricciones que enfrentan⁵. De acuerdo a este esquema, estaremos en presencia de mayor o menor “masa crítica” de actores para la descentralización según sea su trayectoria de articulación previa, su capacidad de propuesta, su voluntad de articulación entre sí y, la importancia de las restricciones que enfrentan.

Puede formularse el siguiente conjunto de oposiciones en cada una de las dimensiones que dará lugar a un número de combinatorias empíricas según los actores se acerquen o alejen de cada uno los polos del continuo:

Dimensión	Polo descentralizador	Polo centralizador
Experiencia previa en articulación	Lo han hecho	No lo han hecho
Aprendizaje	Saben hacerlo	No saben hacerlo
Aspiraciones	Se plantean a hacerlo en el futuro	No se plantean hacerlo
Proyectos	Tienen proyectos que involucren la articulación con otros	No tienen proyectos que involucren la articulación con otros
Capacidades	Cuentan con los recursos para hacerlo (organizacionales, humanos, financieros)	30.
Restricciones	Cuentan con la autonomía suficiente para articularse	Dependen de otros para articularse

Es necesario comprender la dinámica de los actores en su mutua relación y no de modo aislado, pues la columna vertebral de este proceso es la articulación y concertación en función de metas concretas de descentralización (tanto en orientaciones como en gestión). Consideramos de especial relevancia el análisis de las dinámicas de relación entre actores estatales, políticos (principalmente partidos) y sociales (sociedad civil organizada y sector privado empresarial) en territorios determinados.

⁵ Este enfoque supone tomar el “punto de vista del actor” en sus orientaciones hacia la mayor descentralización, en lugar de evaluar a los actores de acuerdo a un proceso de descentralización definido externamente.

Como se trata de pasar de una situación de “centralización” a una “descentralizada”, es clave modificar la relación entre los actores regionales (normalmente subalternos) y los “centrales” (normalmente “dominantes”). Vale decir la dinámica del proceso involucra necesariamente a ambos polos de la relación. Esta relación también tiene un acumulado histórico de experiencias, un conjunto de expectativas y su propia inercia. Al mismo tiempo, se desenvuelve en condiciones institucionales, sociales y políticas determinadas, que es necesario considerar.

Un proceso de reforma compromete voluntades de transformación externas a los actores (una tensión hacia el cambio), así como expectativas, experiencias y capacidades propias de los actores. En definitiva, rasgos de una “cultura regional” que pueden fortalecer o dificultar las propuestas de reforma. En la situación actual se produce una situación positiva, al coexistir una voluntad reformadora desde el gobierno, con demandas descentralizadoras de diverso orden. Sin embargo, el diseño institucional, así como la experiencia acumulada en procesos previos, no resulta un aliciente para la dinámica de los actores (Monje, 2007; Angell, 1999; Mardones, 2007) Es fundamental sustentar las propuestas actuales en dichas características de lo que hemos llamado “cultura regional”, de tal modo de hacer posible una transformación efectivamente consensuada con los actores.

d) Hipótesis y Preguntas del Estudio

En breve, el estudio **busca reconocer y analizar las condiciones institucionales y políticas, y su relación con las visiones, capacidades y dinámicas de los actores estatales, políticos y sociales, (empresariado y sociedad civil), para concertarse entre sí y con otros, a fin de cooperar en función de la descentralización y el desarrollo regional.**

Nuestra hipótesis general señala que **existe influencia recíproca** entre las condiciones (sociales, institucionales y políticas) y las capacidades de articulación para la descentralización, manifiesta o potencial, de los actores políticos y sociales.

La hipótesis general se justifica y fundamenta en otras afirmaciones, que pueden considerarse también hipótesis particulares. Algunas han sido formuladas previamente, referidas a la masa crítica regional como variable crítica y a las capacidades de relacionamiento, como proceso central al ciclo de descentralización propuesto. Otro conjunto de hipótesis surge del desarrollo conceptual en cada una de las dimensiones del estudio: institucional, social y política y se presentan a continuación.

Las preguntas que orientarán la indagación se refieren, entre otras, a: ¿Qué márgenes de autonomía tiene la dinámica política regional para construir interlocución con los niveles centrales? Se parte de la base de que el proceso político –elección de autoridades y representantes populares, dinámica de los partidos políticos- es uno de los factores claves para la implementación de medidas y políticas descentralizadoras, aspecto usualmente no considerado en el diseño de las políticas públicas.

También interesa indagar sobre el tipo de relaciones que se establecen en el sistema político regional, pues se estima que los vínculos políticos y sus incentivos, explícitos o implícitos, son también relevantes para el proceso descentralizador. Así, se plantean preguntas como ¿Qué tipo de relaciones mantienen los actores políticos con los sociales? Y al interior del Estado ¿Cuál existe entre autoridades electas, autoridades designadas y funcionarios/as? ¿Existe entre ellos una sinergia que favorezca el surgimiento y desarrollo de una “masa crítica” regional?

Por otra parte, también interesa conocer acerca de la presencia de los diversos tipos de actores regionales en las diferentes instancias de articulación. El tipo de institucionalización de la participación y la concertación regional, unida a las atribuciones de las instancias institucionales pueden determinar las prioridades de los actores estratégicos (hacia la participación institucional o hacia las instancias informales de articulación e influencia). Así, interesa saber si ¿Participan los actores estratégicos del espacio regional en las instancias de concertación / articulación que se crean? Y por otro lado ¿Son ellas inclusivas respecto de grupos subordinados de la sociedad regional? ¿De qué manera se producen las interacciones y con qué resultados?

2. Horizonte Normativo del Estudio: la descentralización como una respuesta a la complejidad

Desarrollos teóricos recientes avalan las necesidades mencionadas al mostrar que, bajo el nuevo contexto de creciente complejidad e integralidad de los problemas sociales, un gobierno, por más competente y capaz que sea, no es suficiente para enfrentarlos, así como que la dirección de una sociedad, mediante intervención y mando directo ya no es un supuesto viable (Aguilar Villanueva, 2006).

Lo que en este sentido aparece relevado es la necesidad de un nuevo proceso directivo, donde las capacidades gubernamentales se asocian con las sociales. La gobernanza, como nuevo modo de gobernación, llama la atención sobre el hecho de que actualmente la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamentan en la **calidad de la interacción** entre los distintos niveles de gobierno, las organizaciones empresarias y la

sociedad civil (Prats, 2006). El énfasis, particularmente en el ámbito local, se coloca así en la producción de gobernanza a través del diálogo (Innes and Booher, 2003), donde, además de lograr acuerdos, interesa el cambio de las prácticas y principios sociales. La creciente importancia que adquiere la confianza como factor de gestión, y con ella la creación de significados compartidos entre distintos actores potencialmente en conflicto, avala este tipo de abordaje (Hardy *et al.*, 1998).

Este enfoque es particularmente aplicable a los problemas vinculados a la descentralización y el desarrollo territorial. Desarrollamos aquí algunas de sus principales dimensiones: el territorio, las redes como formas de regulación social (la gobernanza de proximidad), el gobierno multinivel y la dimensión política del ámbito local.

a) El Territorio

Actualmente se reconoce que varios factores han provocado una resignificación de los elementos territoriales y de proximidad, reforzando las oportunidades de los ámbitos locales (Subirats, 2006: 5). De una parte, están emergiendo nuevos modelos de desarrollo que revalorizan los aspectos ecológicos y endógenos, y por lo tanto, que refuerzan las especificidades territoriales. Por otra parte, la estructura social ha ido fragmentándose y haciéndose más compleja, con más dinámicas de individualización y con demandas sociales más heterogéneas y específicas que refuerzan las lógicas de proximidad (Ídem).

Lo que interesa de los territorios no es tanto su entidad física, sino su capacidad para albergar y articular relaciones (Subirats, 2006; Brugué, 2008). Bajo este marco no es relevante definir con precisión los límites institucionales o administrativos de ciudades o regiones, sino utilizar la idea de un territorio que se define y se redefine en función de cómo los actores lo utilizan para relacionarse entre ellos.

Desde esta perspectiva, el territorio se define tanto por elementos de proximidad, como por elementos de conectividad virtual. La concepción virtual del territorio ofrece una unidad de análisis compleja y dinámica para acercarse a una realidad que también es compleja y dinámica.

Las relaciones se producen al interior de los territorios y entre territorios. En el nivel inter-territorial, el territorio se define como el espacio de identificación y encuentro de determinados actores sociales y económicos, mientras que en el nivel intra-territorial el territorio es el propio actor que se relaciona con otros actores territoriales. Esta aproximación se completa con el reconocimiento de distintas escalas territoriales; es

decir, supone que los espacios de identificación de los actores son dinámicos y que, en consecuencia, los actores territoriales que se relacionan en el nivel intra-territorial también son cambiantes (Brugué, 2008: 30).

La literatura especializada destaca la importancia de reconocer a los territorios en función de su capacidad para protagonizar determinados tipos de relaciones que no pueden asimilarse a las lógicas interior-exterior y unos-otros, sino a su naturaleza competitiva o colaboradora.

Estos tipos de relación han dado lugar a dos modelos de ciudad que tienen distinta incidencia en la constitución y articulación de los actores locales. Ellos son el modelo de la “ciudad emprendedora” y el modelo de la “ciudad como espacio de interacción social”, que se corresponden en términos generales con los modelos norteamericano y europeo, respectivamente⁶. La gobernanza urbana se refiere, por su parte, a los mecanismos y procesos que generan una forma de gobernar caracterizada por la relación, la negociación, el consenso y el compromiso entre los diferentes componentes de la sociedad local y entre ciudades que conforman redes.

El relevamiento del territorio (y de la ciudad) como ámbito de relaciones competitivas o colaboradoras, es una de las variables a considerar. Otra es la visión integral que se adopta para la gestión del territorio, ya que la dimensión territorial por definición atraviesa toda la institucionalidad pública y por ende, exige nuevos instrumentos de gobierno y administración.

b) Las redes y la Gobernanza de Proximidad

El “gobierno en red” es la condensación del gobierno relacional y territorial. Esta noción sugiere una nueva forma de regulación social que no operaría ni a través de los automatismos del mercado ni de las imposiciones del Estado, sino a través de las negociaciones y los pactos que se producen entre un conjunto de actores interdependientes y que se relacionan entre ellos en un espacio virtual: la red (Brugué, 2008).

Formas de regulación social

⁶ El modelo de la ciudad emprendedora visualiza a las ciudades sólo como instrumentos del crecimiento económico, fundamentalmente acudiendo a nuevas mezclas entre el gobierno municipal y el sector privado, traducidas en una “colaboración imaginativa”. Su contracara es, sin embargo, la ciudad polarizada donde se combinan viejas y nuevas exclusiones (los perdedores). El modelo de la ciudad como espacio de interacción social, en cambio considera a la ciudad como espacio de relaciones y proyectos colectivos que, eventualmente, pueden traducirse en estrategias de desarrollo inclusivas y sostenibles. En este modelo, la actualización de las potencialidades de la ciudad como proyecto colectivo estaría asociada a su conversión en un actor político dotado de capacidad para impulsar y liderar un proyecto determinado. (Brugué, 2008)

	Mercado	Autoridad-Jerarquía	Redes
Bases de la relación	Contratos y derechos de propiedad	Relaciones	Intercambio de Recursos
Nivel de dependencia	Independencia	Dependencia	Interdependencia
Medio de intercambio	Precios	Autoridad	Confianza
Medios de coordinación y resolución de conflictos	La mano invisible y los tribunales	Reglas y procedimientos	Diplomacia y ejercicio de la influencia
Cultura dominante	Competencia	Subordinación	Colaboración y reciprocidad

Fuente: Brugué, 2008

Según lo afirma Subirats (s/f: 4), el referente conceptual de la red sirve tanto para caracterizar una realidad que se nos va imponiendo, como para pensar una forma alternativa de gobernar. Las redes de actores son variables independientes, factores con capacidad explicativa sobre los contenidos y los rendimientos de las políticas (Ídem: 7).

Considerando que las identidades locales o regionales no son algo dado, sino que pueden ser desarrolladas por actores locales, cobran especial relieve los escenarios donde los actores locales puedan interactuar, conocerse y, a partir del reconocimiento de proximidad, colaborar en la persecución de objetivos colectivos (Ídem:11). Desde esta perspectiva, la construcción de espacios de intermediación es una de las más importantes tareas a desarrollar por la institucionalidad pública para activar la red.

Por otra parte, es preciso considerar que el gobierno en red tiene una expresión institucional-organizativa: la intersectorialidad, que desafía tanto la manera compartimentalizada como se han constituido los actores estatales, como las dinámicas de subordinación y jerarquía que han caracterizado su relación. Presionan a su favor la creciente desintegración social y las renovadas dinámicas individualizadoras que obligan a proporcionar respuestas integradas a problemas crecientemente integrales, sobre todo en relación con las políticas sociales.

En América Latina, los mecanismos intersectoriales en general se han caracterizado por la debilidad política, entre otras razones por los conflictos intra-gabinete y por el hecho

de que en muchos casos los ministerios son asumidos como recursos de poder que se distribuyen entre los distintos grupos o líneas que participan del partido o la coalición gobernante.

c) El Gobierno Multinivel

La dispersión de las responsabilidades de gobierno ha propiciado dos líneas de reflexión: la incorporación de la sociedad civil en las tareas de gobierno y la aparición, en el ámbito institucional, de un gobierno multinivel, donde el eje local-global debe articularse (Subirats, s/f: 6).

La noción de gobierno multinivel surge asociada a los nuevos espacios de gobernanza. Supone, entre otras cuestiones, una visión también relacional de las interacciones con otras esferas de gobierno con las que se comparten agendas, problemas, intereses, conflictos y actores, y, por lo tanto, en las que sirve más una perspectiva de confluencia y de colaboración que de jerarquía y exclusividad (Subirats, 2006: 11). En esta perspectiva, el conflicto entre actores e intereses es asumido como un elemento no sólo natural, sino creativo e innovador (Ídem). Pero, en el gobierno multinivel impera la lógica de la concurrencia, que es la lógica de la suma positiva, en vez de la lógica de la especialización que es una lógica de suma cero. El gobierno multinivel no supone un proceso de descentralización competencial sino de concurrencia de las mismas (Subirats, s/f: 17).

Siguiendo a otros autores Subirats (s/f: 13) sostiene que la noción de gobierno multinivel llama la atención no sólo de que en la definición y ejecución de las políticas participan diferentes niveles de gobierno, sino sobre la negociación como proceso clave y sobre las redes como estructuras claves.

Según lo afirma el mismo autor “*el gobierno multi-nivel y el gobierno en red comparten la desaparición de lo interior y lo exterior, la abolición de las fronteras entre lo público y lo privado y entre los distintos niveles de lo público. A su vez, la desaparición de las especializaciones provoca que en las tareas de gobierno el énfasis se traslade de los actores a los contenidos. Es decir, lo importante no es la atribución de funciones y responsabilidades a un determinado nivel de gobierno o a cierto ente público o privado, sino la política que se pretende impulsar y los objetivos que ésta persigue. Alrededor de esta política, los diferentes actores y las diversas instancias comparten responsabilidades y funciones”* (Ídem: 16, subrayado nuestro)⁷.

⁷ Una de las expresiones institucionales de este tipo de cambios es la casi desaparición de agencias especializadas y alejadas de influencias políticas dedicadas, desde el centro, a planificar y administrar las políticas de desarrollo económico territorial, características de los años 60 y 70 (Brugué, 2008: 5).

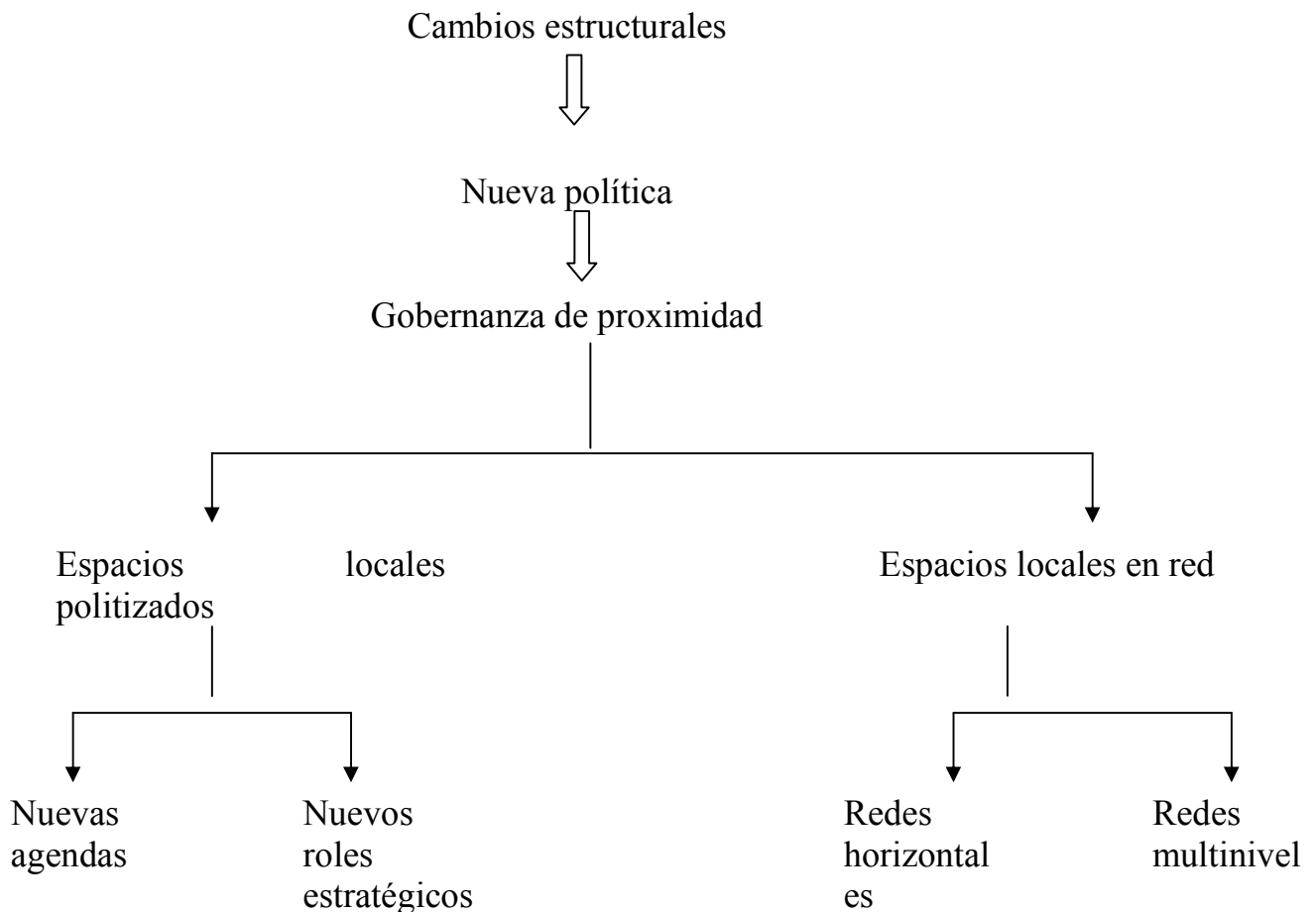
d) La Dimensión Política del Ámbito Local: extensión de sus agendas y autonomía

El fortalecimiento de la dimensión política local aparece como uno de los signos característicos de los últimos treinta años en Europa. Subirats (2006: 7) afirma que, independientemente de los modelos de descentralización adoptados, se ha tendido a reforzar el peso estratégico y decisivo de los gobiernos locales en las nuevas agendas territoriales y de bienestar, lo cual ha provocado nuevas formas de articulación intermunicipal, y entre el ámbito local y otros ámbitos de gobierno.

De hecho, las políticas sociales locales han tendido a tener un carácter más particularista, se han desarrollado sobre bases normativas más débiles y se han caracterizado porque potencialmente permiten procesos de diseños y de producción más flexible. De esta manera, los municipios se estarían constituyendo en espacios decisivos en el bienestar individual y colectivo, y la proximidad se estaría configurando como un factor que ayuda a integrar las respuestas concretas a demandas que requieren abordajes integrales.

En palabras de Subirats (2006: 6), dos factores caracterizarían la nueva y emergente política social. De una parte, la exigencia de superar una visión administrativa y operativa del gobierno local, y el adelanto hacia nuevas funciones, con agendas de temas más amplias y con nuevas exigencias estratégicas y cualitativas. Por otra parte, la necesidad de superar estilos de autosuficiencia, y de avanzar hacia dinámicas de relación más vertical y horizontal, tanto con otros protagonistas institucionales y políticos de diferentes niveles de gobierno, como con otros actores sociales, económicos y comunitarios. El cuadro siguiente refleja estos factores.

e) La gobernanza de proximidad como espacio político



Fuente: Subirats (2006: 6).

f) Las Dimensiones de Análisis

Cuando nos referimos a dimensiones para abordar el estudio, nos estamos refiriendo a una distinción analítica y no empírica que nos facilita el abordaje de aspectos que las hipótesis previas muestran como relevantes. Cada dimensión abordará los siguientes aspectos: a) conjunto de condiciones correspondientes a la dimensión que influyen sobre el comportamiento de los actores (de todas las dimensiones) y b) actores de la dimensión. De tal manera que “dimensión política” por ejemplo, no refiere sólo a los actores políticos (partidos), sino también a la manera como el ordenamiento político influye sobre los actores sociales o sobre el comportamiento de las instituciones públicas.

Hemos distinguido tres dimensiones:

- **Dimensión institucional- estatal**, que refiere al campo institucionalizado del gobierno (acotado al ejecutivo y la administración local) y, por lo tanto, con normativa jurídica que lo respalda y alto grado de formalización. La zona gris se produce con respecto a la acción programática o política de las instituciones estatales, vale decir, aquello que depende de la iniciativa política del gobierno y la administración en un momento determinado, pero que no está institucionalizado como un derecho o una normativa. La articulación o concertación de actores estatales con actores sociales, a propósito de políticas públicas cabe en esta zona. En la medida que involucra actores institucionales, la incluiremos en esta dimensión, ya que se trata de una acción *top – down*, pero manteniendo el hecho de que se trata de un plano mucho menos consolidado y predecible.

- **Dimensión social**: se refiere a la constitución de los actores sociales regionales, así como a las condiciones socioeconómicas y culturales que determinan su conformación, y como impactan sobre la acción de los actores políticos y estatales (por ejemplo, aquí caben algunos aspectos del análisis del clientelismo político)

- **Dimensión política**: incluye reglas del sistema político, actores (partidos y representantes), así como sus relaciones mutuas y con los demás actores.

En todas las dimensiones interesa tanto la dinámica que se produce entre actores del ámbito regional, así como también las relaciones entre actores nacionales y regionales. Debemos abordar el nivel local, pero, como se verá en el apartado metodológico, ello introduce algunas complejidades adicionales.

3. Dimensión Institucional Estatal

a) Introducción: Actores e instituciones

El concepto de instituciones admite diversos significados y abordajes teóricos, y también disímiles. En este último sentido, ha adquirido preeminencia la Nueva Economía Institucional (o neo-institucionalismo o institucionalismo económico) que, a partir de ciertas premisas, en lo que concierne al comportamiento humano, postula que lo que hace que las sociedades alcancen el desarrollo económico es su capacidad para crear y mantener instituciones que incentiven a los individuos a la creación de riqueza. Bajo este

marco, las instituciones son definidas como las reglas formales e informales que modelan el comportamiento en esa dirección; por ende, ellas adquieren contenidos precisos: el respeto a la propiedad privada, un sistema de solución imparcial de conflictos, la fuerza vinculante de los contratos, una competencia leal y, en general, todas aquellas instituciones que son coherentes con el desarrollo de los mercados proporcionando un marco de seguridad y estabilidad a las inversiones y al tráfico económico. De hecho, los trabajos de North, Williamson y Olsen, entre otros, destacan la importancia de las instituciones jurídico-económicas para explicar el crecimiento de los países. Pero, esa es una de las aproximaciones posibles.

March y Olsen (1997: 43), advirtiendo que el término “instituciones” ha llegado a significar muchas cosas diferentes, señalan que la noción principal en la que hay mayor coincidencia es que la vida se organiza en conjuntos de significados y prácticas compartidas que llegan a ser considerados como ciertos durante mucho tiempo. Las acciones intencionales y calculadoras de los individuos y colectividades se encuentran insertas en esos significados y prácticas compartidas, a los que se denomina identidades e instituciones.

Desde esta perspectiva más general, las instituciones conforman el marco que fija las constricciones o estímulos a determinadas acciones, así como dirigen y limitan el comportamiento de los distintos agentes en sus relaciones.

Asumir la perspectiva institucional para analizar la constitución y articulación de actores, bajo este marco, supone interrogarse acerca de cuáles son las reglas que actúan como direccionadoras y constreñidoras de su actuación como tales.

Las reglas y los entendimientos, expresan March y Olsen (1997: 43 y 45), dan marco al pensamiento, restringen la interpretación y dan forma a la acción, influyendo en la percepción y construcción de la realidad en que ésta tiene lugar. Como resultado, una teoría que considere la acción intencional, calculadora, como la base para entender al comportamiento humano, queda incompleta si no presta atención a la manera como se constituyen, sostienen e interpretan las identidades e instituciones.

La axiomática institucional para la acción humana no empieza por las consecuencias y preferencias subjetivas, sino por las reglas, identidades y funciones. Las identidades institucionalizadas crean individuos como ciudadanos y funcionarios, por ejemplo, y los individuos son moldeados como actores significativos por las reglas (Ídem, Pág. 46 y 47).

Los procesos de institucionalización, por su parte, se refieren a las dinámicas a través de las cuales una estructura, creencia o actividad se inserta en el marco institucional, convirtiéndose en una manera natural de actuar aceptada por un conjunto de actores.

La referencia a las instituciones no supone abstraer el análisis del conflicto. Como lo advierten Appendini y Nuijten (2002: 75), el concepto de institución como estructura normativa y reguladora implica automáticamente la existencia de diferencias de poder e intereses entre la gente involucrada en ella.

Algunas distinciones son relevantes cuando se introduce la dimensión institucional:

- Ambiente y ordenamiento institucional. El **ambiente institucional** es donde se establecen las reglas básicas de la organización económica, política y social. El **ordenamiento institucional** corresponde al nivel donde se define cómo se organizan las instituciones para efectos de cooperar o de competir entre sí. La dinámica de cambio de las sociedades establece interdependencias y restricciones entre estos dos niveles. En principio, estos deben ser congruentes entre sí (Williamson, 1993, citado por Wiesner, 1997).

- Estado y administración pública. El **Estado** se institucionaliza por medio de su constitución y es, por lo tanto, esencialmente de naturaleza institucional y su reforma, por consiguiente, implica cambios institucionales. Cada una de las organizaciones que compone la institución del Estado encierra elementos institucionales en la medida que sus normativas radican en la norma constitucional. O sea, en cada componente del Estado hay elementos institucionales y elementos organizacionales operativos.

La **administración pública** consta de un nivel institucional, como una extensión de la organización política, por lo tanto, definida en la normativa del Estado, y de un nivel operativo, más directamente susceptible de manejo a través de la gestión pública (Pinto, 2000).

- **La descentralización**, desde la perspectiva institucional, se entiende como un proceso de reforma del Estado que conlleva una modificación de su estructura político-institucional y la redefinición de su correspondiente dinámica de incentivos (Jordana, 2000).

La incorporación de la dimensión institucional para el análisis de los factores que inciden en la constitución y articulación de los actores de la descentralización, supone adoptar algunas hipótesis generales, a saber:

- 1) Las instituciones formales e informales distribuyen probabilidades diferenciales para que los diversos actores realicen sus intereses y alcancen sus objetivos, estableciendo distintas estructuras de incentivos para su articulación a tales efectos.

- 2) En ausencia de reglas de juego claras, que orienten las articulaciones, éstas quedan totalmente supeditadas a las coyunturas políticas.
- 3) Las instituciones que afectan la constitución de los actores regionales y sus articulaciones tienen origen no sólo en el nivel local. De hecho, las más significativas se definen en otras esferas. En este sentido, pueden distinguirse entre tres tipos de reglas:
 - Reglas que definen quién y cómo se hacen las reglas en asuntos específicos y, en general, los procesos de participación política y decisiones a nivel social (Ej. la constitución).
 - Reglas que determinan las reglas que definen resultados específicos (Ej. la ley que identifica los tomadores de decisiones y la forma en que se deciden las reglas de menor nivel, Vg. ley de gobiernos regionales, ley de municipalidades, etc.).
 - Reglas que estructuran las opciones para las estrategias de los actores y determinan resultados específicos en relación con temas puntuales.
- 4) Algunas de las reglas son moldeadas por las propias regiones, por lo que no cabe esperar absoluta uniformidad de las instituciones,
- 5) Las reglas que definen las relaciones de responsabilidad entre los distintos actores concernidos con la descentralización, constituyen las instituciones básicas que condicionan las oportunidades y obstáculos de la articulación entre ellos.

En lo que sigue el énfasis se centrará en la identificación de algunos de los factores críticos de orden institucional que inciden (y eventualmente son incididos) en la articulación y conformación de los actores estatales (nominales o reales), con capacidad de afectar el avance (o retroceso) de la descentralización.

Se establecerá, respecto de cada uno de tales factores, algunas hipótesis susceptibles de verificación en el trabajo de campo. Para fundamentar las hipótesis se hará referencia, toda vez que sea posible, a distintos modelos que ofrece la literatura especializada.

Considerando, además, que los propios actores estatales y las reglas que definen, establecen constricciones o incentivos específicos sobre la conformación y articulación de los actores sociales vinculados a los procesos de descentralización, algunas de las hipótesis estarán referidas a estos asuntos.

b) Estructuras institucionales de los Estados y su incidencia en la constitución de los gobiernos regionales y locales como actores de la descentralización

Las tradiciones y estructuras institucionales de los Estados, inciden en la constitución de los actores locales y en la variedad de definiciones y situaciones en los que se concretan el término **región**. Esta variedad, por lo tanto, no es únicamente el reflejo de la aplicación discriminada de criterios alternativos (funcionales, culturales, físicos, etc.), sino también de la influencia de las diferentes tradiciones y estructuras institucionales de los Estados que les dan cobijo (Brugué, 2008: 3), tal como se aprecia en el cuadro siguiente.

Tipos de Estado y Tipos de Regiones

Unitarios clásicos	Unitarios descentralizados	Unitarios regionalizados	Federales
Dinamarca Finlandia Grecia Irlanda Luxemburgo Suecia Gran Bretaña	Francia Holanda Portugal (Finlandia)	Italia España (Bélgica)	Bélgica Austria Alemania
Niveles subestatales sólo a nivel local. Las estructuras regionales sólo sirven administrativamente y están fuertemente subordinadas respecto el Estado Central	Han iniciado procesos de reforma destinados a crear gobiernos regionales electos, dotados de cierto reconocimiento y autonomía	Existen gobiernos regionales electos reconocidos constitucionalmente, con autonomía y cierto poder de actuación	Reconocimiento constitucional de las regiones, las cuales comparten poder y soberanía con el Estado central.

Fuente: Brugué, 2008

Los gobiernos regionales y los gobiernos locales son, por excelencia, los actores estatales claves de la descentralización. Si la definición de la estructura institucional del Estado es ambigua en lo que concierne a la descentralización, o si desarrolla incentivos perversos en su contra, la primera condición para la constitución de tales actores como tales no estará satisfecha.

La estructura institucional del Estado chileno pareciera asimilarse a la de los “Estados Unitarios Descentralizados”, pero esta afirmación constituye una hipótesis más que una realidad. Una primera pregunta clave en este sentido es si el gobierno regional (y en su caso, el gobierno local) constituye un real actor. Huntington (1968, citado por Subirats y Gallego, 2002: 4) ofrece una propuesta analítica que en principio puede resultar útil para explicar el grado de institucionalización de un sistema de gobierno.

Los factores que según su propuesta analítica inciden en él, son los siguientes:

- Adaptabilidad funcional versus rigidez frente a las nuevas demandas y necesidades.
- Complejidad versus simplicidad. En este punto se contemplan indicadores como: expansión de los recursos a disposición propia, expansión de las instituciones a nivel inferior y penetración eficaz en el tejido social y económico.
- Autonomía versus subordinación. Se miden a partir de indicadores como: independencia política y de gestión del nivel de gobierno en cuestión respecto a niveles superiores, rol primario de la clase política del nivel de gobierno en cuestión en la dirección política del mismo.
- Coherencia versus desacuerdo sobre los parámetros funcionales de las instituciones o sobre los procesos a seguir para resolver posibles disputas.

Puede, por tanto, suponerse a que **mayor adaptabilidad funcional, complejidad, autonomía y coherencia del gobierno regional o del gobierno local, mayor es su grado de institucionalización y, por ende, mayor es su capacidad de convertirse en un actor político** capaz de definir y ejecutar agendas diferenciales en cuanto a las políticas públicas, que a su vez impacten en la agenda del gobierno central.

Tales factores son dependientes de otras variables de tipo institucional. Entre las que han sido relevadas como particularmente críticas por la literatura especializada, figuran las siguientes:

- La distribución competencial entre niveles de gobierno y su financiamiento.
- El diseño y la gestión de la institucionalidad regional o local respectiva.

Examinaremos brevemente a continuación cada uno, intentando derivar a partir de ellos hipótesis más específicas y mostrando que ellas, a su vez, están articuladas entre sí.

c) La distribución competencial entre niveles de gobierno y su financiamiento

El diseño institucional del proceso de descentralización, plasmado en las respectivas normas jurídicas, define las principales reglas de juego en términos de quiénes se encargan del monto, estructura, ejecución y supervisión de determinadas políticas públicas, áreas de decisión pública, o servicios públicos.

Específicamente, el diseño institucional que delimita las competencias y los niveles de autonomía del gobierno regional o municipal es una de las variables que incide en las posibilidades de lo que se denomina la “descentralización desde abajo” (Díaz de Landa y Mazzalay, 2001), la que se expresa en la **ampliación de los ámbitos de actuación de los gobiernos locales**, medida a partir de la cantidad y tipo de políticas públicas locales implementadas que reflejan nuevas responsabilidades y funciones (política social, políticas económicas, políticas de desarrollo económico local).

En términos generales se puede partir del supuesto de que **a mayor dispersión y fragmentación institucional en el modo de decidir, financiar, implementar y evaluar una política o un servicio público descentralizado, menor será el grado de institucionalización del respectivo gobierno local (regional o municipal).**

En el caso de los servicios sociales este asunto es especialmente relevante, porque permite determinar los márgenes de maniobra que, en principio, tiene el nivel de gobierno al que se le han traspasado competencias al respecto. De hecho, si las decisiones en relación, tanto a la gestión presupuestaria como a la gestión del personal de los servicios sociales descentralizados, se adoptan al margen del ámbito local, se relativiza la importancia de las competencias asignadas a él en este campo. En Chile, como lo destaca Leyton (2006: 11), ésta parece ser la situación de los servicios sociales traspasados a los municipios. Respecto de los servicios educativos, por ejemplo, según los hallazgos empíricos el municipio no tiene real injerencia en la gestión del personal, ya que los gremios negocian centralizadamente y el municipio sólo se debe hacer cargo financieramente de los resultados de la respectiva negociación; en el caso de los demás servicios, el municipio debe respetar los salarios también fijados centralmente mediante escalas salariales.

Por otra parte, según lo resalta el mismo autor (Ídem, Pág. 34), “dado el rol y el peso que han adquirido el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos en el manejo de los recursos públicos y, a partir de ese rol, en la definición de las políticas públicas, diversos actores entrevistados, que no están ligados a los servicios públicos, concuerdan en señalar que esas instancias han sido uno de los principales obstáculos al proceso de descentralización fiscal”. Todo ello, aparentemente “terminan por transformar a los municipios en administradores y no en gobiernos municipales” (Ídem, Pág. 40).

El financiamiento y la gestión de los recursos regionales o locales es una variable comúnmente relevada como crítica a efectos del desarrollo de la autonomía financiera y, sobre todo, de una real autonomía política del gobierno local o municipal.

Desde el enfoque de la Nueva Economía Institucional, el factor clave es el origen del financiamiento del gasto público local. Las competencias fiscales expresadas en una total discrecionalidad del gasto y traducidas en el pago libre y voluntario de un mínimo de impuestos y contribuciones municipales o regionales, desde esta perspectiva, constituyen el único factor que actúa como catalizador entre el proceso fiscal local y el proceso político e institucional (Wiesner, 1997). Ello básicamente porque un “contribuyente-comprador” (en vez de consumidor) tiene los incentivos necesarios para exigir resultados del gasto público y, en general, para crear una demanda real por el desarrollo de un marco institucional a nivel local que guíe el proceso en forma eficiente a lo largo del tiempo, expresándose en demanda por información, por derechos de propiedad bien definidos, por transparencia y *accountability* política y fiscal.

En términos más generales es reconocido que las competencias devueltas requieren de los respectivos financiamientos. Por lo tanto, constituyen variables críticas **las condiciones en que se generan, utilizan y transfieren los recursos a los gobiernos subnacionales, así como sus respectivos montos, en lo que concierne a cada competencia transferida a ellos**. En el caso español, por ejemplo, Subirats y Gallego (2002: 11) tras analizar el sistema de financiación de las comunidades autónomas, concluyen que “las instituciones autónomas se han ido conformando más como gestores privilegiados de un conjunto de recursos y de políticas básicas para el funcionamiento de una sociedad avanzada, que como centros de toma de decisiones estratégicas”. La posible extensión de la misma conclusión respecto de los gobiernos regionales y de los municipios está sujeta a verificación empírica.

d) El diseño y la gestión de la institucionalidad regional o local respectiva

Como se puede apreciar de las consideraciones precedentes, las características que adopta la gestión de los servicios traspasados, es una de las variables críticas del grado de institucionalización de un sistema de gobierno. Otra variable crítica es la capacidad de innovación y diferenciación de la gestión pública local.

En este último sentido, puede plantearse como hipótesis que **el modelo que adopta la gestión pública local afecta de distinta manera las capacidades de innovación y diferenciación del gobierno local respectivo (regional o municipal) para definir y ejecutar agendas propias**.

La asimilación del modelo de gestión de la administración central, disminuye tales capacidades e, incluso, puede reproducir la cultura del centralismo a nivel local. En cualquier caso, cabe destacar la incidencia de la **tradición administrativa** y de las

instituciones que la definen como elemento explicativo y configurador de las actuaciones desarrolladas para conseguir su transformación. Salvador (2000), en este sentido advierte que el peso de la historia resulta esencial para analizar los modelos de administración, la relación entre política y administración, y el estilo y ritmo de las reformas. Por ejemplo, las diferencias que existen entre el modelo continental europeo (estabilidad administrativa e inestabilidad política) y el modelo anglosajón (estabilidades del sistema político y administrativo), permitirían explicar por qué en el primero los programas de modernización administrativa tienden a tomar un carácter gradual, evolutivo y negociado, mientras que en el segundo muestran un estilo más radical, acelerado e impuesto por el equipo de gobierno (Ídem, Pág. 10).

Otro factor clave son **las relaciones de responsabilidad que se crean entre los órganos políticos y administrativos central y locales, y entre éstos y la ciudadanía**. En el caso particular de las regiones en Chile parecieran existir importantes problemas de agencia (Leyton, 2006: 21), habida cuenta de que los secretarios regionales ministeriales son nombrados y dependen del Ministro respectivo y, por otra parte, integran el gobierno regional a cargo del intendente. Esto pareciera contribuir a desdibujar la entidad del gobierno regional. También operarían, en este sentido, la aparente **lógica centralista que impregna los ministerios** expresada, entre otras cuestiones, en duplicación de tareas (por ejemplo, una de las Seremias, la Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Cooperación que depende de Mideplan, según lo sugiere la evidencia empírica, duplica y al parecer interfiere con las funciones del gobierno regional); y por otra parte, en relaciones de supra-subordinación (por ejemplo, entre la institución a nivel central a cargo de apoyar el proceso de descentralización y los gobiernos regionales) (Ídem, Pág. 30), cuestiones todas que requerirían ser sujetas a verificación empírica.

En este punto es necesaria una aclaración. Los aspectos más estrictamente políticos de los diseños institucionales no son ajenos a esta discusión. Uno de los aspectos clave en este sentido es el examen de la calidad de la representación política de los intereses sociales (especialmente de los más desfavorecidos) en los respectivos órganos, comenzando por la representación de los intereses subestatales en el poder legislativo nacional. La fuerte tradición centralista de América Latina, basada en una institucionalidad informal impregnada de patrones clientelares, patrimoniales y corporativos, como lo reconoce Navarro (2004: 179), hace que el desafío de la descentralización en la región vaya más allá de la devolución de poder de decisión política, administrativa o fiscal a los entes subestatales. Por tanto, para valorar el impacto que la descentralización tiene sobre el bienestar hay que observar la facilidad de captura del gobierno central y de los locales. Si los gobiernos locales son igual o menos

vulnerables a la captura del gobierno central, probablemente mejorará la eficiencia y la equidad de los servicios públicos. Si, por el contrario, son más proclives a la captura, la descentralización no hará más que agravar las situaciones de desigualdad (Bardhan y Mookherjee, citado por Navarro, 2004: 180), y se obstaculizará la incorporación de nuevos actores en el proceso político.

En atención a este tipo de consideraciones, el estudio de cómo se realiza la agregación de preferencias en los gobiernos subnacionales se torna en un factor indispensable para valorar el proceso de descentralización y la dinámica de constitución de actores. La existencia de elecciones democráticas para los cargos de dirección política respectivos, la idoneidad del sistema electoral, los partidos políticos y los mecanismos de participación en los niveles inferiores de gobierno, en cuanto a la agregación de las preferencias de la población, entre otros, constituyen factores que el estudio de la dimensión política de esta investigación contribuirá a esclarecer.

e) Aproximación a la articulación entre los actores estatales de la descentralización: la dimensión institucional de las Relaciones Intergubernamentales (RIGs)

Las RIGs trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre el nivel central y el local (verticales) y entre las distintas unidades de gobierno local (horizontales). Por lo tanto, su valor explicativo está circunscrito a las relaciones entre los actores gubernamentales de la descentralización.

Influye en la estructura de las RIGs el propio diseño institucional que adopta un proceso de descentralización, en tanto éste condiciona el equilibrio de poderes entre los niveles de gobierno. Es obvio, en este sentido, que cuando las responsabilidades sobre determinadas tareas son compartidas por varios niveles de gobierno, el sistema de interdependencia es más complejo (Lardona y Cingolani, 2006).

En general, se distingue (Jordana, 2000: 11-13) entre dos modelos de descentralización (o federalismo) que implican, a su vez, lógicas distintas para el desarrollo de las relaciones intergubernamentales.

- El federalismo cooperativo o entrelazado: impone una interdependencia de responsabilidades entre distintos niveles de gobierno, lo que los obliga a tomar decisiones conjuntas. En el caso alemán, las reglas institucionales establecen un fuerte entrelazamiento de decisiones y responsabilidades compartidas entre niveles, gestionado mediante las conferencias sectoriales de ministros de los Länder u otros mecanismos de carácter multilateral.

- El federalismo de separación de poderes: se caracteriza por el hecho de que las responsabilidades de cada nivel gubernamental se encuentran mucho más aisladas y, por lo tanto, es mucho menos intenso el entrelazamiento entre diversos niveles de gobierno. En este modelo, también llamado anglosajón, las relaciones intergubernamentales están más centradas en la gestión e implementación de programas, o en las negociaciones para concretar las responsabilidades respectivas.

El modelo chileno de la descentralización probablemente tiene rasgos mucho más asimilables al modelo de la separación de poderes, lo que en primera instancia determina el tipo de articulación entre los actores gubernamentales concernidos con la descentralización.

En cualquier caso, lo que interesa destacar acá es que la propia configuración de las RIGs y sus tensiones inciden sobre el modo en el que funcionan los actores gubernamentales implicados y sobre la naturaleza de su articulación.

Jordana (2000) distingue entre cuatro modelos de relaciones intergubernamentales que permiten identificar distintos problemas de la descentralización según como se orienten las RIGs.

Modelo de relaciones intergubernamentales

Estilo de gobierno y gerencia	Relaciones entre niveles para la toma de decisiones		
		Imposición/desconfianza (Predominio de vetos y/o ordenes)	Negociación / consulta (Predominio de la coordinación)
Legalista (muy formal)		NAPOLEÓNICO (Francia, España)	GERMÁNICO (Alemania, Austria)
Costumbre (poco formal)		ANGLOSAJÓN (Australia, EE. UU)	NÓRDICO (Suecia, Finlandia)

Fuente: (Jordana, 2000)

Como se aprecia, por una parte se destaca la importancia de las reglas formales en el estilo de gobierno. Por otra parte, se distingue si en las relaciones intergubernamentales predominan las imposiciones, los vetos y las órdenes o las fórmulas de cooperación.

El modelo de separación de poderes que predomina en el mundo anglosajón, según lo reconoce Jordana (2000), vincula el predominio de las reglas informales con el

predominio de vetos o las normas de protección o imposición que cada nivel dispone respecto a los otros. De hecho, la separación de poderes fue una característica del modelo original del federalismo norteamericano, donde se esperaba que los estados y el gobierno federal desarrollaran sus respectivas responsabilidades políticas, legislativas y fiscales en forma autónoma, y por lo tanto, sin necesidad de generar fuertes relaciones de confianza entre los niveles de gobierno.

El modelo cooperativo o centralizado, que es característico de las tradiciones germánica y nórdica, se basa en el entrelazado de políticas y la interdependencia de decisiones, donde los poderes legislativos y fiscales de unos niveles afectan a las del otro nivel, y viceversa (Scharp, 1999 citado por Jordana, 2000). Sin embargo, aunque ambas tradiciones utilizan las reglas para la coordinación y el establecimiento de espacios de consulta y negociación, la tradición germánica asigna un gran énfasis a la regulación formal detallada de estas relaciones, mientras que la tradición nórdica es menos formal, y se apoya más en las costumbres y las relaciones informales entre los actores políticos y sociales pertenecientes a distintos niveles territoriales.

El modelo napoleónico se apoya en una precisa regulación formal de las competencias y responsabilidades de cada nivel de gobierno, manteniendo una gran capacidad de imposición de las decisiones del gobierno central, junto a la existencia de regulaciones muy detalladas, lo que evita la aparición de espacios que queden sujetos al diálogo para su definición (Ídem).

En lo que respecta a América Latina, un estudio realizado por Jordana (2000) concluye que “no se cuenta con la suficiente evidencia empírica para apuntar en forma concluyente qué modelo predomina actualmente en las relaciones entre niveles de gobierno, aunque los indicios conducen a la hipótesis de que predomina la separación de poderes con reglas de delimitación y un escaso peso de los mecanismos de coordinación, estando muy presentes las relaciones de desconfianza entre niveles.

Por otra parte, las formas de gobierno legalista han predominado históricamente en la región, aunque la existencia de numerosos vacíos en la legislación, en algunos países, ha facilitado también la aparición de mecanismos de resolución de problemas basados en la práctica o la costumbre. Por el contrario, las fórmulas de relación entre los distintos niveles de gobierno basadas en la negociación o la consulta no han sido muy frecuentes en la región latinoamericana, aunque en los últimos años la complejidad creciente de la gestión pública y la presión por el desarrollo de fórmulas para promover la responsabilización de los actores públicos, ha conllevado un mayor desarrollo de las relaciones entre niveles de gobierno en la región”.

Jordana destaca que “en un contexto de asentamiento del pluralismo institucional, las reglas formales articulan los mecanismos de coordinación, establecen responsabilidades y definen incentivos y controles entre niveles de gobierno”. De allí, el autor deriva algunas hipótesis⁸ que pueden ser útiles para analizar las RIGs en el caso chileno:

- Cuanto más orientadas estén las reglas formales **hacia la valoración de los resultados de las políticas públicas**, el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales puede mejorar considerablemente.
- En la medida en que un nivel no disponga de ningún **margen de acción** respecto al otro nivel, las relaciones intergubernamentales pueden transformarse en continuas imposiciones de las reglas formales por parte de unos niveles de gobierno sobre otros, funcionando como automatismos institucionales.
- El equilibrio de poder entre los gobiernos nacionales y subnacionales tiene que encontrar un cierto equilibrio de responsabilidades, que reconozca la influencia del territorio sobre el nivel central, y se acepte la capacidad del centro para desarrollar estrategias correctas sobre el territorio.
- La estabilidad de los equilibrios de poderes y responsabilidades depende tanto del diseño de reglas institucionales sobre el sistema político (reglas electorales, diseño institucional, etc.), como de los mecanismos vinculados directamente a las relaciones intergubernamentales.
- Las fórmulas tendientes a lograr la estabilidad de los equilibrios deberían provocar que el interés de las elites sociales y políticas nacionales y subnacionales fuera mantener relaciones unas con otras.
- La capacidad que disponen los partidos políticos les permite desempeñar un papel muy destacado en este proceso; pero dados sus típicos problemas de articulación interna, posiblemente la existencia de redes de actores sociales o profesionales, con intereses comunes, constituya una vía de primer orden para complementar, o suplantar parcialmente, este tipo de tareas.

⁸ Existen muchas hipótesis acerca de la mejora de los RIGs. Por ejemplo, Santos Zabala (2005) sugiere que la transformación de las reglas y normas que permiten la cooperación intergubernamental es indispensable para transitar hacia esquemas más cooperativos en las RIGs. Este implica el fortalecimiento de las instituciones públicas, la participación ciudadana y la implantación de las políticas públicas con base en redes organizacionales. Mientras se consolidan tales cambios, la **flexibilidad de la acción pública** ocupa un lugar preeminente en el esquema de la transformación, así como la **profesionalización del personal público**, de modo tal de introducir nuevos actores y comportamientos en la gestión de los asuntos públicos. En especial se reconoce que “*en el federalismo cooperativo, la gestión pública, local requiere de servidores públicos con mayor estabilidad, continuidad, capitalizadores de experiencias y menos sujetos a los vaivenes y desfortunas políticas*” (Ídem, Pág. 5), factores éstos que remiten al primer punto abordado en la dimensión social.

Todas estas hipótesis conciernen a las relaciones entre el nivel central y los niveles locales de gobierno (RIGs verticales). La articulación de los actores, sin embargo, no se agota allí. También incumbe a las RIGs entre actores locales (RIGs horizontales). En el estudio de Leyton (2006: 31), sobre la descentralización en Chile, se advierte que uno de los cuestionamientos que afloran de las entrevistas es que *“los municipios no visualizan a los gobiernos regionales como socios, sino como financistas de proyectos locales”* y que, en general, no hay cultura de cooperación y de colaboración en las RIGs.

Acogiendo este tipo de planteamientos, la hipótesis que acá adoptamos es que **mientras más se circunscriba la dinámica de las RIGs (verticales y horizontales) a seguir mecanismos bilaterales de decisión, que tengan una lógica impositiva, y descansen en la competencia, menor será la colaboración entre las partes.**

f) Factores críticos de orden institucional (estatal) que afectan la constitución de actores sociales y sus relaciones con el Estado

La literatura especializada relativa a la participación ciudadana destaca la incidencia que los diseños institucionales tienen sobre la propia configuración de los actores sociales y su articulación. Por otra parte, muestra que la forma como está diseñada la institucionalidad estatal influye en forma destacada sobre tales asuntos.

- Los diseños institucionales de la participación ciudadana promovida por el Estado

Específicamente son relevantes a tales efectos, las elecciones que guían a los diseños en relación a los aspectos siguientes:

¿Quiénes son convocados a integrar las instancias formalizadas de participación ciudadana? Cuando el Estado (en cualquiera de sus expresiones) decide quiénes pueden actuar como sus interlocutores sociales, no sólo está incidiendo en los niveles de inclusión social que tendrán las instancias de participación ciudadana, sino está configurando en forma directa los sujetos sociales, en tanto puede apelar a distintas comunidades de intereses sociales. Es evidente, por ejemplo, que una instancia de participación sobre los problemas de los barrios que convoca sólo a las asociaciones de vecinos, está conformando sólo a aquéllos como actores directos. Pero aún en el caso de que convocatoria social sea amplia (por ejemplo, no sólo organizaciones territoriales, sino también funcionales que actúan en un ámbito determinado), puede ocurrir que el Estado se reserve la potestad de decidir quiénes serán invitados, con el riesgo de que ello se traduzca en la inclusión a las instancias de participación sólo de intereses sociales que son funcionales a los intereses estatales. Ésta es una situación muy frecuente en la región.

¿Cómo se diseñan los espacios de la participación ciudadana? El hecho de que las instancias de participación sean diseñadas para obtener la opinión de los sujetos sociales, ciertamente no tiene los mismos efectos sobre ellos que si son diseñadas como espacios de deliberación.

A su vez, es claro que un espacio de participación (aun deliberativo) puede ser indirectamente excluyente si interpela a los sujetos sociales en tanto detentadores de conocimientos especializados o en función de sus experiencias de vida, en vez de en tanto portadores de intereses. O si privilegia las formas orgánicas de participación ciudadana, en vez de las procedimentales. A tales efectos, hay suficientes evidencias empíricas acumuladas de que al ser el conocimiento un recurso desigualmente distribuido en la sociedad, las formas de participación que lo privilegian, de suyo suelen ser excluyentes. Los altos costos de oportunidad vinculados a las formas orgánicas de participación, dado que exigen, entre otros, más inversiones de tiempo y de información, devienen en resultados similares.

Por su parte, y esto es fundamental, la manera como se diseñe un espacio de participación influye en las oportunidades de incidencia política de los sujetos sociales sobre el Estado. Un espacio que apela al conocimiento o a la experticia de los participantes descarta esa posibilidad.

¿Dónde se ubican las instancias de participación? Si los órganos o procedimientos de participación ciudadana se circunscriben al ámbito local queda también circunscrita a ese ámbito su posible incidencia en las decisiones públicas.

Las más recientes experiencias llaman la atención acerca de la importancia de articular los ámbitos locales y nacionales. Por ejemplo, los Consejos Paritarios y Deliberativos que existen en Brasil asociados a una serie de políticas sociales innovan en dos sentidos. De una parte, en vez de ser órganos identificados exclusivamente con el plano local, se trata de consejos que combinan un formato territorial con uno sectorial. Esto, se supone, que puede permitir una comprensión más global de las respectivas políticas y un mejor abordaje del problema de las desigualdades regionales. Por otra parte, éstos son órganos que en vez de circunscribir la participación social al ámbito local, se ubican en las diversas esferas de gobierno; nacional, estatal y municipal, posibilitando una articulación e incidencia general.

Teniendo en consideración tales hallazgos, es posible formular como hipótesis de trabajo que **según cual sea la forma que adopte la oferta participativa del Estado, serán diferentes las oportunidades que disponen los actores sociales para incidir “desde abajo” en las decisiones y políticas que les afectan.**

- La incidencia de la institucionalidad estatal en las formas de participación social

Cuando la institucionalidad pública opera por compartimentos estancos, la tendencia es que se produzca una saturación de espacios de participación ciudadana. Hay varios ejemplos en la región de escenarios locales copados por una multiplicidad de órganos e instancias de participación, que respondiendo a las lógicas sectoriales de distintos entes estatales, convocan a los mismos sujetos sociales. En Colombia, por ejemplo, se ha documentado la existencia de más de 30 espacios de participación.

El problema en este tipo de casos no es sólo la saturación que eventualmente se produce en los sujetos sociales (agravada por los altos costos de oportunidad de la participación, sobre todo para los más pobres), sino la fragmentación de la práctica de la participación. Esto es relevante porque la experiencia sugiere que mientras más integrados estén los espacios de participación, mayores posibilidades habrá que los sujetos capten e incidan sobre la integralidad de los problemas sociales.

En este sentido, puede postularse como hipótesis que **mientras más desarticulada esté la institucionalidad estatal, mayores serán las probabilidades de que opere una desarticulación de las instancias de participación social.**

En el caso específico de nuestro país, la revitalización de la política social desde 1990 estableció nuevos incentivos y señales hacia los actores sociales, de gran impacto sobre ellos. Promovió principalmente la conformación de organizaciones funcionales en el ámbito microlocal con metas instrumentales a la ejecución de programas gubernamentales, dependientes de los fondos públicos, y focalizadas en sectores de pobreza. Esto ha producido la conformación de la sociedad civil como un “archipiélago” de pequeñas unidades desconectadas entre sí y con escasa coordinación e influencia (Delamaza, 2005). Su vínculo principal se realiza en el municipio, a partir de demandas muy acotadas y donde se reproduce un vínculo que tiende al clientelismo (Delamaza y Rayo, 1999, Greaves, 2003; Cannobio y Jeri, 2008)

Por otra parte, un análisis del proceso descentralizador en Chile, señala que inicialmente este tuvo un claro sesgo *top down*, sin embargo, en su desarrollo ha favorecido cierta emergencia de actores subnacionales: con mayor poder y una demanda por democratización de los gobiernos regionales, expresada en la demanda por la elección directa de los consejeros regionales (Mardones, 2006).

También en el plano de la ejecución de programas y políticas de aplicación es posible advertir un incipiente proceso de tránsito, desde las instancias informales de concertación hacia la utilización de mecanismos regulares de la institucionalidad y gestión pública (como los PLADECO), permitiendo ampliar sus temáticas y presionando hacia la modificación de sus normativas, reglamentos y procedimientos.

4. Dimensión Social

Aquí se analizan algunas características de los actores sociales y su constitución como tales, así como las condiciones sociales que influyen sobre las dinámicas de conflicto y cooperación entre actores (estatales, políticos y de la sociedad civil), relativos a la capacidad de lograr articulaciones proclives a la descentralización.

En primer término es necesario analizar las características y dinámica de relaciones de los principales actores sociales que intervienen en el ámbito regional, especialmente aquellas que inciden en su articulación con las instituciones estatales para llevar adelante iniciativas de descentralización.

En particular se analizará la estructuración y características de los actores sociales que intervienen en el ámbito regional, su capacidad y experiencia de concertación entre sí; su orientación hacia lo público y sus expectativas de articulación con el sector público (en diferentes niveles), sus vinculaciones con el sistema de representación política regional, las instancias y modalidades de participación institucional en las que están presentes, así como aspectos de capacidades de acción y liderazgo regional.

a) Sociedad Civil y Constitución de Actores Sociales para la Descentralización

La emergencia y revalorización contemporánea de la sociedad civil tiene su origen en dos vertientes fundamentales: los movimientos ciudadanos de Europa del Este, que animaron la lucha contra los regímenes del bloque soviético y los movimientos antiautoritarios en América Latina, una región donde ha predominado históricamente la sujeción y el moldeamiento de la sociedad desde el Estado. En ambos casos se trató de una movilización social con consecuencias políticas, pero animada por una enorme multiplicidad de grupos, posiciones ideológicas y personas, en contra de la conducción del Estado. Su horizonte fue la apertura democrática y su profundización más allá de las instituciones representativas y la vigencia de los derechos humanos fundamentales. Se expresa hoy en la reivindicación de la autonomía de lo social frente a las democracias “vacías” de América Latina.

Durante el tránsito a una etapa de mayor cooperación entre el Estado y la sociedad, se tiende a perder el sentido crítico en la noción de sociedad civil. En este contexto surge la noción del “tercer sector”, que aparece como el “lado virtuoso” de la sociedad civil, en la medida que no se plantea una confrontación de intereses, sino solamente el subsidio de las insuficiencias de la acción estatal a través de la asociación pragmática de individuos, que buscan “soluciones concretas” a problemas puntuales. En la relación con el Estado elude la reflexión específica sobre el alcance y los roles de éste, presionando en la práctica por la noción del “Estado mínimo”.⁹

⁹ Al despolitizar el término y prescindir de cualquier apelación universalista y de derechos, los actores de la sociedad civil comienzan a ser cada vez más la filantropía, las empresas “socialmente responsables” y el voluntariado. Se articulan funcionalmente a una estrategia de externalización de servicios y Estado “subsidiario”.

Sin embargo, la confrontación y/o cooperación entre el Estado y la sociedad civil puede tener el horizonte de la ampliación de derechos (de tercera y cuarta generación), por tanto con discurso universalista. La sociedad civil sólo se unifica y moviliza en “estado puro” cuando se ven violentados los derechos (dictaduras, lucha contra el hambre) y se lucha en conjunto por su recuperación. Posteriormente predomina la heterogeneidad y un mismo actor puede ser democratizante o conservador, según la coyuntura y el problema de que se trate (Olvera, 2003). Por otra parte, en las dinámicas concretas de los niveles locales, a menudo se observa que la sociedad civil se ha estructurado en gran medida en diálogo y vinculación con la estructura de oportunidades (y restricciones) provista por el sector público¹⁰. También se verifica todo tipo de experiencias de concertación pública, entre organizaciones sociales y reparticiones estatales, sin que ello impida la confrontación y el conflicto.

La sociedad no es un todo coherente y homogéneo, antes bien, está atravesada por diferentes proyectos políticos que buscan organizarla y conducirla y sólo se unifica en situaciones extraordinarias¹¹. Tal como la sociedad civil es heterogénea, el Estado también lo es, en asuntos vinculados a su propia estructura. En lo que refiere a los niveles de organización del gobierno se registran evoluciones diferenciales de cada uno de ellos, especialmente por la transferencia de funciones a los niveles subnacionales. Esto refuerza la pluralidad de opciones y proyectos políticos dentro de la administración¹². Pero también ocurre horizontalmente, al interior de las diferentes reparticiones de los poderes públicos. Si bien pueden identificarse paradigmas dominantes, también *“distintas instancias del Estado pueden establecer diferentes formas de relación con la sociedad civil, proceso que está vinculado directamente con los distintos tipos de proyectos políticos que una instancia u otra predominan” (aún dentro de una misma coalición de gobierno.)* (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006: 22).

Sin embargo, tanto desde las exigencias políticas de la gobernabilidad democrática, como desde la iniciativa de la propia sociedad civil, surge un sinnúmero de innovaciones que anticipan reformas que apuntan al fortalecimiento de la ciudadanía en América Latina. Como señala Avritzer (2002: 15), *“el problema de cómo crear instituciones estables está mucho menos relacionado con las reglas de competencia política y las*

¹⁰ Un amplio estudio del sector rural chileno concluye que “ubicar el asunto de la acción colectiva a nivel local como un problema de ciudadanos contra gobiernos o a pesar de los gobiernos o más allá de los gobiernos, es perder de vista el hecho de que muchas historias exitosas de la acción colectiva son fundamentadas sobre interacciones fuertes entre las instituciones sociales y públicas, tanto a nivel local como nacional” (Berdegú, 2000: 12).

¹¹ Debe reservarse para la sociedad civil el rasgo distintivo de una esfera de acción no regulada por los mecanismos políticos y administrativos, ni por el dinero, como ocurre con el Estado y el mercado. De allí su potencial como espacio deliberativo y sus posibilidades de influir sobre las otras esferas, sin confundirse con las mismas.

¹² Así ocurrió por ejemplo en el distrito federal de México, las ciudades de Montevideo (Uruguay) y Bogotá (Colombia) y durante las múltiples administraciones del Partido de los Trabajadores en Brasil, desde mediados de los años noventa.

formas del sistema político y mucho más con la relación pública posible entre estado y sociedad". Estas iniciativas de "nueva relación" no están obedeciendo siempre a un diseño coherente impuesto "desde arriba", como muestran, por ejemplo, los enfoques diferentes, y hasta contrapuestos, de los esfuerzos descentralizadores y los diferentes significados de la noción de participación, según quien la emplee. Es necesario prestar atención a las iniciativas parciales, a menudo fragmentadas y de impacto limitado, para determinar allí las nuevas tendencias de construcción democrática, que pueden convertirse en políticas de mayor alcance.

Durante los últimos años se han desarrollado en diversos países numerosas experiencias innovadoras en múltiples ámbitos, que proporcionan interesantes lecciones para el problema que se comenta. Se está configurando de esta manera una sociedad civil dinámica y plural que, desde diversas ubicaciones, actúa de modo más o menos organizado en torno a estos asuntos, replanteando los vínculos entre el Estado y la sociedad, la forma institucional de la acción pública y el modo como se decide, planifica y actúa en diversos ámbitos de nuestras sociedades¹³.

Los esfuerzos de la sociedad civil, si quieren ser sostenibles, requieren entre otros aspectos superar un vínculo con el Estado, que se limita a relaciones meramente funcionales y puntuales y a un accionar privatista, que no apunta a fortalecer el espacio público institucional. Ya sea que se hable del acercamiento del Estado al ciudadano, o de éste al Estado, dicho acercamiento requiere de la construcción de estructuras interconectadas, producto de una redefinición innovadora de las relaciones recíprocas.

Estas experiencias muestran que los esfuerzos de cambio e innovación en la gestión pública son necesarios para fortalecer el papel del Estado en el desarrollo y superar las brechas sociales.¹⁴ Los mismos suponen no sólo un impulso desde la cúspide de los gobiernos, las elites políticas y los actores con poder, sino también la integración de actores al juego democrático para definir las orientaciones de un desarrollo deseable y compartido, y afectar la definición de reglas, normas y recursos que están en transformación al adecuarse los roles del Estado, así como su expresión en los niveles subnacionales.

¹³ El horizonte de la acción innovadora de la sociedad civil no se limita a un grado mayor de pluralismo en la sociedad. Aborda con su acción concreta la construcción de alternativas de subsistencia y desarrollo de los sectores desfavorecidos de la sociedad, ensaya propuestas de democratización local, de creación cultural, actúa en defensa y promoción de los derechos humanos, entre otras iniciativas.

¹⁴ Los enfoques emergentes van desde opciones más "gerenciales" y "centradas hacia el cliente" hasta las que definen la prestación de servicios públicos, a partir de la dimensión de la participación ciudadana y la *publicación*. Esta última aborda tanto la garantía de derechos en la provisión de los bienes y servicios públicos, como aspectos democratizadores que conllevan el fortalecimiento de las instituciones políticas y de control social. (Villoria en Bresser, 1996).

Las reformas en general nacen “desde arriba”, de la cúspide de las jerarquías sociales y políticas y expresan las grandes convenciones que se desarrollan entre los actores con poder en la arena social. Desde abajo, en el espacio social, los actores de la sociedad civil, en ocasiones logran desarrollar las fortalezas y competencias, la capacidad propositiva, de demanda, diálogo y movilización capaces de interpelar los procesos en curso, dando origen a interfaces que generan nuevos arreglos institucionales en las políticas públicas.

En estas últimas, los actores sociales buscan aumentar los márgenes de equidad definidos y estandarizados nacionalmente y hacer las políticas más pertinentes a las realidades y culturas de las poblaciones usuarias, dando lugar a nuevas instituciones, es decir, normas, reglas y recursos que expresan los intereses de poblaciones excluidas, marginadas o ignoradas en los procesos macrosociales de transformación. En general, los procesos de innovación en la gestión local ocurren en el marco de una globalización e internacionalización que cambia la faz de los territorios, estableciendo condiciones que los sitúan como ganadores o perdedores en la estructura de oportunidades. Sin embargo, la mera subordinación a las tendencias dominantes –el mentado “insertarse en la globalización” – ofrece posibilidades mínimas para la participación local y normalmente se limita a facilitar las condiciones para hacer posible la inversión externa (destrabar procedimientos, proveer la mano de obra, legitimar políticamente), comprometiendo severamente las opciones de desarrollo sustentable.

Pero también, desde abajo surgen demandas de autonomía para la definición de opciones propias de desarrollo y se buscan nuevas modalidades de relación con el Estado central para producir otro desarrollo. Esta “opción” encuentra numerosos nudos críticos, que abarcan tanto la heterogeneidad y fragmentación de la propia sociedad civil, como las dificultades de reconocer la necesidad de proyectos territoriales propios de desarrollo articulados por actores amplios, capaces de interacción no sólo entre sí, sino también con otras institucionales estatales centrales.

La mayoría de las experiencias locales innovadoras son territorialmente acotadas a espacios comunales, microlocales o de sectores específicos y responden a un patrón de acciones fragmentado y parcelado. Así, su impacto queda circunscrito normalmente a reacomodos institucionales de pequeña escala en la gestión pública local, sin afectar la hegemonía en las orientaciones de los procesos más generales de desarrollo o de reforma del Estado. A pesar de lo anterior, es posible destacar algunos casos cuya escala de desarrollo resulta interesante de analizar por su relevancia para dialogar con estos procesos más generales. Se trata de prácticas que pueden contribuir como base empírica a la necesaria consideración de las dimensiones de identidad y territorio en los procesos de reforma del Estado, si se integran sus lecciones y aprendizajes.

La intervención en el espacio público que realizan las organizaciones de la sociedad civil difiere de la impulsada por el Estado no sólo por las capacidades y habilidades de gestión y/o intervención requeridas y los recursos involucrados, sino que la mayor diferencia estriba en la dirección que tiene la relación en cada caso. Si bien en ambos casos los actores de un sector deben legitimarse frente al otro, y generar confianzas y marcos orientadores comunes, la acción que realizan es claramente distinta.

Las organizaciones civiles buscan por un lado acceder a la estructura estatal, ya sea incidiendo en su quehacer, colocando temas, propuestas y formas de trabajo (en el desarrollo y puesta en vigor de políticas públicas) y, por otro, custodiar la acción de ésta. Al mismo tiempo, estas experiencias buscan incidir sobre lo público no estatal, vale decir, sobre aquel espacio de comunicación donde se nutre la opinión pública, se colocan temas que adquieren un creciente interés público y común a muchos sectores de la sociedad.

En el caso de los organismos públicos, el movimiento es abrirse hacia las opiniones y propuestas de la ciudadanía organizada, creación de mecanismos e instrumentos que posibiliten un diálogo sostenido entre ambos, con incidencia en readecuaciones en la gestión y al involucramiento de los ciudadanos en forma responsable en los asuntos públicos.

b) El “empoderamiento” de actores y la teoría del capital social

¿Cómo coordinar a actores múltiples, no siempre formalmente organizados, cuyo interés por un eventual proyecto descentralizador se encuentra a menudo sujeto a los vaivenes de las coyunturas políticas? ¿Cómo transformar en protagonistas de un proyecto descentralizador a actores distintos de los agentes políticos, sean éstos organizaciones sociales o asociaciones de tal o cual tipo? La respuesta no puede ser si no ambigua: si estos actores sociales constituyen una “masa crítica” favorable a la descentralización (con capacidades políticas de articulación e influencia, o con recursos de movilización efectivamente acreditados, o una combinación de ambos), el protagonismo debiese ser la consecuencia natural de estas características de masa crítica. Muy distinta es la otra alternativa: aquella que consiste en admitir la inexistencia de una masa crítica más allá del mundo de los partidos, lo cual transforma a las organizaciones sociales en actores potencialmente cautivos de los actores políticos. Con el fin de dar cuenta de esta posibilidad, conviene detenerse en la teoría del capital social, en sus promesas y límites para el empoderamiento de actores no políticos.

Desde la publicación de *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy* (Putnam, 1993), el éxito político e intelectual del concepto de “capital social” ha sido

extraordinario. En el caso que nos ocupa, esta recepción también se aprecia en los programas de los grandes bancos internacionales (especialmente aquellos destinados a fomentar y a contribuir al desarrollo), en la retórica participativa de los Estados, en el propio diseño (a veces en la aplicación) de las políticas públicas y en la implementación de procesos descentralizadores.

Al interesarse en los dilemas de la modernización y en los misterios de las *performances* económicas exitosas, Putnam efectivamente detecta una correlación estadísticamente significativa entre asociatividad, civismo y desarrollo. Es así como la explicación del mayor desarrollo de las regiones del norte de Italia en relación a las del sur se inscribe en una perspectiva de historia de larga duración detectando dos “modelos de gobernabilidad”. El primero es el modelo de “autocracia feudal normanda del sur”, en donde las relaciones políticas y sociales son profundamente verticales, mientras que el segundo –el del norte italiano - se expresa en una clase muy particular de “republicanismo comunal”, al estar marcado por la horizontalidad de los vínculos y una cooperación extendida. En Putnam, ambos modelos parecen descritos en términos antagónicos, tras un común denominador que a veces es olvidado: la producción del orden, exitoso en ambos casos. Casi se podría decir que el primer modelo de gobernabilidad corresponde al de la gobernabilidad pura y dura (*avant la leerte*), mientras que el segundo prefigura la contemporánea gobernabilidad democrática, participativa y por tanto, más amable. Es a partir de las particularidades del norte italiano que Putnam cree identificar un círculo virtuoso entre tradiciones participativas en forma de membresía a asociaciones, de horizontalidad en las relaciones sociales y de mayor desarrollo económico.

La pregunta que cabe entonces hacer es ¿Cómo se origina y reproduce el capital social? ¿Está sujeto a procesos de obsolescencia o de desvalorización? Si la respuesta a esta última pregunta es positiva ¿Significa que los actores sociales pueden perder protagonismo y robustez en distintos momentos del tiempo? De ser así, ¿Qué aspectos de la realidad se encuentran involucrados? ¿Los individuos, por qué dejan de confiar y de cooperar entre sí? ¿Las instituciones, especialmente las más cívicas, por qué la desconfianza que se cierne sobre ellas se expande hacia otras formas de actividad organizada, dando así lugar a supuestas crisis del “asociativismo”, de la “sociedad civil”, etc.? En todas estas preguntas se encuentra la interrogante referida al modo de existencia del capital social, pero también a su obsolescencia. ¿En qué nivel medirlo, suponiendo que sabemos de qué estamos, exactamente, hablando? ¿A nivel individual? ¿En las interrelaciones entre agentes individuales e instituciones? ¿En las interacciones entre organizaciones sociales?

Son muchos los autores que han criticado la teoría y el concepto de capital social de Putnam a partir de esta clase de preguntas. Es así como, por ejemplo, Portes (1998, p.19) pone en evidencia la “lógica circular” del capital social, en el sentido en que al ser concebido como una “propiedad de las comunidades y de las naciones más que de los individuos, el capital social es simultáneamente una causa y un efecto”. Esta concepción tautológica se traduce, según Portes, en que sociedades fuertemente dotadas en capital social son productoras de niveles considerables de desarrollo económico, en comparación con sociedades que exhiben débiles volúmenes de esta clase de recursos, sobre la base de una demostración que privilegia como punto de partida el efecto (la *performance* económica), para desde allí retrotraerse a una causa (la dotación en capital social). La dificultad con este tipo de estrategia de investigación es la completa ausencia de interrogación acerca de la génesis del capital social.

Asimismo, la pregunta referida a los modos de reproducción del capital social también es eludida por Putnam. ¿Son pensables, posibles o simplemente verosímiles situaciones de deflación de capital social, y de qué modo? Ciertamente, el propio Putnam (2000) identifica esta situación a propósito de los Estados Unidos, pero sabemos poco acerca de la crisis de los modos de reproducción del capital social. Los indicadores proporcionados por el autor sobre el declive de la asociatividad son productores de una cierta *representación* del estado del capital social, pero en ningún caso proporcionan una explicación sobre los mecanismos individuales y colectivos involucrados, más allá del uso retórico del axioma “el capital va hacia el capital”.

Esta misma pregunta es formulada por Jackman y Miller (1998), encontrando dos respuestas contradictorias acerca de la génesis y formación del capital social. Es así como estos dos autores ven una constante oscilación en Putnam entre una concepción “exógena” del capital social (entendido como producto duradero de las normas culturales) y un enfoque “endógeno” (el cual explica la formación y reproducción de esta clase de capital como resultado de “los arreglos sociales y políticos” a los que desembocan los actores). Mientras que en la primera concepción el capital social termina confundándose con una vaga definición de la “cultura”, en la segunda se encuentra sometido a los constantes vaivenes de los arreglos a los que llegan los actores, lo cual redundaría en una fuerte inestabilidad del capital social. A final de cuentas, lo que Putnam obtiene según Jackman y Miller es un “argumento incoherente”, lo que constituye una severa crítica a la teoría del capital social.

Si el valor del conjunto de acciones, prácticas y relaciones que se encuentran subsumidas por el vocablo de capital social es histórico y fluctuante, es decir variable, cabe entonces preguntarse qué es, exactamente, lo que varía. Retomando el modo escritural de conceptualización de los capitales de Bourdieu (1979; 1994) ¿El capital

social se genera y reproduce a escala individual, esto es en forma *incorporada*, o permanece y se perpetúa en el tiempo de modo *objetivado* (en instituciones, tradiciones, memorias colectivas, etc.)? El trabajo de Putnam ofrece a este respecto escasas pistas de respuesta.

No es el fruto de la casualidad si el trabajo de Putnam fue particularmente bien recibido por aquella fracción de filósofos y teóricos políticos interesados por la deliberación y la participación democrática, así como por ese vasto contingente de sociólogos y cientistas políticos proclives a desplegar protocolos experimentales de investigación destinados a mejorar la democracia y a profundizarla (por ejemplo, Fishkin, 1991; 1995; 2005). Como tampoco es un azar si Putnam integra en su modelo la teoría de la elección racional, esto es un conjunto de supuestos y premisas cuya coherencia está dada por la libertad de elección del actor individual entre distintas alternativas o cursos de acción, con lo cual queda definitivamente consagrado, junto a una estrategia de investigación, un valor político que no se encuentra muy alejado de las corrientes liberales. Así, lo que emerge es un verdadero *tour de force*, puesto que son convocados al unísono y sin ningún asomo de contradicción por una parte las escuelas republicanas (sobre la base del *leitmotive* del ciudadano interesado por los asuntos públicos y de su capacidad de asociarse con otros en pos del bien común), y por la otra las corrientes liberales que enfatizan el predominio de la libertad individual por sobre determinaciones de cualquier índole.

De lo anterior, se sigue una definición de los actores según la cual resulta racional actuar de modo cooperativo, asociativo y cívico en función de los incentivos que se desprenden del contexto en el cual se encuentran inmersos. El tipo de gobernabilidad de dichos contextos sociales se describe casi naturalmente: ciudadanos que cooperan entre sí y que exhiben importantes niveles de participación en los asuntos de la comunidad “contactan a sus representantes mucho menos seguido, y cuando lo hacen, son más susceptibles de hablar de políticas (*policy*) que de patronazgo” (Putnam, 1993, p.101). Más profundamente, ciudadanos interesados por los asuntos de la comunidad pueden ser concebidos como agentes equivalentes, tanto entre sí como respecto de sus representantes. Casi se podría decir que el mundo según Putnam está hecho de ciudadanos que se gobiernan a sí mismos, al menos en las regiones italianas que él califica como “cívicas”, volviendo prácticamente redundante el gobierno formal. Emerge así una particular representación del poder político, el que al final de cuentas no se ancla en ninguna parte, en la medida en que se encuentra distribuido entre todos, y reproducido en cada una de las prácticas participativas y asociativas de ciudadanos virtuosos. En tales condiciones, es imposible no entender la rápida y entusiasta adopción de la teoría de Putnam por moros y cristianos, por gobernantes y gobernados, por derechas e izquierdas, aunque no siempre por las mismas razones.

c) Las transformaciones sociales en Chile

El uso extendido de los términos “sociedad civil” o “estado” –tal como ocurre con “capital social”- tiene el riesgo de reificar conceptos más allá de su existencia empírica, como si existiera una entidad esencial de cada uno, que se manifestara de diversas maneras en cada contexto. La realidad es que cada sociedad se configura de diversos modos, de tal manera que el estado o la sociedad civil que allí existen no son una variante de esencialidad alguna, sino las formas de denominar el proceso histórico específico. En el caso de la sociedad civil chilena destaca su constante vinculación e interrelación subordinada con un estado fuerte a través de la mediación del sistema político. Tal fue la importancia de esos vínculos durante el siglo XX que la transición democrática, que trajo de vuelta la política, no ha logrado rearticularlos. Es que tanto la sociedad civil, como sobre todo el estado, fueron transformados radicalmente durante el período dictatorial. Por una parte está la trayectoria histórica de las relaciones entre sociedad civil y estado (movimientos sociales nacionales, vertientes ideológicas expresadas en el sistema político, modelo económico “hacia adentro”), pero las tendencias actuales son de fragmentación y autonomización parcial de la sociedad civil y se desarrollan nuevos instrumentos de mediación que surgen de las políticas sociales llevadas a cabo por los gobiernos posteriores al 90.

El bajo perfil de los movimientos sociales y la desarticulación social, son también expresiones de la transformación socioeconómica, que es el marco estructural del proceso. De un período de ajuste estructural en los ochenta, en el que se implantó un modelo neoliberal excluyente y concentrador, se transita a un período de crecimiento sustentado en el mismo modelo, al que se adiciona una fuerte acción social del estado encaminada a paliar las consecuencias más agudas de su operación. El crecimiento se ha traducido en un aumento sostenido de los ingresos de las personas (salarios medios, salario mínimo y prestaciones sociales) y, más intensamente, de su capacidad de consumo (apoyada también en el aumento de las horas de trabajo y en el endeudamiento). Durante casi dos décadas se ha mantenido el dinamismo de un modelo que aumenta la disponibilidad global de recursos pero crea oportunidades inequitativas y profundiza la desintegración social.

En general la desarticulación social no se ha convertido en movilizaciones colectivas, ni en demandas políticas, sino que se ha expresado principalmente como temor e inseguridad, desafiliación política y debilitamiento de los lazos colectivos y comunitarios. Es decir ha habido un cambio en las bases mismas de la sociabilidad, marcada por la retracción a los espacios privados e íntimos, la desconfianza hacia “los otros” y la falta de proyectos compartidos. El Informe de Desarrollo Humano en Chile

de 1998 enfatiza en el deterioro del vínculo social. Mientras los chilenos *“no sólo reproducen, sino legitiman prácticamente el orden establecido”*, al parecer ello no basta para *“dar forma al ‘capital social’ necesario”*. Los datos presentados muestran una sociabilidad débil en Chile. Se ha podido constatar un alto grado de desconfianza, una asociatividad precaria, una creciente instrumentalización de las relaciones sociales e incluso cierto debilitamiento de la cohesión intergeneracional de la familia” (PNUD, 1998: 216). El Informe explora en el hecho de que *“la falta de complementariedad entre modernización y subjetividad, y las dificultades para asumirla socialmente, parecen ser las principales razones de la inseguridad objetiva y subjetiva en Chile. El Chile actual se caracteriza por un desacople de ambos procesos que, a falta de mediaciones, distorsiona tanto el despliegue de la subjetividad como la sustentabilidad de la modernización. Todo ello puede afectar, incluso, a la convivencia democrática”* (Ibíd.: 29).

Los antecedentes presentados permiten caracterizar el marco de desenvolvimiento de la sociedad civil chilena: mayores niveles de inclusión socioeconómica a través del consumo, pero mantención y profundización de inequidad social, debilitamiento de los mecanismos de integración interna de los grupos sociales e incertidumbre frente al futuro. Todo ello dentro de un esquema político que no estimula la participación y se vuelve crecientemente elitista¹⁵.

Por último, la reconfiguración de las elites políticas se desarrolló de modo consistente con el panorama descrito. Por una parte se constituye una elite transversal al gobierno y la oposición de derecha, cuyos roles no son los tradicionales a estos sectores, sino que comparten la administración del arreglo de poder y administran la relación y los vínculos con la elite económica. Esta por su parte no se hace representar en el campo político, actuando directamente en la negociación con el ejecutivo para el impulso de sus agendas. Las organizaciones sociales populares conducidas por los partidos oficialistas, a su vez, desarrollan una actividad que, luego de un primer período de acuerdos y negociación, tiene un fuerte cariz opositor.

Los actores sociales nacionales más relevantes de la democracia pre 73 –empresariado nacional orientado al mercado interno, clases medias dependientes y movimientos populares organizados- han disminuido su importancia a raíz de las transformaciones

¹⁵ Esta situación ha experimentado algunos cambios a partir de 2005 en adelante: en 2006 se producen las primeras manifestaciones masivas de descontento social (estudiantes secundarios) y al año siguiente emergen manifestaciones de un nuevo sindicalismo que organiza a la fracción “subcontratada” o “precaria” de los rubros exportadores (cobre, forestales, salmonicultura); la política social se orienta hacia un sistema de protección social (salud, cuidado infantil, adultos mayores, reforma provisional) y se dictan medidas de mayor regulación laboral y de la actividad económica, sin poner en duda, sin embargo, las bases de sustentación sociales y económicas prevalecientes.

socioeconómicas y el proceso político institucional. **Ambas condiciones conducen a la mayor diversificación y desarticulación relativa de la sociedad civil, surgiendo una multiplicidad de grupos, con mayor dispersión de demandas y diferentes grados de articulación con el sistema político.** Abordamos aquí sucintamente las condiciones estructurales y en la dimensión política lo referido al proceso político institucional y sus consecuencias.

En relación a los empresarios, evidentemente que su importancia se ha acrecentado en tanto actor social en el país, dada la privatización de un enorme conjunto de actividades, las cuales han quedado en manos privadas y confiadas a la administración empresarial (no sólo actividades productivas, sino también una gama importante de servicios sociales antes en manos estatales, como la previsión, la salud y la educación). Pero al mismo tiempo también la estructura interna del empresariado ha variado significativamente. Por una parte se ha incrementado la internacionalización en el doble sentido de incremento de la inversión extranjera en rubros claves (minería, energía, silvicultura, acuicultura, exportación frutícola, servicios básicos, telecomunicaciones) y de salida al exterior de los grandes grupos económicos chilenos y su orientación hacia el mercado externo.

En segundo término se verifica la constitución de holdings empresariales que incursionan en diferentes rubros e integran sus empresas y estrategias empresariales y no se especializan como en el pasado. En términos del mercado interno se ha producido una tendencia a la fusión y compra de empresas que tiende a consolidar grandes grupos económicos comandados desde la capital, pero presentes en todas las regiones del país: la banca, el retail, los servicios de previsión y salud, las universidades, las distribuidoras de energía, las telecomunicaciones, entre otras. En relación al empleo regional, en términos generales este es mayoritariamente provisto por la micro, pequeña y mediana empresa, que no necesariamente está articulada a las dinámicas señaladas anteriormente. En algunas regiones el sector público sigue siendo el principal empleador, por la vía de las empresas públicas (principalmente el cobre) y de los servicios (salud, educación, fuerzas armadas). En menor medida pesa la administración pública, aunque con cierta tendencia a crecer.

A partir de la sucinta descripción anterior podemos identificar provisoriamente tres tipos de empresarios, atendiendo a su diferente vinculación con la dinámica de la descentralización: a) Grandes empresas presentes, principalmente retail y servicios (educación, salud, pensiones, servicios financieros y otros), orientadas al mercado interno y presentes en muchas regiones. Tienen sus casas matrices en Santiago y la región es exclusivamente su lugar de realización, es decir todos los procesos estratégicos

se ejecutan fuera de la región conforme a un modelo de negocios uniforme; b) Grandes empresas productivas, principalmente de recursos naturales, cuya producción está asociada a características de la región, con impacto significativo en el empleo y la economía regionales, pero cuyo mercado es internacional (gran minería, exportadores de fruta, productores forestales, salmonicultores); c) Empresas de menor tamaño asociadas a las anteriores (subcontratistas de la gran minería, productores frutícolas, empresas de servicios para las faenas productivas para la silvo-agricultura de exportación), también de gran impacto en el empleo y la economía regionales, cuya propiedad esta también normalmente en manos regionales d) Empresas medianas y pequeñas orientadas al mercado interno regional o interregional (comercio, turismo, producción local, servicios) e) Microempresarios y producción independiente, orientada al mercado local.

Los actores laborales han sufrido una importante transformación producto de los cambios acaecidos en las relaciones laborales (condiciones de despido, trabajo temporal, subcontratación y tercerización de servicios), la disminución del peso del Estado en la economía, la disminución de la tasa de sindicalización (y el aumento del número de sindicatos¹⁶) y la baja tasa de negociación colectiva (por la normativa que rige la sindicalización), la migración campo – ciudad (sobre todo hacia ciudades intermedias y el proceso de rur/urbanización), la lenta pero sostenida incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, la alta tasa de desempleo juvenil y la corta duración de los empleos en ese segmento (y más en general la corta duración de los empleos que se crean). Las consecuencias globales apuntan a un desgaste de la cohesión social (a pesar de la alta cobertura educacional y la ampliación de los servicios sociales) e importantes grados de desarticulación de los actores sociales, especialmente en los sectores populares.

La diversificación del actor laboral también ha producido diferentes sectores que deben distinguirse: a) Gremios del sector público con organizaciones nacionales (empleados públicos, profesores, gremios de la salud); b) Sindicatos del sector privado de la gran empresa (nacional e internacionalmente articulado); c) Trabajadores/as del sector exportador o nacional, con empleo precario en reciente proceso de sindicalización regional; d) Sindicatos de empresas medianas y pequeñas con escaso poder de negociación; e) Trabajadores/as ligados al sector informal o a segmentos informales asociados a las cadenas productivas “formales” (subcontrato, autoempleo, trabajo temporal, contratos a destajo, comercio ambulante, etc.)

En el caso de los sectores medios, se ha producido una disminución de los sectores dependientes el empleo público y una precarización de los empleos asalariados del sector servicios. Junto a ello los sectores medios han perdido vínculo con la política

¹⁶ El tamaño promedio de los sindicatos pasó de 68 socios en 1990, a 35 en 2007 (El Mercurio, 27.08.08)

social estatal, que se ha focalizado crecientemente en los grupos pobres y ha transferido servicios al sector privado mercantil (previsión, salud y educación privadas). El sector más organizado es el ligado al empleo público, mientras que los independientes tienen escasos niveles de asociatividad, aunque con cierta presencia en el medio regional, por su importancia en la generación de empleo.

En síntesis, es necesario señalar la desigualdad social y la economía desregulada como condicionantes relevantes en la configuración de los actores sociales. El impacto de las transformaciones es diferente según territorios y sectores, pues el propio crecimiento y la modernización también difieren en los distintos lugares.

d) Sobre Actores y Concertación en el ámbito Regional

¿Qué es lo que induce la concertación de actores en el ámbito regional? El espacio regional no es uno de carácter homogéneo, pues se reproducen en él las diferencias de intereses y demandas propias de una estructura socioeconómica diversificada y fuertemente inequitativa. De tal manera que la concertación se tenderá a producir o por elementos externos (normalmente percibidos como amenaza) que unifica la diversidad contra un adversario “externo” o por la voluntad y liderazgo explícito en torno a un proyecto regional de desarrollo.

La configuración del territorio también es una variable relevante en las posibilidades de concertación. Si la definición administrativa de los espacios regionales coincide con la configuración territorial significativa para los actores -en términos culturales, históricos, económico-productivos u otros- las posibilidades de concertación se acrecientan (Falabella, los 100 Chile).

En términos de desarrollo, se ha establecido que no es lo mismo los actores “en la región” que los actores “de la región”, vale decir, no todos los que están tienen allí sus intereses. Este fenómeno se agudiza con la deslocalización de las inversiones articuladas en cadenas globales, propias del modelo post fordista (Rojas, 1995) Se estima que los sectores económicos que “tienen interés” en el desarrollo local o regional son más bien los del nivel “mesoeconómico”, que realizan su producción allí o dependen fuertemente de los servicios locales, la mano de obra, etc., lo que no ocurre con la gran empresa “de enclave”, ni con las plantas dependientes de las matrices ubicadas en la metrópoli o el extranjero (Albuquerque, 1997; Rojas, 1995).

Ahora bien, ¿De qué depende, en términos conceptuales, que actores diversos se concierten, en beneficio del desarrollo regional? La pregunta es relevante pues se estima que es uno de los factores de éxito de las iniciativas regionales. Al respecto Amtmann señala dos condiciones favorables: el objeto global de las metas y la percepción de un conflicto externo. Así *“si bien es posible que existan acuerdos entre estos actores en el plano de las metas regionales globales, como, por ejemplo, el desarrollo rural local, la eliminación de la pobreza o la modernización productiva, tales acuerdos resultan difíciles cuando se desciende hacia objetivos más específicos y a la definición de medidas concretas”* (Amtmann, 1997: 7) Por otra parte, *“la concertación se facilita si tácticamente se pone el acento en encontrar un común denominador para los conflictos externos, para posteriormente avanzar en la concertación entre actores dentro de la sociedad regional”* (Ibíd..)

Las características anteriores tienen como supuesto el que la concertación es, principalmente, un proceso de carácter instrumental (*“lograr una posición común para lograr un determinado objetivo”*) y no modifica las características básicas de cada actor y que es algo que se consigue sólo si se proyecta como un acto conciente y ello sólo puede ocurrir si se asienta en la dimensión social y cultural. Ese proyecto no es una voluntad administrativa, ni depende de una decisión jerárquica, sino que se desarrollaría auscultando *“lo que están procesando los diversos grupos de status en la región y, en lo posible, contribuir a fomentar y fortalecer aquellos mecanismos de articulación entre esos grupos, poniendo en juego la influencia, la compensación y el compromiso”* (Id.: 13).

El enfoque anterior es de carácter “minimalista” o “instrumental”. Sin embargo, crecientemente se vienen planteando demandas de mayor envergadura a los espacios regionales y locales. En estos espacios sería donde se expresaría de forma más aguda la necesidad de una gestión pública compleja (transversal y multisectorial) y donde se verifica la pérdida de legitimidad del estado en su actuación tradicional (Blanco y Gomá, 2002) La respuesta a estos desafíos es la *“gobernanza de proximidad”* (Montecinos, 2007) que se asienta en la capacidad de concertación entre estado y sociedad civil y en la gestión en red¹⁷. En términos normativos, ¿Cuándo estaríamos en presencia de una concertación con capacidad de contribuir a la construcción a dicha *gobernanza*? Tres rasgos básicos debieran estar presentes: la superación de la necesidad de un centro jerárquico, la verdadera interdependencia o necesidad mutua para el logro de objetivos y la sostenibilidad en el tiempo de las acciones (institucionalización). En otros términos cuando la concertación de actores se va convirtiendo en una *“red participativa de gobernanza”* (Blanco y Gomá, 2002: 26). Sin duda esa no es necesariamente la

¹⁷ Ver el punto 2 de este Marco Conceptual: “Horizontes Normativos de la Articulación”

orientación de muchas de las experiencias de concertación, sin embargo es la que permite pensar en dinámicas continuas e impactos de mayor alcance, es decir, convierten a la concertación en un instrumento estratégico de la gestión de políticas públicas en escenarios complejos.

Los desafíos de estas “redes participativas” marcan también las diferencias entre concertación Estado / sociedad civil y la coordinación de políticas propiamente tal. De una parte interesa la autonomía relativa de los actores sociales y los roles públicos que van asumiendo por fuera de las cadenas formales de la acción estatal. De otra la articulación multinivel del propio Estado, que muestra orientaciones diversas en su interior e incluso contradictorias entre sí en algunos casos. Lo que parece, sin embargo, una tendencia creciente, es que el abordaje de problemas como el desarrollo económico territorial; la gestión de asuntos locales como medio ambiente, infraestructura social y convivencia comunitaria; la nueva corriente políticas contra la pobreza bajo el paradigma de la protección social y muchos otros asuntos públicos de relevancia, están exigiendo este tipo de concertación más avanzada.

Investigaciones y estudios previos sobre concertación entre Estado y sociedad civil indican que ésta tiene que cumplir varios requisitos para ser exitosa, pero también que hay condiciones de los propios actores que hacen más probable su surgimiento. Entre estas últimas está la existencia de tradición organizativa y capital social acumulado (vínculos, confianza y experiencia de cooperación), característica que diferencia unos territorios y regiones de otros¹⁸. Por el contrario, la tradición *peticionista*, según la expresión de Gabriel Salazar, reivindicativa o excesivamente marcada por el conflicto, sitúa a las organizaciones de la sociedad civil “al frente” del Estado, dialogando o confrontándose con él desde fuera.¹⁹ La concertación obliga a sentarse en la misma mesa y concordar iniciativas y responsabilidades en común. Representa, en definitiva, una modificación en las relaciones con la sociedad civil.

Como se trata de concertación, no basta con las capacidades y potencialidades que pueda mostrar la sociedad civil, sino que esta dependerá de un conjunto variado de factores que aluden tanto a la sociedad civil regional como a las características de la institucionalidad y la dinámica política. De acuerdo a esto las condiciones que facilitarían la dinámica de los espacios de concertación sería la alineación de algunos de estos factores: a) voluntad política, b) oferta institucional flexible, c) existencia y disponibilidad de recursos, d) dinámica social previa, e) baja fragmentación de la sociedad civil. En términos generales

¹⁸ Un buen ejemplo de “alto capital social” y asociativo es Porto Alegre, ubicado en Rio Grande do Sul, un territorio caracterizado por una alta tradición organizativa y política (Bebbington, Delamaza y Villar, 2005)

¹⁹ También está presente aquí la expectativa existente sobre el papel del Estado, expectativa generalmente afincada en el rol tradicional de éste como proveedor de servicios y la oposición a formas de privatización de los mismos.

esto ha sido formulado como coevolución del sistema gubernamental y el no gubernamental para temas de desarrollo endógeno, que podrían aplicarse también a la concertación para la descentralización y el desarrollo regional²⁰.

Las concertaciones se producen en contextos políticos y económicos específicos y dependen en gran medida de variables externas a ellas mismas. Particularmente en las de nivel local el desafío es de mayor autonomía y de articulaciones multinivel que mejoren las potencialidades de la acción local. No bastan las consignas genéricas de la descentralización o traspaso de funciones, el desafío se refiere a mejorar la conectividad de las políticas y la pertinencia de los vínculos entre los distintos actores institucionales y de estos con los actores sociales. Para que el interfaz funcione debe ser adecuado al contexto en que se desenvuelve y aquí la heterogeneidad es la norma. La estructura política de los estados y la tradición centralista y homogeneizante dificultan ese proceso (Cabrero, 2005: 392), lo que plantea desafíos de orden político que pueden favorecer o inhibir este tipo de prácticas y que definen su continuidad en el tiempo.

La concertación entre actores sociales organizados y estado se origina como innovación de una cultura política marcada por rasgos adversos para la construcción de espacios públicos deliberativos y para la construcción de consensos horizontales entre actores diversos: clientelismo y patrimonialismo político; relaciones entre estado y sociedad de carácter instrumentales y la falta de autonomía. También resultan una modalidad innovadora de participación respecto de las pautas de confrontación entre Estado y grupos populares, que también es una práctica bastante extendida, con momentos más o menos álgidos, dependiendo de las coyunturas políticas.

Ninguna de las dos pautas tradicionales desaparece por el hecho de que surjan experiencias de concertación. El clientelismo se reproduce en diversos ámbitos, incluidos los espacios de concertación, sobrevive a las innovaciones, aunque se modere su impacto e intensidad. (Durston, 2005)²¹ A ello se agrega que, en contextos de pobreza, el incentivo al clientelismo tiene que ver con su bajo costo alternativo: todos ganan algo -aunque en proporciones diferentes- invirtiendo relativamente poco (asunto que también es válido para las relaciones entre las empresas privadas y las comunidades locales pobres, como se ha verificado en casos de conflicto ambiental) (Bebbington,

²⁰ “Para que se de una acción pública de componente endógeno dominante se requiere una convergencia de momentum en ambas configuraciones. (...) Sin una convergencia de las configuraciones, tanto en su ritmo de evolución como en sus intereses internos, no parece posible arrancar un proyecto endógenamente construido de desarrollo local” (Cabrero, 2005: 356)

²¹ Como bien puntualiza Durston, el clientelismo y la política local son los “temas tabú” de los programas de desarrollo. Pero su existencia y persistencia no debe llevar a su demonización, también el clientelismo tiene grados, aperturas y resultados mixtos, dependiendo de los balances de poder entre los actores.

2005). El desafío de la concertación es el de generar dinámicas continuas de profundización de las instancias deliberativas y de participación especialmente en los niveles subnacionales, aumentando por una parte la incidencia relativa de los sectores tradicionalmente excluidos, e introduciendo más y mejores mecanismos de transparencia y control públicos para cualquiera de las formas de asignación de bienes y servicios públicos.

Si bien es plausible la hipótesis que este tipo de concertación es más viable en los contextos locales, dada la proximidad de actores sociales y autoridad y la menor complejidad relativa de los temas a tratar, esa condición de posibilidad requiere de otros factores concurrentes para verificarse. Por una parte depende de la naturaleza de los problemas que se abordan, donde la experiencia muestra que los que afectan intereses colectivos, derechos difusos y bienes públicos son objeto más apropiado para concertación amplia que aquellos relacionados con demandas de satisfacción individual o familiar. También suponen la existencia de actores relativamente constituidos o legitimados para participar de la concertación. Sin embargo el principal problema es quizás la falta de autonomía relativa de los sistemas locales y su inadecuado encadenamiento con las políticas del nivel central y las instancias de decisión nacional. Esto quiere decir que el ámbito local es proclive a la concertación y la hace más fácil, pero sus alcances están condicionados desde fuera y no pueden ser definidos localmente. Debido a esto en ocasiones se logran coaliciones locales para enfrentar a los niveles superiores, lo que es también a veces una concertación efectiva, pero de muy distintas características²².

e) Hipótesis sobre estructuración de la sociedad civil y concertación sociedad civil / Estado en el ámbito de la descentralización

1. La conformación de la sociedad civil organizada –tamaño de las organizaciones, diversidad interna, densidad y grado de estructuración en movimientos depende de la intensidad de la transformación socioeconómica y las características del interfaz construido desde la política pública. Contextos de fuerte privatización de las relaciones sociales y predominio de sistemas de financiamiento estatal focalizados y orientados al ámbito microlocal, producen una estructuración tipo “archipiélago”: se multiplican y diversifican las organizaciones pero no se estructuran movimientos sociales fuertes.

²² El debate reciente sobre democracia “representativa” y “participativa” ha abordado la problemática de introducir mecanismos de participación ciudadana directa en el sistema de decisiones nacionales con carácter vinculante u obligatorio. No se ha abordado suficientemente sin embargo la dimensión de concertación entre autoridades políticas y actores sociales organizados. (Payne et al., 2003, PNUD, 2004)

2. La interlocución con el estado depende de la existencia de instancias intermedias que fortalezcan sus capacidades que le permitan acciones de mayor incidencia en el ámbito regional²³. Entendemos capacidades en un sentido tridimensional: organizacionales, de intervención en el espacio público y de incidencia en iniciativas de política y gestión pública (Delamaza y Ochsenius, 2007: 17) Estas dimensiones se especifican en doce variables empíricas.
3. En contextos de “identidad fuertes / entorno desfavorable” se producen dinámicas de movilización social regional “frente” o “contra” el centro (Velásquez y González, 2003). Estas tienen carácter principalmente reactivo a amenazas de tipo económico, las que apelan y se negocian directamente con el gobierno central y sus agencias, cuando adquiere suficiente visibilidad pública²⁴. Algunos tipos frecuentes son los siguientes:

- La movilización que articula principalmente a las organizaciones gremiales ligadas al empresariado regional “bajo amenaza” por crisis o decadencia de la actividad económica regional²⁵

- La movilización ciudadana originada en los impactos negativos – principalmente medioambientales- de la “modernización compulsiva” de las actividades productiva (megaproyectos públicos y privados). Articula actores locales y no siempre adquiere visibilidad e impacto regional, por el carácter localizado de sus afectados (muchas veces en el sector rural). En ocasiones logra articulaciones internacionales, lo que le brinda oportunidades de negociación con el gobierno central, dados los requerimientos crecientes de la internacionalización económica y política. Salvo casos excepcionales no tienden a generarse articulaciones multisectoriales y plataformas propositivas de la sociedad civil²⁶.

²³ Esta hipótesis debe complementarse con otra relativa al nexo entre organizaciones civiles y partidos políticos en el ámbito regional

²⁴ También aquí podría ser interesante una hipótesis complementaria en la dimensión política respecto del rol de los “liderazgos políticos regionales” de tipo caudillista o semi caudillista, pero que funda su legitimidad en la “defensa de la comunidad frente a la amenaza externa”. Sería interesante saber cuan institucional o extra institucionales son dichos liderazgos (Paredes en Arica y Velásquez en Coquimbo son parte de la Concertación y ocupan posiciones institucionales).

²⁵ En Chile podría ser el caso de Arica en varias coyunturas

²⁶ Casos en Chile serían los de las Represas Alto Bío Bío, Celco en Valdivia, Cerro Chuño en Arica, Pascua Lama. Tal como se argumenta en el análisis del caso CELCO, posiblemente allí coincidieron tanto las dinámicas “pro región” ya existentes en Valdivia, con la confrontación entre “gran empresa” y “empresariado regional” (en torno a las externalidades medioambientales), con aspectos de oportunidad política (ingreso de Chile a la OECD y cambio de rol de los medios de comunicación). Por ello la repercusión, alcances e impacto de la concertación ciudadana se acrecentó significativamente.

4. La participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en instancias de concertación con el estado está en directa relación con las expectativas de incidencia que éstas tienen respecto de los resultados de dicha concertación. El contexto de insuficiente descentralización de la gestión pública resulta una dificultad para impulsar procesos de concertación efectivos, especialmente en el nivel regional, dado que los actores estatales no pueden tomar compromisos significativos y creíbles frente a sus contrapartes. De tal manera que es esperable una relativamente baja frecuencia de instancias de concertación netamente regionales.
5. El fortalecimiento del actor municipal y la transferencia creciente de funciones a las administraciones locales genera condiciones favorables para el surgimiento de variadas dinámicas de concertación, entre organizaciones civiles y de éstas con organismos públicos, especialmente en los niveles locales. También incide en ello el formato predominante de los proyectos de inversión social que responden a la demanda local y se ajustan a esa escala.
6. En el caso chileno las dinámicas de articulación local comparten mayoritariamente varias características:
 - Son informales o débilmente institucionalizadas (Mesas Territoriales)
 - Son comandadas por la autoridad sectorial responsable del o los proyectos lo que las hace funcionales o instrumentales a los propósitos de esta autoridad y poco sustentables en el tiempo (no necesariamente sobreviven al cambio de autoridad);
 - Son polifuncionales y están sobrecargadas, pues no cuentan con diseño previo, recursos acordes con dicha polifuncionalidad, ni estrategia de desarrollo y aprendizaje;
 - En ellas participan principalmente dirigentes de organizaciones formales de los involucrados directos por el proyecto;
 - Tienen una débil presencia en el espacio público (local y regional)
 - Su incidencia sobre orientaciones de política y programas es baja, ya que reúnen a los actores de “implementación” más que de decisión (Delamaza y Ochsenius, 2007)²⁷.

²⁷ Esta hipótesis tiene una complementaria en la dimensión institucional, que es la siguiente: Las oportunidades políticas surgidas “desde arriba”, como iniciativa institucional y participativa del Estado, han estado subordinados a la lógica de la focalización y no han contemplado canales institucionales y políticos para abordar la dinámica impulsada “desde abajo”, como presión creciente de los actores sociales, que pudiera dar origen a instancias de concertación efectiva.

7. Existen, sin embargo, algunas experiencias de concertación de mayor proyección entre estado y sociedad civil a nivel local y regional. Son aquellas donde los actores sociales se articulan entre sí con mayor autonomía, por contar con mayores recursos institucionales y políticos (tradición organizativa, mayor homogeneidad de intereses) y donde existe un marco de política pública de mayor consistencia y permanencia, o en algunos casos de mayor iniciativa regional.²⁸.
8. No existen instancias institucionales de participación que involucren el proceso regional o que articulen lo que surge de los niveles locales. Por ello el proceso deliberativo sobre políticas y orientaciones regionales (Estrategias y Planes de Desarrollo Regional) se realiza por fuera de las instancias institucionales y tiende a involucrar principalmente a los actores de la elite regional: autoridades regionales, los actores del mundo empresarial y los medios de comunicación. Aquí interesa la “participación realmente existente” realizada normalmente a través de circuitos extrainstitucionales o donde los mecanismos institucionales solamente sancionan en la práctica lo que está de hecho concordado previamente (Cortés Terzi, 2000)

5. Dimensión Política

a) **Descentralización y actores en el contexto chileno**

Chile posee una larga tradición de Estado centralizado. Según una influyente tradición historiográfica, lo que hoy se entiende como nación chilena habría sido el exitoso y temprano resultado de un Estado política y culturalmente eficiente, en el marco general de guerras ofensivas y defensivas forjadoras de una conciencia nacional (Góngora, 1986, p.72). La traducción institucional de esta particular historia estatal habría sido obra de Diego Portales, quien es considerado como el verdadero arquitecto del Estado en forma en Chile (Jocelyn-Holt, 1998). Sin pretender discutir las razones del éxito institucional del Estado *portaliano*, existe un generalizado y tácito consenso en el mundo político y en la academia acerca de la prevalencia de esta forma estatal, centralizada y de características autoritarias. En efecto, este tipo de Estado se habría reproducido a lo largo de toda la historia de Chile, cuyo principal y más reciente momento de

²⁸ Una hipótesis complementaria a esta en la dimensión institucional es la siguiente: Son muchas las políticas que utilizan modalidades participativas de implementación, aunque difieren mucho en cuanto a su potencial de construcción de *gobernanza*, complejidad, etc. Esta diferenciación no responde propiamente a necesidades funcionales, sino más bien a la propia desarticulación de la iniciativa estatal, que en estas materias presenta orientaciones muy poco coherentes entre sí. Encontramos la presencia estatal tanto en la promoción de una ciudadanía activa como en su contrario, donde las iniciativas no logran desarrollarse por falta de marcos jurídicos o de apoyo político adecuado.

reactualización habría sido la dictadura militar (1973-1990), en donde la figura de Portales habría servido de justificación para la solución autoritaria de la crisis política (Bravo Lira, 1958; Joignant, 2007).

La Constitución de 1980, independientemente de las numerosas reformas que ha experimentado desde 1989 (y cuya última expresión tuvo lugar en 2005), sigue siendo la manifestación jurídica de un Estado si no autoritario, en cualquier caso de naturaleza vertical, como consecuencia del presidencialismo reforzado que es heredado de la dictadura de Pinochet. Naturalmente, esto no quiere decir que la transición a la democracia haya sido un proceso de reproducción del antiguo orden y de mera legitimación del texto constitucional (para este punto de vista, ver Moulian, 1997). Muy por el contrario: las reformas a la Carta Fundamental han sido objetivamente democratizadoras, aunque sin alterar las características centralizadoras y de funcionamiento institucional de corte vertical del Estado chileno.

Es sobre este trasfondo que cualquier tipo de proyecto descentralizador debe ser pensado y evaluado. Como es fácil apreciar, el peso de la historia, las rutinas de gobierno y dominio vertical, la larga herencia autoritaria y la conocida tradición de subordinación de los partidos y de la sociedad civil a la centralidad del Estado en Chile (ver Garretón, 1983 y 1995 y su difundida tesis acerca de la “matriz sociopolítica”), constituyen datos relevantes y contradictorios con cualquier intento de redistribución del poder político a favor de unidades sub-nacionales. Dicho de otro modo, el éxito de un proyecto descentralizador en Chile reside tanto en la fuerza de las voluntades de debilitamiento del Estado central como en la importancia de los actores redistributivos, bajo el supuesto de ruptura con las tradiciones previamente señaladas.

De acuerdo a lo anterior, la constitución de actores sociales estuvo ligada históricamente en Chile a una modalidad de articulación política entre: Estado (central) – Sistema Político (presidencialista y con partidos ideológicos nacionales) – Actores Sociales (estructurados y con capacidad de presión nacional). Vale decir, ninguna de las “tres patas” constituyentes de la “matriz sociopolítica” (Garretón) tenía en el nivel regional un factor clave para su constitución y desempeño. A la vez el rol del Estado que encabezaba una propuesta de “modernización económica con una movilización social y nacional” (Amtmann, 1997: 5) dificultaba la autonomía de los actores, produciendo un insuficiente desarrollo de la sociedad civil²⁹.

²⁹ Esta articulación produjo importantes avances democratizadores, pero permitió, sin embargo, la supervivencia de pautas de tipo clientelístico en la política local, como mostró Valenzuela en su estudio sobre los *brokers* en pleno período de lucha por “grandes proyectos” (Valenzuela, 1979). Permitió también un escaso desarrollo de los actores autónomos y diversos de las sociedades civiles locales en el país.

La prolongada dictadura militar y las enormes transformaciones socioeconómicas que produjo, debilitaron tanto al Estado en sus funciones no represivas –particularmente al nivel central y al estamento legislativo y de representación- cuanto a los actores sociales nacionales y tendió a autonomizarlos mutuamente. La expansión de las relaciones de mercado y la concentración del poder económico incrementó el poder de los grupos controladores de las cadenas de valor económico (grandes grupos empresariales y financieros, nacionales y extranjeros). Esto ha significado que, aunque se ha incrementado la actividad económica en las regiones –principalmente la explotación de recursos naturales- se ha intensificado la diversidad entre regiones y han perdido autonomía económica.

La transición democrática se hizo posible gracias a una movilización multiforme de la sociedad civil articulada con los liderazgos políticos tradicionales (sustentados en la concertación de centro político y parte de la izquierda). Dicha movilización no tuvo demandas regionales, sino nacionales (¡Democracia ahora!) y dio paso a un proceso de negociación política altamente centralizado (entre la cúpula militar y la cúpula política de la Concertación). En dicha negociación no estuvieron contemplados los temas que nos ocupan en este estudio (Angell, 1999)³⁰.

En relación al proceso político-institucional los actores se debilitaron por diversas razones: prolongada represión y falta de funcionamiento de organizaciones territoriales durante la dictadura, reconstitución de un sistema político no articulado con los movimientos sociales (al menos no como antes del 73), falta de espacios de participación institucional en los diferentes niveles de la administración (es más aguda aún en la institucionalidad regional) y debilitamiento de los espacios de deliberación pública (concentración de medios de comunicación regionales en grandes cadenas nacionales) y las organizaciones intermediarias y de formación de liderazgo (universidades regionales, iglesia).

Mencionamos aquí algunas de las hipótesis políticas generales que ofrece la literatura sobre el caso chileno, que ayudarán a analizar la dinámica de la descentralización en el ámbito político e institucional:

- Chile es una excepción en América Latina, pues la descentralización no ha estado asociada a la liberalización y democratización política “Incluso en los momentos de máxima crisis política en Chile, ha habido muy poco

³⁰ Desde el punto de vista político, esto diferencia al proceso descentralizador chileno de la mayoría de los casos de América Latina, en los que vino asociado al proceso de liberalización política y democratización, mientras en Chile se trata de procesos separados (Angell, 1999: 193) El otro caso excepcional es Argentina (Montecinos, 2005:80; Gallichio y Camejo, 2005: 71)

cuestionamiento al Estado central, y la defensa de la descentralización, no ha sido propuesta por ningún bando, como medio para controlar la crisis” (Angell, 1999: 135)

- La democratización contempló sólo la reforma municipal –básicamente electoral- para restaurar la autoridad local- y “la reforma regional, por su parte, ocurrió como un efecto no deseado de esta restauración” (Mardones, 2006: 19)
- En el gobierno no hay ningún agente autónomo que tenga poder y voluntad para profundizar el proceso de descentralización y contrarrestar el poder de los ministerios centrales” (Angell, 1999:145)
- Los incentivos electorales y las ventajas de los actores políticos los han hecho reacios a profundizar el proceso descentralizador.
- Durante el proceso post 90 –transición negociada por una elite reducida, democracia “de baja intensidad” y políticas sociales exitosas- hicieron que “la necesidad de incorporar la descentralización en la agenda política inmediata, era más bien nimia ... (por lo que) fue más una reforma administrativa que una reforma gubernamental” (Angell, 1999: 136).

b) Consideraciones políticas sobre actores y escenarios de descentralización

En relación a impulsar el proceso de descentralización es posible pensar en un escenario de “participación restringida” a los actores políticos y uno de “participación ampliada” que incorpora una mayor cantidad y variedad de actores sociales. La segunda opción (de participación ampliada) implica correr un mayor riesgo en el proceso, dada la eventual heterogeneidad de los intereses implicados, sin perjuicio de las ventajas que ello pudiese también tener. Esto explica que en esta segunda opción se requiera de un fuerte liderazgo, el que puede recaer en una sola figura (tal vez la del Intendente) mediante la maximización de sus recursos individuales (calidad del acceso al Estado central, posesión de redes políticas y sociales en la región; estilo y capacidades ejecutivas de gobierno), o bien a continuación de la construcción colectiva del liderazgo (por ejemplo como resultado de alianzas de buena calidad política entre el Intendente, los diputados y senadores de la Región, o con una parte de ellos a quienes se podrían sumar tales o cuales actores sociales).

En lo que respecta a la opción “restringida”, ésta presenta como principal ventaja la de involucrar a actores claramente identificables y recíprocamente conocidos, lo que instala un marco de interacción formalizado por el sólo hecho de vincular a actores con legitimidad electoral y legal. En cuanto a los límites y defectos de esta segunda opción, éstos pueden ser muy variados: estructura de intereses que pueden suscitar sentimientos de desconfianza y amenaza recíproca (en cuanto a que ciertos actores pueden encontrarse en situaciones de dependencia respecto de otros; que unos aspiran a acceder a posiciones superiores por la vía de la competencia con otros que ya las ocupan); usos estratégicos del poder y la influencia para mantener el statu quo o para transformarlo; bajos niveles de legitimidad del proceso, al ser únicamente de naturaleza política.

Con el fin de evaluar el poder relativo de los actores políticos en relación a los actores sociales, y por tanto de hipotetizar acerca de las probabilidades y de las formas de predominio de los primeros sobre los segundos, resulta esencial identificar del modo más preciso posible a los actores que realmente importan. En la opción de participación ampliada, la determinación de los actores estratégicos no políticos debiese originarse en entrevistas con testigos calificados de la región (académicos, funcionarios del gobierno regional, alcaldes, diputados y senadores). En la opción de participación restringida a los actores políticos del territorio (ver más adelante), la totalidad de ellos debiese ser incluida.

Es importante tener en mente el escenario de elecciones concurrentes en el año 2009, esto es comicios simultáneos para presidente y legisladores. La importancia de este escenario radica en que, ante la perspectiva de alternancia en el gobierno, la estructura de incentivos para la reforma pudiese cambiar drásticamente. En efecto, resulta pertinente hipotetizar acerca de la incidencia, o derechamente la expectativa de derrota presidencial de la Concertación, lo que podría prefigurar un incentivo para la descentralización, en orden a configurar un abanico de posiciones de poder político descentralizado destinado a suplir la pérdida del gobierno central.

c) Acápito metodológico: abordando la dimensión política

En distintas modalidades de realización de un proyecto descentralizador, en donde la fuente de variación reside en la robustez y autonomía de los actores sociales respecto de los actores políticos. Si esta solidez no existe, independientemente de que sí exista entre los actores sociales una “masa crítica” favorable a una empresa descentralizadora, la probabilidad de predominio de los actores políticos es enorme. Aún más: es perfectamente posible pensar en la existencia de actores sociales robustos pero carentes de autonomía en relación al mundo político, o al revés en actores sociales débiles pero

independientes de los partidos. Naturalmente, esto dependerá de las características empíricas de los actores convocados a participar del proyecto descentralizador (el famoso “mapa de los actores estratégicos”).

Para responder, entonces, a la pregunta de las condiciones políticas de realización de un proyecto descentralizador que contemple al menos los aspectos de **descentralización territorial y elección pública local**, es conveniente tener a la vista el mapa de los actores estratégicos en quienes recaen las posibilidades de éxito o fracaso de los diseños descentralizadores del territorio y de las modalidades de generación de las autoridades regionales, esto es Consejeros Regionales (Cores) y eventualmente Intendente. Si el proceso descentralizador es llevado a cabo de modo participativo en un sentido amplio o de modo relativamente restringido, el mapa de los actores estratégicos será muy distinto, bajo el supuesto invariable que los actores convocados disponen de cuotas de poder o de influencia relevante.

En la opción de un diseño participativo amplio, el proceso puede ser calificado como socialmente democrático, en el sentido que junto a los actores políticos pertinentes, son también llamados a participar del proceso aquellos otros actores cuya incidencia puede ser verificada empíricamente, los cuales han sido analizados previamente en la dimensión social. Naturalmente, mientras más numerosos y heterogéneos sean los actores estratégicos, mayor será la complejidad del proceso, en la medida en que se amplían y diversifican los intereses a conciliar, y por tanto se multiplican las oportunidades de conflicto. Pero al mismo tiempo, un diseño de participación ampliada tiene el mérito de proporcionar mayor profundidad democrática tanto al proceso como al logro, y sobre todo de conferir mayor legitimidad a lo alcanzado.

En cuanto a los actores políticos, los que estarán incluidos en el proceso, sea cual sea su amplitud, son los actores con legitimidad electoral o *empoderamiento* proveniente del Estado central y de las unidades sub-regionales, dotados de poder institucional e influencia política en la región, esto es:

- Intendente
- Senadores
- Diputados
- Alcaldes
- Concejales
- Consejeros Regionales.
-

Es conveniente destacar que el poder y la influencia de estos actores puede ser:

- De eficacia directa (por ejemplo por parte del Intendente, al poseer atribuciones ejecutivas, o de los Consejeros Regionales, al ser partícipes de las decisiones que se adopten en la región, fundamentalmente en materia de inversión regional);
- Tácita (lo que corresponde al caso de los diputados y senadores, al ser articuladores y mediadores de la relación entre el Estado central y la Región, esto es mediante un papel de *broker*, además de poseer vinculaciones con el tejido social del territorio);
- Indirecta (lo que se ajusta a la figura de los concejales y alcaldes, los primeros por participar actualmente en la generación de los consejeros regionales, y los segundos al disponer de facultades ejecutivas y de representación a escala comunal, aunque sin incidencia explícita en las decisiones adoptadas por el gobierno regional).

En todos los casos, se trata de actores con cuotas de poder e influencia, insertos en el territorio y su tejido social, cuotas que naturalmente son variables entre unos y otros, pero que no pueden ser obviadas al momento de abordarlos en calidad de actores estratégicos. Por consiguiente, una de las preguntas de investigación consiste en saber si existen actores sociales, autónomos o no respecto del mundo político, si es posible observar en ellos competencias y recursos que los habilitan a actuar como masa crítica favorable a un proceso de descentralización, y si existen entre los actores sociales y políticos capacidades y posibilidades de articulación (por ejemplo, analizando la hipótesis de existencia de *technopols* (Domínguez, 1997) a escala regional).

Es posible hipotetizar que las diferencias de poder observables se explican por al menos cuatro razones, las que se enumeran a continuación. Cada una de estas razones es transformada en objeto de estudio, para lo cual se explicitan las estrategias de investigación correspondientes:

- **Análisis de atribuciones, facultades y competencias que la ley dispone para cada uno de los actores en las decisiones:** las diferencias de poder de que disponen, o pueden disponer, los distintos actores se originan en primer lugar en las atribuciones legales y reglamentarias vigentes. En la dimensión institucional se ha planteado el análisis de la estructura de competencias (nominales y reales) de los estamentos ligados al gobierno en el ámbito subnacional (Intendente y Cores; Alcaldes y Consejos Municipales) en relación a las que están radicadas en el nivel central, para lo cual se analizará la normativa correspondiente. Es necesario en esta dimensión incorporar a los actores que poseen la llave de aprobación o rechazo de cambios legales y que, al mismo tiempo, tienen legitimidad originada en el ámbito subnacional y disponen de poder en él. Nos referimos a los legisladores: diputados/as y senadores/as.

Una vez establecido el campo de facultades y competencias, se puede analizar la relación que estos actores políticos institucionales con los actores sociales tanto formales como territoriales, que se identifican en la dimensión social.

Entre los actores políticos – institucionales es necesario introducir aquellos de carácter territorial como son las asociaciones municipales en base a diferentes criterios, normalmente dentro de una región y la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM). La inclusión de la ACHM se explica a partir de una observación realizada por Mardones (2006), quien señala que *“la hipótesis de descentralización top down es adecuada para explicar las reformas de 1991 y 1992”*, pero no para los años posteriores: en efecto, debido a la capacidad de acción colectiva de la ACHM, refrendada en las tres reformas a las finanzas municipales, estos actores sub-nacionales gatillaron una dinámica *bottom up*, en el sentido que los intereses del actor municipal también encuentran espacio. Esto significa entonces que la ACHM debe ser considerada como actor en el mapa.

▪ **Análisis de los usos de la ley:** en este caso, ya no se trata de un análisis legal de competencias y facultades desagregadas por actores o clases de agentes. Al tratarse de “usos”, a lo que se está aludiendo es a una dimensión más cualitativa de las competencias, lo que obliga a entender los usos de la ley en el doble sentido de la palabra :

a.- Hábitos, rutinas y costumbres por una parte, y

b.- Usos ajustados a la racionalidad explícita de las normas³¹..

Para llevar a cabo este segundo componente, la investigación debiese contrastar, sistemáticamente, lo que la ley prevé en materia competencial y los resultados derivados de los usos concretos de las mismas. Para tal efecto, la estrategia de análisis debiese consistir en entrevistas a una muestra de actores facultados por la ley, interrogándolos sobre los modos en que emplean sus atribuciones (el caso del FNDR debiese servir como ejemplo de un uso posible). El resultado debiese ser una descripción completa de lo que los actores previamente señalados efectivamente hacen con sus atribuciones.

³¹ Por ejemplo, al constatar que el uso dominante del FNDR se da en materia de infraestructura a escala comunal, y no regional o provincial, implicaría que éste le confiere al alcalde un tácito protagonismo en las decisiones de inversión, con lo cual es habilitado como actor

▪ **Análisis de trayectoria de los actores políticos:** lo que interesa mostrar en este acápite es:

- a.- El modo de acceso y de salida de la posición de Intendente, Senador, Diputado, Alcalde y, eventualmente, Concejal y Consejero Regional;
- b.- El tiempo de duración de la ocupación de cada una de estas posiciones por parte de cada individuo, o si se quiere, la historia política de cada posición pesquisada desde la perspectiva de las personas que las han ocupado. En ambos casos, el supuesto es que mientras más largo sea el tiempo de ocupación de una posición, mayor será la influencia ejercida por el actor en cuestión, presumiendo en él un conocimiento del electorado; la interiorización práctica de las rutinas y dinámicas del territorio; la construcción de relaciones de clientela con organizaciones sociales o vecindarios; la reproducción negociada de la influencia con otros actores, etc.

Dado que se trata de seis posiciones, las que han sido ocupadas por varias personas desde 1990 en adelante (para las posiciones parlamentarias) y desde 1992 (para las posiciones locales), y por añadidura a sabiendas que una misma posición ha sido ocupada por más de una persona, la investigación debiese proceder del siguiente modo para cada una de las posiciones:

INTENDENTES: número de personas que han ocupado dicha posición; características sociales y profesionales de las personas (edad, sexo, profesión); características políticas de las personas que han sido intendentes (identificando las militancias partidarias y los independientes; distinguiendo entre nominaciones de personas provenientes del centro y nominaciones de individuos originarios de la región); tiempo de permanencia en la posición; modo de salida de la posición (respondiendo a la pregunta si después de haber sido intendente, la persona compitió por una de las otras posiciones, en este caso electivas);

SENADORES: número de personas que han ocupado dicha posición; características sociales y profesionales de las personas (edad, sexo, profesión); características políticas de las personas que han sido senadores (afiliaciones partidarias; modo de acceso a la senaturía, distinguiendo el “paracaidista” proveniente del centro y el senador proveniente de la región, respondiendo a la pregunta si antes de ser senador el individuo fue concejal, alcalde o intendente; emigraciones partidarias); tiempo de permanencia en la posición, con el fin de responder a la pregunta de las tasas de reelección; modo de permanencia en la posición, respondiendo a la interrogante de si su caudal electoral personal ha sido creciente o decreciente de una elección a otra.

Con respecto a la evolución del caudal electoral se aplicará el llamado Margen Absoluto de Seguridad Electoral (MASE), con lo cual se abre la pregunta de si en el acceso y la permanencia en la posición electiva predomina el capital electoral de la coalición o el capital electoral individual, dando de esta manera pistas acerca de su comportamiento dependiente o autónomo (respecto de la coalición y del partido en el que milita). Concretamente, el Margen Absoluto de Seguridad Electoral (MASE) es el umbral de certeza electoral que garantiza el acceso a la posición de diputado o senador, esto es el 33,3% de los votos obtenido por una lista, y en este caso por un candidato individual. Con el fin de proporcionar evidencia acerca del poderío electoral individual del senador versus el caudal electoral de la lista de coalición, los trabajos de Siavelis (2002a; 2002b; 2005; para una discusión crítica, Joignant, 2007c) sobre la conformación de duplas simétricamente fuertes o no constituyen investigaciones complementarias a las del MASE, a lo cual cabría agregar la explicación del modo de salida de la posición (respondiendo a la pregunta si después de haber sido senador, la persona conservó presencia política en la región, por ejemplo por la vía de una nominación como Intendente o de una elección como alcalde).

DIPUTADOS: número de personas que han ocupado dicha posición; características sociales y profesionales de las personas (edad, sexo, profesión (para ejemplos de análisis de este tipo, ver Joignant y Navia 2003 y 2007); características políticas de las personas que han sido diputados (afiliaciones partidarias; modo de acceso a la diputación, distinguiendo el “paracaidista” proveniente del centro y el diputado proveniente de la región, respondiendo a la pregunta si antes de ser diputado el individuo fue concejal, alcalde o intendente; emigraciones partidarias); tiempo de permanencia en la posición, con el fin de responder a la pregunta de las tasas de reelección; modo de permanencia en la posición, respondiendo a la interrogante de si su caudal electoral personal ha sido creciente o decreciente de una elección a otra, si alcanza o no (y en qué elecciones) el Margen Absoluto de Seguridad Electoral (MASE), reiterando las mismas observaciones metodológicas realizadas a propósito de los senadores y repitiendo el análisis de la constitución de duplas simétricamente fuertes o no; modo de salida de la posición (respondiendo a la pregunta si después de haber sido diputado, la persona conservó presencia política en la región, por ejemplo por la vía de una nominación como Intendente o de una elección como alcalde).

ALCALDES: número de personas que han ocupado dicha posición; características sociales y profesionales de las personas (edad, sexo, profesión); características políticas de las personas que han sido alcaldes (afiliaciones partidarias; proporción de “independientes”; modo de acceso a la alcaldía, distinguiendo el “paracaidista” proveniente del centro -situación hipotéticamente rara en este caso- y el alcalde

proveniente de la comuna o de la región, respondiendo a la pregunta si antes de ser alcalde el individuo fue concejal o consejero regional); tiempo de permanencia en la posición, con el fin de responder a la pregunta de las tasas de reelección; emigraciones partidarias (cambios de afiliación); modo de salida de la posición (respondiendo a la pregunta si después de haber sido alcalde, la persona conservó presencia política en la región, por ejemplo por la vía de una nominación como Intendente o de una elección como diputado o senador);

CONCEJALES Y CONSEJEROS REGIONALES: dado el volumen de personas que se han desempeñado en estas posiciones, la investigación estudiará en profundidad una muestra de individuos: 6-7 concejales y 6-7 consejeros regionales, uno por partido, y en todos los casos los que más tiempo han permanecido en la posición.

- **Modalidades de inserción de los actores políticos en el tejido social de la región y en el territorio:** lo que aquí se pretende hacer es construir modalidades típicas de vinculación, sobre la base del estudio de una muestra de actores, respondiendo cualitativamente a la pregunta del tipo de relaciones que cada clase de actor mantiene con el tejido social y el territorio, así como también con los actores institucionales de decisión en la región: ¿Cómo se relacionan los actores políticos con las organizaciones sociales, gremiales y territoriales? ¿En base a relaciones de intercambio, de lealtades, de dependencia recíproca? ¿Cuál es la relación de los actores electos con las instancias de decisión institucional? En el caso particular de los consejeros regionales, se indagará acerca del modo en que hacen uso de su posición y de sus facultades (por ejemplo en materia de inversión), en la hipótesis de “presión por arriba” ejercida por los intendentes, senadores y diputados, y de “presión por abajo” ejercida por los alcaldes, complementando el análisis con un estudio sobre el comportamiento efectivo en materia de decisiones de inversión regional (FNDR). Para llevar a cabo este componente, la investigación procederá a entrevistas a actores calificados de la región, esencialmente del mundo académico y de las ONGs.

Lo anterior dibuja entonces un escenario de diversos tipos de recursos o capitales que pueden converger en las modalidades de articulación de actores políticos, sociales y/o institucionales, y por tanto participar de la construcción de los acuerdos sobre un determinado proyecto descentralizador. La primera clase de capital es aquella que toma la forma *putnamiana* del capital social, apropiado por actores sociales y, a través de ellos o directamente, por actores políticos con legitimidad electoral, en el entendido que se trata de un tipo de capital originado en espacios territoriales dotados de importantes *stocks* de relaciones de cooperación y confianza. En tal sentido, se hipotetiza que mientras más importantes sean los *stocks* de respaldo en capital social de las

organizaciones de la sociedad civil, mayor es la probabilidad de protagonismo e independencia de estos actores en el proceso descentralizador, lo que en cualquier caso deberá ser resuelto por el juicio empírico acerca del problema. Lo mismo puede decirse acerca de los actores políticos: a mayor capital social de respaldo de su legitimidad, refrendado en relaciones de lealtad y/o confianza de las organizaciones sociales hacia ellos y traducido en volúmenes iguales o superiores al Margen Absoluto de Seguridad Electoral (MASE), mayor será la probabilidad de protagonismo de estos actores en un eventual proceso descentralizador. Pero más profundamente, y en segundo lugar, los recursos que convergen en el proceso descentralizador pueden ser catalogados como capitales constantes y variables, dependiendo del modo de acceso y permanencia en las posiciones políticas arriba descritas, lo que significa que tal o cual actor no tendrá la misma incidencia en momentos distintos del tiempo.

Es inútil señalar que la construcción del mapa de los actores y de sus respectivos capitales equivale a elaborar la cartografía de distribución del poder en cada región, la que precisamente será objeto de reforma por los mismos actores que hoy se benefician de la actual distribución. En tal sentido, la elección de uno de los dos tipos de procesos (ampliado o restringido) previamente señalados prefigura la envergadura y complejidad del mapa de los actores estratégicos, así como las ventajas, los defectos y los riesgos involucrados.

En cualquier caso, es posible presumir acerca de la presión política por restringir el número y el tipo de actores habilitados a participar en el proceso, limitándolo a los actores con legitimidad política: en efecto, la restricción del tipo y número de actores equivale a delimitar tanto las legitimidades involucradas, reproduciéndolas en clave política, como los recursos disponibles para cada actor y los intereses en juego. En tal sentido, la eventual participación de actores sociales podría erigirlos en actores relativamente autónomos respecto de los actores políticos, además de introducir directamente -esto es, sin mediación política alguna- intereses sociales y territoriales en un escenario de participación ampliada. A modo de ejemplo, la eventual incorporación de caciques y clientes sin legitimidad política podría significar restar poder a senadores, diputados, consejeros regionales, concejales y alcaldes cuya implantación territorial depende en cierta medida de apoyarse en redes clientelares.

En el plano nacional el análisis anterior se complementa con aquellos aspectos referidos a las normas y reglas que estructuran el sistema político y que determinan incentivos de diverso orden a los actores. Nos referimos a la ley electoral y a la ley de partidos políticos, en aquellos aspectos que hacen al escenario específico en que los diferentes actores se desenvuelven. También incluiremos las posiciones oficiales adoptadas por los

partidos políticos en relación a los temas de descentralización, así como un análisis de su conducta efectiva tanto en términos de proyectos de ley presentados al parlamento, como a evolución y comportamiento de las votaciones parlamentarias en proyectos seleccionados.

Finalmente consideramos que también puede constituir una variable relevante el **estilo del liderazgo** de las autoridades máximas del respectivo gobierno local o regional. De hecho, en este sentido, Díaz de Landa y Mazzalay (2001) a partir de una investigación empírica realizada en Argentina sobre los factores que impulsan la descentralización desde abajo, encontraron que este factor junto con el grado de autonomía de los gobiernos locales, constituyen los factores de mayor impacto en la variabilidad que presentan éstos en la decisión de políticas públicas.

6. Condiciones sociales y económicas que inciden en la constitución de los actores de la descentralización

Es necesario determinar aquellos factores exógenos al sistema político y administrativo institucional que pueden también ayudar a comprender por qué, dadas condiciones institucionales similares, unas regiones (o municipios) tienen más probabilidades que otros de erigirse en reales actores. De hecho, como lo reconocen Subirats y Gallegos (2002: 20), las instituciones y procedimientos formales pueden albergar distintos estilos y arenas de decisión, según las estrategias que desarrollen los diferentes actores tanto en la elaboración como en la implementación de las políticas públicas. La naturaleza de estas interacciones dependen, a su vez, de factores exógenos como la cultura política y el contexto socio-económico”, en que se desenvuelve cada gobierno regional o municipal.

Una hipótesis, en este sentido, es que **las condiciones iniciales de la descentralización impactan en el posterior comportamiento del proceso**. Así, por ejemplo, las distintas jurisdicciones se comportarán de forma distinta para combatir la desigualdad, según las estructuras de desigualdad existentes en su territorio (Beramendi, 2003; citado por Navarro, 2004: 184).

Pueden, a lo menos, además de los factores político-ideológicos (incluidos en la dimensión política), dos tipos de factores, a saber:

- Factores socio-económicos
- Factores socio-culturales
- a) Factores socio-económicos: desarrollo y tamaño**

El tamaño de la jurisdicción respectiva, y su nivel y grado de homogeneidad de desarrollo, son factores que inciden, por ejemplo, en el grado de heterogeneidad, complejidad y coordinación al anterior del poder ejecutivo del ámbito territorial respectivo, que es uno de los factores relevados por el *Institutional and Governance Review*, IGR, del Banco Mundial para comprender mejor las raíces institucionales del bajo desempeño de los gobiernos en el desempeño de sus funciones³².

En relación a la captura de los factores socio-económicos, Subirats y Gallego (2002: 13) llaman la atención sobre el posible uso de indicadores compuestos a partir de indicadores como: renta per cápita, analfabetismo, empleo industrial, difusión de la televisión, automóviles y servicios residenciales básicos.

b) Factores socio-culturales: capital social

Desde un enfoque institucional, se considera que el nivel de capital social existente puede ser consecuencia de la actuación de las instituciones, tanto por lo que respecta a la forma como al contenido de sus intervenciones en la realidad social, económica y política. En cambio, desde un enfoque de cultura política, se define el capital social como una variable independiente. Putnam (Idem, pág. 12) la considera, de hecho, como la principal variable explicativa del mayor nivel de rendimiento institucional registrado por las regiones del norte de Italia. El capital social es una característica de la sociedad que promueve la eficiencia social al facilitar las acciones coordinadas. Sus principales facetas son: la confianza, que facilita la cooperación necesaria para la coordinación; la reciprocidad generalizada, que facilita la resolución de problemas de acción colectiva; y las redes de compromiso cívico, representadas por el asociacionismo voluntario.

En términos generales, Subirats y Gallego (Ídem, Pág. 13) a partir del análisis de la literatura, sugieren que la influencia de los factores socio-culturales puede ser condensado en un índice de cultura cívica, a partir de indicadores diversos como, por ejemplo, participación electoral, lectura de periódicos y aso asociacionismo.

³² Por ejemplo (Uña, 2004: 18) adoptando el enfoque del IGR observa que la provincia de Buenos Aires se caracteriza primordialmente por sus dispares niveles de desarrollo y modernización social, económica y político-administrativa. La administración pública de la provincia es esencialmente heterogénea en sus diversas dimensiones: territorial, ministerial, funcional, etc. Por ende, en la implementación de cambios como en su análisis se debe tomar en cuenta que en realidad se está enfrentando con una enorme variación entre áreas y organismos que funcionan en la mayoría de los casos aisladamente, y acorde con reglas (en muchos casos informales) demasiado arraigadas, que hasta ahora no han podido ser modificadas. Es preciso considerar, sin embargo, mientras menor es el tamaño del nivel subnacional respectivo y más homogéneos sean sus niveles de desarrollo, más fácilmente pueden resolverse los posibles conflictos de coordinación intersectorial.

7. Bibliografía

- Avritzer, Leonardo (2002)** *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006)**, *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica.
- Alburquerque, Francisco (1997)** Espacio, Territorio y Desarrollo Económico Local. En: *Persona y Sociedad* Vol. XI, N° 1, abril. ILADES, Santiago de Chile.
- Amtmann, Carlos (1997)** Identidad Regional y Articulación de los Actores sociales en Procesos de Desarrollo Regional. En: *Revista Austral de Ciencias Sociales*, N° 1 pp. 5 – 14.
- Análisis del Sistema de Gestión Regional (2005)** (Informe Final). SUBDERE - Instituto de Estudios Públicos (INAP) Universidad de Chile.
- Angell, Alan (1999)** La Descentralización en Chile. En: *Instituciones y Desarrollo* N° 3. PNUD / IIG, Barcelona. Pp. 131 – 174.
- Appendini, Kirsten y Nuijten, Monique (2002)**, “El papel de las instituciones en contextos locales”, en *Revista de la CEPAL*, N° 76, Santiago.
- Bebbington, Anthony (2005)** *Los espacios públicos de concertación local y sus límites en un municipio indígena: Guamote, Ecuador*, Universidad de Manchester, en:
<http://www.innovacionciudadana.cl/latinoamerica/pdf/Guamote%20ok.pdf>
- Bebbington, Anthony; Delamaza, Gonzalo y Villar, Rodrigo (2005)** *El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina*, en: <http://www.innovacionciudadana.cl/latinoamerica/pdf/EPCL-Final%20CD.pdf>
- Berdegú, Julio Antonio (2000)** *Cooperando para competir. Factores de éxito de las empresas asociativas campesinas*. Red Internacional de Metodologías de Investigación, mimeo.
- Blanco, Ismael y Gomá, Ricard, coords. (2002) *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Ariel, Barcelona.
- Bravo Lira, Bernardino (1985)** *De Portales a Pinochet. Gobierno y régimen de gobierno en Chile*, Santiago, Editorial Jurídica/ Editorial Andrés Bello.
- Bresser, Luiz (1996)** *Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C.
- Brugué, Quim (2008)**, “¿La Europa de los territorios o los territorios de Europa?”, documento presentado en Seminario Internacional Gestão pública e

relações internacionais das cidades, São Paulo, 15 al 17 de septiembre de 2008.

Bourdieu, Pierre (1989) , *La noblesse d'Etat. Esprit de corps et genèse d'Etat*, París, Seuil

Cabrero, Enrique (2005)

Cannobio, Liliana y Jeri, Tamara (2008) realidad y Tensiones para la Gobernanza de las Ciudades. (en prensa)

Cortés Terzi, Antonio (2000) El Circuito Extrainstitucional del Poder. Chileamérica / CESOC, Santiago de Chile.

Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo (2006) “Para uma outra leitura da disputa pela construação democrática na América Latina”. En: Dagnino, Evelina, Panfichi, Aldo y Olvera, Alberto J. (orgs.) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. Paz e Terra, Sao Paulo.

Delamaza, Gonzalo (2005) Tan Lejos Tan Cerca. Políticas Públicas y Sociedad Civil en Chile. LOM, Santiago de Chile.

Delamaza, Gonzalo y Fernández, Margarita, (2006): Con Margarita Fernández. *Cuando el Viento Sopla desde Abajo. Innovaciones Locales y Desarrollo de la Ciudadanía en Chile*. En: Augusto Varas, editor. La Propuesta Ciudadana. Catalonia ediciones, Santiago de Chile, 2006.

_____ **y Ochsenius, Carlos (2007)** Innovaciones en los Vínculos entre Sociedad Civil y Estado en Chile: su impacto en la gobernanza democrática. Documento de Trabajo N° 19. Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Universidad de Los Lagos, Santiago de Chile.

_____ **y Rayo, Gustavo (1999)** La Acción Colectiva Popular Urbana. En: Lahera, E. y Toloza, C. Chile en los Noventa. Dolmen / Presidencia de la República, Santiago de Chile.

Dézalay, Yves y Garth, Bryant (2002) La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables du droit et "Chicago Boys", París, Seuil.

Díaz de Landa, Martha Inés y Mazzalay, Víctor Hugo (2001), “Liderazgos y diseño institucional de los gobiernos locales: condicionantes de la descentralización desde abajo”, documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre.

Dominguez, Jorge I. (ed.) (1997), *Technopols. Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press-University Park

- Durston, John (2005).** Los Espacios Rurales Locales de Concertación: los campesinos y los Proyectos de Desarrollo rural integrado. En: http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/wp_durston.pdf
- Eaton, Kent (2004)** « Designing Subnational Institutions. Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile », *Comparative Political Studies*, vol.37, 2, p.218-244
- Falabella, Gonzalo (2005)** Los 100 Chile. CEPAL.
- Fernández, Margarita y Robles, Claudia, (2004)**; Documento de Trabajo N° 16 “Descentralización, Reforma y Derecho a la Salud: análisis de procesos de construcción de un modelo de gestión y atención de salud para Chiloé”
- Fishkin, James S., (1991)**, *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*. New Haven and London: Yale University Press.
- Fishkin, James S. (1995)**, *The Voice of the People. Public Opinion and Democracy*. New Haven and London: Yale University Press.
- Fishkin, James S. y ACKERMAN, Bruce (2005)** *Deliberation Day*. London: Yale University Press.
- Gallichio, Enrique y Camejo, Alejandra (2005)** Desarrollo Local y Descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo. CLAEH, Diputació de Barcelona, Montevideo.
- Garretón, Manuel Antonio (1983)** *El proceso político chileno*, Santiago: FLACSO.
- Garretón, Manuel Antonio, 1995, *Hacia una nueva era política*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- Góngora, Mario (1986)** *Ensayo histórico sobre la nación de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Santiago, Editorial Universitaria
- Greaves, Edward (2003)** *Municipalities, the Spatial Dispersal of Urban Popular Movements, and Institutions of Participatory Governance in Santiago, Chile*. Ponencia Presentada a la Conferencia de la LASA, Dallas.
- Hardy, Centhia; Phillips, Nelson y Lawrence, Tom (1998)** “Distinguishing Trust and Power in Interorganizational Relations: Forms and Facades of Trust”, en *Trust within and between Organizations*, Lane, C. and Bachmann, R. (ed.), Oxford University Press.
- Innes, Judith and Booher, David (2003)** “Collaborative Policymaking: Governance through Dialogue”, en *Deliberative Policy Analysis*, Hajer, M.A. and Wagenaar, H., Cambridge University Press.
- Jackman, Robert W. y Miller, Ross A. (1998).** “Social Capital and Politics”. *Annual Review of Political Science*, 41-73.

Jordana, Jacint (2000) “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional; documento de trabajo”, Washington, Proyecto Conjunto INDES - Unión Europea.

Jocelyn-Holt, Alfredo (1998) *El Chile perplejo. Del avanzar sin transar al transar sin parar*, Santiago, Planeta-Ariel, 1998.

Joignant, Alfredo y Navia Patricio (2003) “De la política de individuos a los hombres del partido. Socialización, competencia política y penetración electoral de la UDI (1989-2001)”, *Estudios Públicos*, N°89, Verano, p.129-171.

Joignant, Alfredo (2004) “Pour une sociologie cognitive de la compétence politique”, *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, N°65, p.149-173.

Joignant, Alfredo (2005) “La politique des «transitologues»: luttes politiques, enjeux théoriques et disputes intellectuelles au cours de la transition chilienne à la démocratie”, *Politique et sociétés*, vol.24, 2/3, p.33-59.

Joignant, Alfredo (2007a) *Un día distinto. Memorias festivas y batallas conmemorativas en torno al 11 de septiembre en Chile (1974-2006)*, Santiago, Editorial Universitaria, 2007.

Joignant, Alfredo, (2007b) “Compétence politique et bricolage. Les formes profanes du rapport au politique”, *Revue française de science politique*, vol.57, N°6, p.799-817.

Joignant, Alfredo (2007c) “Modelos, juegos y artefactos. Supuestos, premisas e ilusiones de los estudios electorales y de sistemas de partidos en Chile (1988-2005)”, *Estudios Públicos*, 106, Otoño, p.205-271.

Joignant, Alfredo y Navia, Patricio (2007) “From Politics by Individuals to Party Militancy: Socialization, Political Competition and Electoral Growth of the Chilean Udi”, en Kay Lawson and Peter H. Merkl (eds.), *When Political Parties Prosper: the Uses of Electoral Success*, Boulder: Lynn Rienner.

Joignant, Alfredo (2008) (en prensa), “Chile, a case of inertial democracy. The burdensome continuity of a democracy of political parties and stable coalitions, 1989-2005”, en Lawson, Kay y Merkl, Peter (eds.), *Political Parties and Democracy*.

Kazancigil, Ali (2002) “La gouvernance: itinéraires d’un concept”. En Javier Santiso (bajo la dirección de), *A la recherche de la démocratie. Mélanges offerts à Guy Hermet*. París: Karthala, 121-131.

- Lardona, Martín y Cingolani, Mónica (2006)**, *Gobiernos bajo presión: relaciones intergubernamentales y reforma del Estado. El caso Córdoba*, Córdoba, Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- Lascoumes, Pierre y Le Galès, Patrick (2007)** *Sociologie de l'action publique*, París, Armand Colin.
- Leyton, Cristian (2006)**, "Balance del proceso de descentralización en Chile 1990-2005: una mirada regional y municipal", Santiago, Universidad de Chile. Estudio de Caso N° 94.
- Lira, Luis y Marinovic, Fernando (1999)** "Estructuras participativas y descentralización. El caso de los Consejeros Regionales en Chile". En: *Instituciones y Actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*". Ediciones Universidad del Bío – Bío ILPES/CEPAL.
- March, James G. y Olsen, Johan P. (1997)**, "El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 6 No. 1, México.
- Mardones, Rodrigo (2006)** Descentralización y Transición en Chile. Revista de Ciencia Política Vol. 26, N° 1. pp. 3 – 24.
- Monje, Pablo, Ferrer, Marcela y Surawski, Antonieta (2007)** Análisis Político Institucional del Sistema de Gestión Regional: el caso de la región de Tarapacá en Chile. En: RAP, Río de Janeiro (41) (2): 309-54, Mar/abr.
- Montecinos, Egon (2005)** Los Estudios de Descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. En: EURE Vol. XXXI, N° 93. pp. 73 – 88. Santiago de Chile.
- Montecinos, Egon (2005)** Antecedentes sobre la relación histórica entre centralismo y descentralización en Chile. En, Revista Venezolana de Gerencia, Año 10 N° 31 pp. 443 – 462, Universidad de Zulia, Venezuela.
- Montecinos, Egon (2007)** Los Límites de la Modernización Municipal para Profundizar la Participación Ciudadana en Chile ¿Es la gobernanza de proximidad una alternativa? En: Gestión Política, segundo semestre, año/vol XVI, N° 002. pp. 319 – 351. CIDE, México.
- Montecinos, Egon (2007)** Limitaciones del diseño institucional para una gestión municipal participativa. El caso chileno. En, Economía, Sociedad y Territorio, Vol. VI N°23 pp.725 – 743 El Colegio Mexiquense, México.
- Morales, Mauricio y Poveda, Antonio (2007)**, "El PDC: bases electorales, determinantes de adhesión e impacto en las votaciones de R.Lagos y M.Bachelet", *Estudios Públicos*, 107, Invierno, p.129-165.
- Moulian, Tomás (1997)**, *Chile Actual: anatomía de un mito*, Santiago, LOM-ARCIS.

Monje, Pablo (2007) La Negociación Centro-Región en Chile: realidad o mito- El caso de la región de Los Lagos. RAP, Río de Janeiro, 41 (4) 639-83, Jul / Ago.

Navarro, Marc (2004), "Relaciones bidireccionales entre la descentralización y la desigualdad: una agenda para el debate", en *¿Democracia con desigualdad?: una mirada de Europa hacia América Latina*, Carlo Binetti y Fernando Carrillo Flórez (eds.), Washington, BID; Comisión Europea.

Olvera, Alberto (2003) *Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina.. México*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F. Payne, Mark et al., (2003) *La Política Importa*. BID, Washington.

Papadopoulos, Yannis (2002), "Démocratie, gouvernance et «management de l'interdépendance»: des rapports complexes". En Javier Santiso (bajo la dirección de), *A la recherche de la démocratie, Mélanges offerts à Guy Hermet*. París: Karthala.

Pérez Yoma, Edmundo (2008) El Estado que Chile necesita. Conferencia dictada en ICARE.

PNUD (1998) Las Paradojas de la Modernización. PNUD, Santiago de Chile.

PNUD (2004) La Calidad de la Democracia. Hacia una Democracia de Ciudadanos y Ciudadanas. PNUD.

Pinto, Rogerio F. (2000), "Un enfoque institucional a la reforma del Estado", documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 24 al 27 de octubre.

Portes, Alejandro.(1998). "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology". *Annual Review of Sociology*: 1-24

Posner, Paul W. (1999), "Popular Representation and Political Dissatisfaction in Chile's New Democracy", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol.41, 1, Spring, p.59-85.

Posner, Paul W. (2004), "Local Democracy and the Transformation of Popular Participation in Chile", *Latin American Politics & Society*, vol.46, 3, Fall, p.55-81.

Prats i Català, Joan (2001), «Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico », *Revista Instituciones y Desarrollo*, 10, p.103-148.

Prats, Joan (2006), "Veinte años de modernización administrativa en los países de la OCDE. Lecciones aprendidas", en Seminario internacional sobre Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina.

- Puryear, Jeffrey M. (1994)**, *Thinking Politics. Intellectuals and Democracy in Chile, 1973-1988*, Baltimore and London : The Johns Hopkins University Press.
- Putnam, Robert (1993)**, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, New Jersey : Princeton University Press.
- Putnam, Robert (2000)**, *Bowling Alone : The Collapse and Revival of American Community*, New York : Simon & Schuster.
- Repetto, Fabián y Potenza Dal Masetto, Fernanda (2003)**, “Problemáticas institucionales de la política social argentina: más allá de la descentralización”, documento presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28 al 31 de octubre.
- Rojas, Claudio (1995)** El Desarrollo después de la crisis del Estado de Bienestar. Sus posibilidades en el caso de Concepción, Chile. Cuadernos del ILPES N° 41, Santiago de Chile.
- Salvador Serna, Miquel (2000)**, “Procesos de modernización y prestación de servicios públicos: el papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas”, documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, del 24 al 27 de octubre.
- Santos Zavala, José (2005)**, “Reconfiguración institucional para la coordinación intergubernamental en un contexto de pluralidad y alternancia política, San Luis Potosí, El Colegio de San Luis”, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.
- Serrano, Claudia (2000)** Inversión Pública y Gestión regional. Nudos Críticos. En, Descentralización. Nudos Críticos. CIEPLAN / Asesorías Para el Desarrollo, Santiago.
- Serrano, Claudia y Fernández, María Ignacia (2003)** Descentralización del Estado en el nivel regional y local ¿reformas paralelas? En: Serie de Estudios Socio/Económicos N°18
- Siavelis, Peter M. (2002a)**, “Coalition, Voters and Party System Transformation in Post authoritarian Chile”, *Government and Opposition*, vol.37, 1, Winter, p.76-105.
- Siavelis, Peter M. (2002b)**, “The Hidden Logic of Candidate Selection for Chilean Parliamentary Elections”, *Comparative Politics*, vol.34, 4, July, p.419-438.

- Siavelis, Peter M. (2005)**, “Electoral System, Coalitional Desintegration, and the Future of Chile’s Concertación”, *Latin American Research Review*, vol.40, 1, February, p.56-82.
- Siavelis, Peter M. (2005b)**, “Los peligros de la ingeniería electoral y de predecir sus efectos”, *Política*, vol.45, Primavera, p.9-28.
- SUBDERE (2002). El Chile Descentralizado que queremos. Hacia un nuevo municipio. (2002)** SUBDERE, Santiago de Chile.
- Subirats, Joan (2006)**, “La renovada significación de los gobiernos locales: el valor de la proximidad y la implicación ciudadana”, documento presentado en
- Subirats, Joan (s/f)**, Gobernar en un contexto de nuevas tensiones territoriales: redes, territorios y gobiernos, _____
- Subirats, Joan, y Gallego Calderón, Raquel (eds.) (2002)**, Veinte años de autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas. (Colección Academia).
- Uña, Gerardo (2004)**, “Un enfoque alternativo para el diseño del Institutional and Governance Review: la experiencia de Argentina”, documento presentado en IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, del 2 al 5 de noviembre.
- Valenzuela, Samuel (1979)
- Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2003)** *¿Qué ha pasado con la Participación Social en Colombia?* Fundación Corona, Bogotá
- Wiesner, Eduardo (1997)**, “La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local”, en *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*, Gabriel Aghón y Herbert Edling (comps.), CEPAL; GTZ.
- Willis, Eliza, Garman, Christopher y Haggard, Stephan (1999)** The Politics of Decentralization in Latin America. En: *Latin American Research Review*. Vol 34 N° 1. pp. 7 – 56.