



INFORME FINAL
Estudio Articulación y Actores para la
Descentralización en Tres Regiones de Chile
(ID761-108-LP08)

Programa Ciudadanía y Gestión Pública – Universidad de Los Lagos
Sede Santiago

Santiago de Chile – Marzo 2010

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Informe Final Estudio “Articulación y Actores para la Descentralización en tres Regiones de Chile”

Índice	2
1. Introducción	3
2. Síntesis Conceptual y Metodológica del Estudio	4
3. Análisis de la participación ciudadana y redes de política pública, considerando agendas de participación ciudadana y redes de política pública	18
3.1. Participación Ciudadana en Experiencias de Desarrollo Territorial: Contribuciones a la Gobernanza Democrática (Gonzalo Delamaza)	19
3.2. Claves y Límites de la Articulación de Actores: Análisis Exploratorio de las Experiencias de Desarrollo Territorial Identificados por Territorio Chile (Margarita Fernández)	38
4. Mapa de actores estratégicos regionales de Arica y Parinacota, Coquimbo y Los Lagos	65
5. Base de datos cualitativa de experiencias relevantes en las regiones de Arica y Parinacota, Coquimbo y Los Lagos	117
6. Sistematización de Seminarios Regionales de validación con los actores regionales relevantes por región	163
7. Sistematización Seminario Final del Estudio “Sentando Más Actores a la Mesa II”	190
8. Anexos	207
Anexo 1: “¿Descentralización funcional o territorial? Elementos de Sociología de los agentes políticos en tres regiones de Chile.” (Alfredo Joignant)	209
Anexo 2: “El clientelismo y los actores populares en el ámbito regional.” (John Durston)	243
Anexo 3: “Los problemas de articulación de intereses en las regiones de Chile (1989-2009).” (Bernardo Navarrete)	277
Anexo 4: “La cualidad gubernativa de los Gobiernos Regionales. Un análisis desde la perspectiva de sus competencias e institucionalidad” (Nuria Cunill, con asistencia de Daniella Gac)	335
Anexo 5: “La institucionalidad para las relaciones intergubernamentales (RIGs): Los marcos de acción externos de los Gobiernos Regionales” (Nuria Cunill, con asistencia de Daniella Gac)	386
Anexo 6: “Espacios y mecanismos de participación social instituidos por el Estado a nivel subnacional y su incidencia en la articulación de actores para la descentralización” (Nuria Cunill, con asistencia de Daniella Gac)	417
Anexo 7: “El rol del Ministerio de Hacienda y la DIPRES en el proceso de descentralización del Estado.” (Marcelo Ramírez)	453
Anexo 8: “CORFO, fomento productivo, innovación y articulación de actores.” (Raúl González)	472
Anexo 9: “Nuevo sindicalismo y dinámicas regionales en Chile.” (Pablo Baltera y Juan Pablo Dussert)	512
Anexo 10: “El mercado, sus agentes y la descentralización.” (Patricio Aroca y Miguel Atienza)	537
Anexo 11: Concertación Público – Privada y Redes de Política Pública. ARS Chile (José Ignacio Porras y Rubén Pino)	555
Anexo 12: La Descentralización desde Santiago y Valparaíso. Revisión sobre cuatro proyectos de ley sobre descentralización en Chile. (Exequiel Gaete)	591
Anexo 13 Recopilación de los resultados del Estudio “Articulación y Actores para la	659

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Descentralización en tres Regiones de Chile” (Disco Compacto)

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

1. Introducción

El presente documento corresponde al Informe Final del Proyecto “Articulación de Actores para la Descentralización en tres Regiones de Chile”. Con ello se completan los productos comprometidos en los Términos de Referencia establecidos inicialmente. Adicionalmente se presenta una síntesis conceptual y metodológica del estudio, que entrega un resumen de su marco general de interpretación a la vez que expone la implementación metodológica de la misma.

En el cuerpo central del Informe, de acuerdo a lo comprometido, se entrega un análisis de la participación ciudadana y redes de política pública, productos que fueron definidos para relacionar este estudio con otros esfuerzos en la materia. Como tercer acápite, se entrega el mapa de actores estratégicos regionales y su articulación con el sector público para la descentralización. En cuarto lugar, se presenta una base de datos cualitativa de experiencias relevantes de articulación de actores en las regiones de estudio. Finalmente se entregan de manera sistematizada, los resultados de los Seminarios Regionales de validación (nueve) así como los principales resultados del Seminario Final realizado a comienzos de enero de 2010.

Como anexos al Informe, incluimos un conjunto de documentos que se elaboraron como parte del Estudio y que corresponden a cada una de las dimensiones del estudio: institucional/estatal; social y política. Eso incluye tanto aquellos informes producidos por los encargados de cada dimensión, que pueden considerarse como los resultados principales del estudio, como los trabajos complementarios (papers de investigación) que se desarrollaron en el marco del mismo.

Hemos incorporado en un último anexo, en formato digital la totalidad de los productos elaborados en el transcurso del estudio, incluyendo también los Informes de Avance previamente entregados. De este modo se puede contar con todo el material producido en un soporte único, lo cual puede incrementar la utilidad de dichos informes. .

2. Síntesis Conceptual y Metodológica del Estudio

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

2. Síntesis Conceptual y Metodológica del Estudio

El presente apartado tiene como propósito presentar una mirada sintética sobre el enfoque general de la investigación, sus hipótesis más relevantes y el despliegue metodológico que se llevo a cabo en el desarrollo del estudio.

2.1. Propuesta del estudio

a) Propósito del estudio

El proyecto investigó 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, un adecuado conocimiento y modificación de los vínculos entre los actores, tanto en el ámbito subnacional como entre éstos y el nivel central. Por tanto, la **variable crítica principal considera 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.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

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 regional¹.

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 que 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 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 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 sociales. 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 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

¹ Características señaladas por Claudia Serrano, Subsecretaria de Desarrollo Regional. Comentario en Taller de Inicio del Estudio, septiembre de 2008.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

avance. A la vez se percibe un insuficiente compromiso de los actores políticos y sociales con el proceso de impulso a la descentralización².

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.

Adoptamos aquí un análisis de los actores en una triple perspectiva: a) aquellos 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 enfrentan³. 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 y propuesta, su voluntad de articulación entre sí y, la importancia de las restricciones que enfrentan.

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.

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.

² Angell, (1999); Entrevista a H. Von Baer, septiembre 2008.

³ 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.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

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 **buscó 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, manifiestas o potenciales, 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.

Las preguntas que orientaron 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

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

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?

2.2. 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.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

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, respectivamente. 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).

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.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

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)⁴.

⁴ 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).

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

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 descentralizados 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 amplios 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.

e) 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 abordó 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.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

- **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.

2.3. Aspectos metodológicos

El abordaje metodológico de la investigación tuvo como referente el enfoque expuesto más arriba y se desplegó en tres regiones de Chile: Arica y Parinacota, Coquimbo y Los Lagos. En cada una de estas regiones contamos con la participación de equipos regionales presentes en diversos centros universitarios especializados en la temática regional (el CEUTA en Arica y Parinacota, el CREDHU en Coquimbo y el CEDER en la región de Los Lagos), quienes estuvieron a cargo de desarrollar las dimensiones social y política en mayor medida, y apoyar el desarrollo de la dimensión institucional.

Cada dimensión del estudio estuvo a cargo de especialistas en sus diversas áreas de competencia, así como el apoyo de dos asistentes de investigación, quienes en conjunto conformaron el equipo central de la investigación, el cual tuvo, entre otras funciones mantener las directrices y dar a conocer el enfoque general de la investigación, supervisar el despliegue de las dimensiones y variables propuestas, ser contraparte activa frente a los equipos regionales, coordinar los diferentes seminarios llevados a cabo en regiones con el objeto de socializar el estudio y relevar aspectos interesantes y revisar los insumos generados por los centros de investigación en regiones.

Asimismo, aquellos aspectos temáticos de profundización que no fueron abordados por el equipo de investigación, se desarrollaron por expertos en diversas áreas (la individualización de cada uno de los llamados “papers de investigación” en el marco del estudio se señalan entregan en forma de anexos en este informe), los cuales complementaron las dimensiones de estudio.

No obstante, si bien cada dimensión del estudio forma parte integral del enfoque de investigación, la estrategia investigativa fue diferenciada, de acuerdo a las dimensiones y variables propias de cada una de ellas. Algunas de las variables indagadas requirieron un tratamiento central (por parte del equipo central de investigadores y asistentes), mientras otras fueron investigadas íntegramente por los equipos regionales. A continuación presentamos en forma resumida el abordaje metodológico de cada dimensión y su despliegue.

a) Dimensión Institucional

La dimensión institucional del estudio, fue desplegada casi íntegramente desde Santiago; la indagatoria se basó en primera instancia en el análisis de la normativa relevante respecto a la descentralización, específicamente respecto a la Ley Sobre los Gobiernos Regionales y el nivel competencial de cada nivel de gobierno, así como el traspaso de funciones en curso de

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

acuerdo a la normativa vigente. Se trató en definitiva de indagar la variable referida a la autonomía, coherencia y complejidad de las competencias subnacionales y su funcionamiento en el ámbito de las tres regiones de estudio. Un posterior nivel de indagatoria y análisis, referido a las competencias reales y su uso a nivel subnacional, requirió una sistemática ronda de entrevistas con los actores estratégicos de los Gobiernos Regionales de las regiones en estudio, las cuales fueron coordinadas desde Santiago en colaboración con los equipos de regiones, y aplicadas por la encargada de la dimensión y una asistente de investigación.

En base a entrevistas de actores relevantes de los GORE también se indagó sobre las capacidades existentes o no respecto a la innovación de la gestión pública a nivel subnacional, a través de las formas de articulación sectorial y los rangos de autonomía de los diferentes estamentos regionales en su gestión, así como para la concertación de acuerdos. Para cumplir con estas dimensiones se requirió el análisis de fuentes secundarias diversas, presentes tanto en las páginas web de los GORE, información relevada en regiones, así como de la misma SUBDERE, en conjunto por supuesto con las entrevistas a los actores regionales de gobierno.

Una segunda dimensión de análisis fue el de las articulaciones gubernamentales, el cual se indagó a partir de las relaciones intergubernamentales entre los diferentes ámbitos de gobierno (RIGs), específicamente las variables relacionadas tuvieron que ver con los mecanismos formales de decisión entre niveles de gobierno, las lógicas de las RIGs en los espacios formales y los tipos de relaciones entre los niveles para la toma de decisiones. Las técnicas utilizadas para abordar estas variables fueron las entrevistas en profundidad a actores gubernamentales estratégicos regionales y el análisis de la normativa y fuentes secundarias pertinentes.

Una tercera dimensión desarrollada fueron los factores institucionales sobre los actores sociales, por medio de las variables incidencia institucional en Participación Ciudadana, abordada a partir de los espacios y mecanismos de participación social instituidos por el Estado a nivel subnacional y sus características, así como el grado de inclusión y autonomía de la Participación Ciudadana promovida desde los ámbitos subnacionales y el uso de los mecanismos instituidos por parte del gobierno central. Dichas variables fueron desarrolladas a partir del análisis de la normativa jurídica pertinente en estas materias. Finalmente, las variables referidas a instancias de concertación relacionadas a políticas públicas e instancias de concertación regional, requirieron entrevistas a informantes calificados, tanto sociales como institucionales respecto a políticas específicas que incluían instancias de concertación a escala regional, sus actores intervinientes, las temáticas que abordaban, sus objetivos, convocatoria y metodología implicada.

Por último, se desarrollaron dos papers de investigación complementarios dentro de esta dimensión del estudio, el primero de ellos refiere a un análisis sobre dos agencias estatales centrales del Estado y su papel institucional en la descentralización en el país⁵, mientras el

⁵ Ramírez, M. (200) *El rol del Ministerio de Hacienda y la DIPRES en el proceso de descentralización del Estado*. Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

segundo analiza las políticas de fomento productivo de una agencia sectorial especializada y la generación de articulación de actores a partir de su accionar⁶.

b) Dimensión Social

En general esta dimensión fue abordada principalmente por los centros regionales (ver informes regionales en Segundo Informe de Avance) bajo la supervisión del equipo central de investigación. Dichos centros elaboraron sus informes en base a determinar y diagnosticar las dimensiones de asociatividad, articulación de redes sociales y la movilización regional de acuerdo al enfoque propuesto por el estudio y en base a las realidades regionales que caracterizan cada región. La dimensión de asociatividad buscó desarrollar la variable de densidad asociativa regional a través del establecimiento de un catastro actualizado de asociaciones formales, su distribución geográfica y temática, así como el estado en que éstas se encuentran actualmente. Dicha indagatoria, si bien se particulariza en cada región, tuvo como principales fuentes de información los catastros que manejan las instituciones públicas respecto a las organizaciones existentes en la región, así como fuentes secundarias de estudios anteriores realizados en dichas regiones.

La dimensión de articulación de redes sociales, buscó determinar la existencia y alcance de las redes formales de impacto regional, a través de la caracterización de la cantidad y densidad de organizaciones de segundo grado de alcance regional, así como su nivel de actividad y convocatoria.

En relación a la existencia, distribución y alcance de redes extra regionales, esta variable fue indagada a través de la pertenencia a alguna organización mayor, así como los proyectos de cooperación nacionales e internacionales y las redes y alcance nacionales e internacionales. Con esta variable pretendimos establecer la “conectividad social” y su carácter en cada una de las regiones de estudio.

La dimensión de movilización regional buscó, a través de las variables: demandas sociales, actores promotores y detractores y las percepciones de participación y percepción pública, determinar un mapa cualitativo de temas y actores de las iniciativas de movilización regional. A través de la variable grados de movilización efectiva, se pudo determinar la ocurrencia real de movilizaciones de impacto regional (paros, conflictos ambientales, sus actores, motivos y ubicación geográfica, etc.) así como la caracterización de las demandas de los actores en cada una de ellas, con el fin de establecer y caracterizar la movilización y sus motivaciones en cada región en específico. Las fuentes para recoger esta información fueron variadas y determinaron tanto la calidad de la información así como fueron una fuente de cualificación sobre la movilización regional en cada región de estudio.

Como hemos señalado, algunos aspectos de esta dimensión fueron desarrollados por consultores externos, en el caso de la dimensión social del estudio, una caracterización sobre

⁶ González, R. (2009) *CORFO, fomento productivo, innovación y articulación de actores*. Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

el “nuevo sindicalismo” de base regional en el Chile actual⁷, y el abordaje sobre el gran empresariado en un contexto regional particular⁸, presentados en forma de anexo en el presente informe. Además complementan la caracterización de la dimensión social una serie de estudios de caso (ver Tercer Informe de Avance) desarrollados en las regiones de Arica y Parinacota⁹, Los Lagos¹⁰, Coquimbo¹¹ y Bío - Bío¹², así como un análisis de redes sociales¹³, aplicado a alguna de las experiencias relevantes identificadas.

El grado de incidencia tanto en políticas públicas, en fortalecimiento ciudadano así como la existencia, alcance y convocatoria de actores de intermediación (la diversidad de agentes, su capacidad y agendas de convocatoria), fueron parte del trabajo de análisis de la información realizado por el investigador a cargo de dicha dimensión. En este sentido, los informes regionales determinan la información basal y característica de cada una de las regiones de estudio, la cual fue analizada posteriormente y puesta en comparación con las otras regiones, así como en diálogo con el planteamiento original de la investigación respecto especialmente a la masa crítica regional y los actores que promueven o dificultan las articulaciones y concertaciones sociales en regiones.

c) Dimensión Política

La dimensión política del estudio fue abordada tanto por el equipo central, como por los centros de estudios regionales en la caracterización de algunas dimensiones. Desde el equipo central se desarrolló primeramente la dimensión referida a las reglas generales del sistema político, tratando de establecer si las normativas y reglas de los partidos políticos chilenos constituyen incentivos o desincentivos para la descentralización. En este sentido, se procedió a efectuar un análisis de contenido de las normativas, leyes y reglas que regulan los partidos políticos. Dentro de esta misma dimensión, la variable incentivos positivos o negativos del sistema electoral, se analizó a través de indicadores como la definición de los distritos electorales en las regiones de estudio y el peso de los parlamentarios en dichas regiones. El encargado de la dimensión posteriormente realizó un análisis de contenido tanto de la ley electoral como de la representación de la región en el contexto electoral nacional.

⁷ Baltera, P. y Dussert J.P. (2009) *Sindicalismo en Chile actual, entre lo tradicional y lo nuevo*. Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.

⁸ Aroca, P (2009) *El mercado, sus agentes y la descentralización*. Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.

⁹ Arriagada, E. (2009) *El conflicto por polimetales en Arica. Movilización social, desarticulación local e intervención centralizada*. Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.

¹⁰ Montecinos, E. (2009) *Plan Chiloé: de la Actuación Sectorialista a la Gobernanza Multinivel en la Intervención Territorial*. Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.

Neira, V. (2009) *La concertación para el desarrollo de la pesca artesanal en la Región de Los Lagos*. Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.

¹¹ Ríos, S. (2009) *Mesa de Desarrollo Rural y Campesino de la Región de Coquimbo: Participación campesina y políticas públicas en la Región de Coquimbo*. Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.

¹² Programa de Políticas Públicas U. del Bío - Bío (2009) *Asociación de municipalidades para el Desarrollo Económico Local: Una experiencia de descentralización desde lo local*. Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.

¹³ Porras, J.I. y Pino, R. (2009) *Concertación Público - Privada y Redes de Política Pública*. ARS Chile. Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

La dimensión analítica referida a la posición de los partidos políticos en relación a la descentralización fue abordada por el equipo central a partir del análisis sobre la inclusión e importancia de la temática de descentralización en las resoluciones de los partidos políticos, efectuando un análisis de contenido de las resoluciones de las instancias máximas de todos los partidos políticos, cuando dicha información estuviera disponible. La variable referida a los proyectos de ley en términos de cantidad y agenda sobre descentralización en el parlamento chileno, fue realizada en dos estudios complementarios al trabajo desarrollado por el equipo central y los equipos regionales de investigación. Tales trabajos se refirieron a un análisis exhaustivo sobre el proceso de discusión en ambas cámaras de ciertas leyes referidas a descentralización¹⁴ y las diferentes posiciones que los parlamentarios sostienen en referencia a la temática. De igual modo, se realizó un análisis sobre la discusión sobre la ley del Transantiago y las compensaciones a regiones¹⁵, detallando en el mismo las diferentes posiciones de los parlamentarios frente a la descentralización. También en términos de conformación de alianzas políticas parlamentarias en pro de la descentralización, se desarrolló un paper de investigación que explora las oportunidades y limitaciones de la conformación de bancadas regionalistas en el parlamento chileno¹⁶

Por otro lado, la dimensión referida al mapa político regional y la distribución del poder político en el territorio, implicó la elaboración de una encuesta estructurada que se aplicó a una muestra de actores políticos en cada una de las regiones involucradas, tendiente a identificar las características, autonomía y agenda de los cuerpos electos, consejos regionales y comunales, y alcaldes. En este ámbito, también se incorporó un paper de investigación que caracteriza la dinámica clientelar en tres regiones de Chile¹⁷

Como una tarea esencialmente regional efectuada por los centros de estudio regionales, se solicitó la indagación sobre las características, autonomía y agenda de los actores políticos individuales en la región (senadores, diputados, alcalde e intendente), viendo sus modos de acceso y salida a los cargos, la duración en el cargo, tasas de reelección, trayectoria política y tipo de liderazgo y su relación con las otras posiciones políticas a nivel regional.

¹⁴ Gaete, E. *La Descentralización desde Santiago y Valparaíso. Revisión sobre cuatro proyectos de ley sobre descentralización en Chile*. Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.

¹⁵ Maillet, A. (2009) *Transantiago y regiones ¿Una oportunidad perdida para una mayor descentralización en Chile?* Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.

¹⁶ Navarrete, B. (2009) *Los problemas de articulación de intereses en las regiones de Chile (1989-2009)*. Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.

¹⁷ Durston, J. (2009) *Clientelismo político y actores populares en tres regiones de Chile*. Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.

3. Análisis de la participación ciudadana y redes de política pública, considerando agendas de participación ciudadana y redes de política pública

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

3.1. Participación Ciudadana en Experiencias de Desarrollo Territorial: contribuciones a la gobernanza democrática

Gonzalo Delamaza

Introducción

Este trabajo analiza en términos agregados las iniciativas seleccionadas como “Buenas Prácticas” por el Concurso de Buenas Prácticas en el Desarrollo de los Territorios – Territorio Chile, en su Primer Concurso desarrollado a fines de 2008 y comienzos de 2009¹⁸. El objetivo del estudio es describir y analizar la importancia, orientaciones, modalidades, características y consecuencias de la participación ciudadana en dichas experiencias.¹⁹

El universo de iniciativas identificadas y seleccionadas por Territorio Chile es el siguiente, clasificadas por área temática y tipo de actor que la presenta o conduce es el siguiente:

Tabla N° 1
Experiencias de Desarrollo de los Territorios
según Área Temática y Tipo de Actor que la Presenta

		Tipo de actor que presenta la experiencia		Total
		Sector Público	Sociedad Civil	
Tipo de Experiencia según área temática	Social	16	18	34
	Economico	24	14	38
	Ordenamiento territorial y medio ambiente*	12	8	20
	Politico-institucional	20	8	28
Total		72	48	120

* Incluye promoción del turismo local

¹⁸ Territorio Chile es fruto de un convenio establecido entre la Subsecretaría de Desarrollo Regional, la Corporación Innovación y Ciudadanía y la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ, para identificar, estudiar, premiar, difundir y generar aprendizaje sobre buenas prácticas en el desarrollo de los territorios en el ámbito subnacional en el país. Toma su modelo de trabajo de la experiencia previamente desarrollada por el Programa Ciudadanía y Gestión Pública (Universidad de Los Lagos / Corporación Innovación y Ciudadanía) a través del Premio Innovación y Ciudadanía. Más información en www.territoriochile.cl

¹⁹ Este estudio del conjunto de iniciativas se realiza utilizando la conceptualización desarrollada por el autor para el proyecto FONDECYT “Agendas de Participación Ciudadana y Redes de Política Pública como Componentes de la Reforma Democrática del Estado”. Representa un esfuerzo por utilizar los datos surgidos de Territorio Chile dentro de una agenda de investigación más amplia, conducida por el estudio sobre “Articulación y Actores para la Descentralización en Tres Regiones de Chile”. El estudio se realiza en paralelo con otro de carácter igualmente transversal sobre articulación de actores, basado en el mismo marco conceptual, desarrollado en conjunto con Margarita Fernández. Completan este esfuerzo otros cuatro dedicados a cada una de las áreas temáticas de las iniciativas de Territorio Chile.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

La metodología de trabajo consistió en elaborar una Base de Datos sobre 120 experiencias semifinalistas a partir de la información entregada por ellas mismas al postular a la segunda etapa del Concurso del 2008, a través del llamado Cuestionario de Profundización.²⁰

Este estudio permite establecer vinculaciones entre los hallazgos empíricos surgidos desde Territorio Chile y los desarrollos conceptuales que se están realizando en el proyecto FONDECYT “Redes de Política Pública y Agendas de Participación Ciudadana como Componentes de la Reforma del Estado”, dirigido por el autor, en el marco del Programa Ciudadanía y Gestión Pública.

1. Enfoque conceptual y metodológico

El enfoque que se utiliza sobre participación ciudadana se refiere a la contribución que esta puede realizar a la gobernanza democrática. La gobernanza hace referencia a un fenómeno de transformaciones sociales en curso, y a la vez proporciona un marco analítico de la acción pública, a la que define como *“un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre”* (Le Galès, 1998).²¹ Por su parte la Unión Europea destaca cinco principios que constituyen la base de una buena gobernanza, estos son: *apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia*.²²

Vale decir, gobernanza implica: a) una ampliación y pluralización de los actores de lo público, a causa de las transformaciones sociales e institucionales, incluyendo el Estado y “lo público no estatal” (Cunill, 1997); b) un conjunto de procesos y arreglos institucionales conducentes a la coordinación de dichos actores plurales (negociación, deliberación, participación, concertación, alianzas, entre otros); c) la construcción de metas comunes, en el sentido de definidas colectivamente, vale decir no predeterminadas por uno de los actores o participantes de manera exclusiva; y d) un tipo de respuesta efectiva y coherente a *“entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre”*, según la citada expresión de Le Galès.

Siendo consistentes con las primeras tres características, los criterios de efectividad y coherencia sólo pueden nacer de los propios actores que se conciertan y no vienen predefinidos externamente. Por ello las dimensiones de articulación de actores y participación ciudadana, aparecen como procesos clave respecto de lo que podríamos denominar gobernanza en / del territorio. Estos avances se pueden considerar como cambios o innovaciones concretas respecto de pautas tradicionales de acción y gestión pública en Chile. En este estudio ello se operacionalizará entendiendo que se avanza en mayor gobernanza en / del territorio, cuando se produce:

²⁰ El total de experiencias semifinalistas era de 129 experiencias, sin embargo la información que tuvimos a disposición a través de los Cuestionarios de Profundización, sólo nos permitió analizar 120 de ellas.

²¹ Existen definiciones mas restrictivas como la del Banco Mundial, que define el término como: *“la manera en que se ejerce el poder en el manejo de los recursos económicos y sociales para el desarrollo, refiriéndose al poder de los gobiernos para definir y resolver las políticas relacionadas con el desarrollo”*. Ese enfoque restrictivo no da cuenta de los fenómenos de participación ciudadana que se analizan en este trabajo.

²² Unión Europea (2001)

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

- Mayor coordinación intersectorial del Estado en el territorio (respecto del sectorialismo predominante)
- Mayor concertación entre Estado y sociedad civil en función de metas compartidas de desarrollo territorial. Esto representa un cambio respecto del predominio tradicional del Estado con metas definidas extraterritorialmente (Góngora, 1980; Salazar y Pinto, 1999).
- Mayor articulación multinivel, un cambio respecto tanto del predominio del nivel central, como de la desarticulación y debilitamiento estatal producidos por las reformas desconcentradoras surgidas del enfoque neoliberal de los ochenta.
- Mayor articulación interna de la sociedad civil, modificando la fragmentación y predominio de lo microlocal dependiente, en la forma de un “archipiélago de la sociedad civil” (Delamaza, 2005, Fernández, 2002).
- Mayores capacidades y oportunidades para la participación de la sociedad civil. Esto significaría un cambio con respecto a la escasez e inadecuación de canales institucionales para la participación de la sociedad civil en la construcción de lo público (Delamaza, 2009; Cunill, 2008).

A su vez todos los aspectos mencionados anteriormente tienen como presupuesto una mayor autonomía de las entidades subnacionales, con respecto del centralismo dominante en el Estado chileno (Angell, 1999; Mardones, 2006). De otra manera difícilmente se puede hablar de actores que se conciertan, articulan y/o participan, lo que vincula sustantivamente estos procesos con los avances de la descentralización.

Las preguntas claves del estudio se refieren entonces a conocer la contribución a la gobernanza, de los procesos específicos de participación ciudadana presentes en las iniciativas identificadas por Territorio Chile. El análisis corresponderá a las características que este proceso adquiere en estas experiencias y las potencialidades de producir o incidir en la gobernanza en el ámbito del desarrollo de los territorios.

Sin embargo, no todas las iniciativas postuladas a Territorio Chile declaran contar con objetivos y estrategias de participación ciudadana, siendo algunas de ellas, principalmente iniciativas de carácter intraestatal. De tal manera que la primera distinción corresponde a aquellas que cuentan con dichos procesos y aquellas que no (o que al menos no los reconocen dentro de la presentación de la experiencia)

2. Análisis de la presencia y actores de la sociedad civil

Interesa profundizar en las estrategias y los alcances de la participación ciudadana que presentan las iniciativas desarrolladas en el subconjunto de ellas donde tales estrategias están presentes. Es relevante realizar un análisis agregado y reflexionar sobre las características que cobra la participación en la implementación de las iniciativas, considerando que se estima que ésta constituye una dimensión asociada a la mayor eficacia de las políticas públicas (pertinencia local, apropiación por parte de la comunidad, aprovechamiento de las capacidades endógenas, entre otras características) y la profundización de la democracia (más allá de su dimensión representativa) y al mismo tiempo es constitutiva de la noción de gobernanza.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Las iniciativas semifinalistas han sido sometidas a un proceso evaluativo que indica que, en principio, cuentan con una capacidad de articulación de actores para el desarrollo de los territorios, y, en algunos casos, esa articulación incluye estrategias participativas y actores de la sociedad civil en diferentes roles. El objetivo del análisis relativo a participación, en este nivel general, es caracterizar los alcances de este proceso, con el fin de establecer tendencias en la realidad chilena.

2.1 Presencia de la sociedad civil organizada

En primer término se aborda el análisis de la presencia de la sociedad civil en la articulación de actores. Este análisis es complementario o integrado con el de articulación de actores y busca relevar los modos de presencia de la sociedad civil dentro del conjunto de actores. Para ello se clasificará, para las 120 semifinalistas, todos los actores de la sociedad civil, según las categorías desarrolladas previamente por el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. ¿Quiénes son los actores?

Tabla N° 2
Actores en el Desarrollo de los Territorios

Actores	Número	%
Municipio o asociación de municipios	172	
Corporación municipal	26	
Escuela o liceo	65	
Consultorios	14	
Servicios públicos sectoriales	200	
Instituciones de gobierno interior o gobierno regional	73	
Ministerios o secretarías regionales ministeriales	80	
Otras reparticiones públicas	29	
Total Sector Público	659	66,2
Fundaciones y corporaciones	58	
Organización social territorial o funcional	75	
Organización productiva	38	
Organización indígena	19	
Organización gremial o sindical	20	
Iglesias	5	
Otras organizaciones o grupos de la sociedad	61	
Total Sociedad Civil	276	27,7
Asociaciones empresariales	6	
Empresas	54	
Total Asociaciones Empresariales y Empresas	60	6,0
Total	995	99,9

Se han identificado un total de 995 actores para las 120 iniciativas seleccionadas por el sistema. Si bien sólo el 60% de ellas fueron postuladas por organismos públicos, el total de actores involucrados corresponde a 659, lo que equivale a un 66,2% del total. Vale decir que sólo un 27,7% corresponden a organizaciones de la sociedad civil, indicando un claro predominio de los actores del sector público en las iniciativas presentadas. Para mejor interpretar este dato es necesario tener en cuenta que éste corresponde a la identificación que

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

se hace de la presencia de un determinado tipo de actor en la experiencia. Es decir si se señala la presencia de organizaciones gremiales ello no nos permite saber si se trata de una, dos o más de esas organizaciones que participan de la experiencia.

A interior de la sociedad civil se observa una clara prevalencia de lo que podríamos llamar organizaciones de base, es decir que agrupan segmentos de la población según diferentes categorías. Nos referimos a las organizaciones territoriales y funcionales, productivas, indígenas y gremiales, en ese mismo orden de importancia. Un segundo grupo está compuesto por los organismos no gubernamentales (fundaciones y corporaciones. Mucho menor presencia tienen instituciones como iglesias, universidades y otras).

Algunas de las características detectadas previamente puede deberse a la escala en que se desarrollan estas experiencias que es principalmente local o municipal, tanto para aquellas que impulsa el Estado como para las originadas en la sociedad civil. De allí el predominio de los municipios y el de las organizaciones de base, respectivamente.

Tabla N° 3
Experiencias de Desarrollo de los Territorios
Según Alcance y Tipo de Actor que la presenta

Alcance de la Alianza que sustenta la Experiencia					
Tipo de Actor que presenta la Experiencia	Regional / Interregional	Provincial / Interprovincial	Municipal / Intermunicipal	Otro	TOTAL
Sector Público	16	12	44	0	72
Sociedad Civil	13	8	26	1	48
TOTAL	29	20	70	1	120

2.2 Roles y Aportes de los Actores

El total de 995 actores identificados está repartido en diferentes roles que cada uno de ellos cumple en las experiencias. De acuerdo a nuestra clasificación para el rol de los actores, estos pueden corresponder a asuntos muy diferentes (ver Informe de Articulación de Actores). En este texto nos interesa conocer el rol que cumplen las organizaciones de la sociedad civil. Para ello hemos agrupado los roles según su importancia relativa. De esta manera tenemos Roles Principales (Participación en la Toma de Decisiones y Financiamiento); Roles de Implementación (Asistencia Técnica y Capacitación); Roles de Apoyo (Logística y Difusión) y Rol como Beneficiario o Destinatario de la experiencia. Esta división nos arroja el siguiente resultado.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Tabla N° 4
Actores de la Sociedad Civil en el Desarrollo Territorial
Según Tipo de Actores y Roles en la Experiencia

Tipo de Actores de la Sociedad Civil	Roles					Total
	Principales	Implementación	Apoyo	Beneficiarios	Otros	
Fundaciones y Corporaciones	15	16	20	7	5	63
Orgs Sociales, Productivas e Indígenas	50	9	17	64	4	144
Organizaciones Gremiales o Sindicales	6	1	5	6	4	22
Empresas o Asociaciones Corporativas	29	9	19	1	10	68
Otras	13	19	32	9	6	79
Total	113	54	93	87	29	376

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

El perfil de las organizaciones de la sociedad civil en estas iniciativas sigue una pauta general de vinculación entre éstas y el Estado, marcada por la mayor parte de los programas públicos. Es decir, predominan las organizaciones sociales (38%), las que forman parte de las alianzas público / privadas, mayoritariamente en el rol de beneficiarias de la acción conjunta (44% de las menciones). Sin embargo también están relativamente más presentes en los roles principales, participando de las estructuras de toma de decisiones (en el 31% de las menciones), mucho más que en el financiamiento de las iniciativas.

En el caso de las organizaciones empresariales, son mucho menos significativas (18%) y su rol es predominantemente de financiamiento y toma de decisiones. En tercer orden de importancia aparecen las ONG quienes cumplen principalmente roles de apoyo (logística y difusión) e implementación (asistencia técnica y capacitación), rol en que son superadas por otras organizaciones (mayoritariamente universidades).

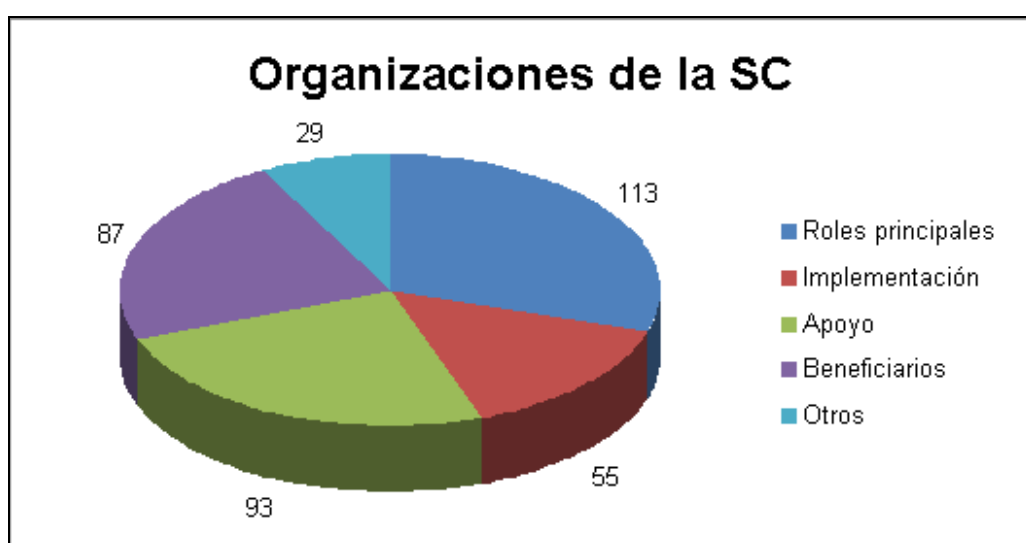
Debe señalarse, sin embargo, que la presencia de la sociedad civil en las instancias de toma de decisiones no se refiere a los niveles de decisión política, por cuanto los programas están radicados mayoritariamente en los niveles locales, donde se aplican políticas ya definidas en otros ámbitos. Aún así es interesante constatar que de las 376 menciones a roles desempeñados por la sociedad civil, 113 (30%) las ubica en roles principales. En el caso del sector público esos roles alcanzan al 39% de las menciones respectivas.

Los perfiles de rol del sector público y la sociedad civil pueden visualizarse en los siguientes gráficos.

Tabla N° 5
Experiencias de Desarrollo de los Territorios
Roles en la Experiencia según Tipo de Actor

	Roles en la Iniciativa					
Tipo de Actor que la Presenta	Principales	Implementación	Apoyo	Beneficiario	Otros	Total
Organismos Públicos	291	138	210	45	58	742
Organizaciones de la SC	113	55	93	87	29	377
Total	404	193	303	132	87	1119*
	Roles en la Iniciativa (Porcentajes)					
	Principales	Implementación	Apoyo	Beneficiario	Otros	Total
Organismos Públicos	72	72	69	34	67	66
Organizaciones de la SC	28	28	31	66	33	34
Total	100	100	100	100	100	100

* El total de roles mencionados es mayor que el total de actores, pues cada actor puede cumplir más de un rol en la iniciativa



Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Otra forma de analizar la acción de la sociedad civil organizada en las iniciativas de desarrollo de los territorios se refiere al aporte concreto que cada una de ellas realiza. En términos generales el panorama es el siguiente

Tabla N° 6
Actores del Desarrollo de los Territorios
Según Aportes y Tipo de Actores

Tipo de actor	Aporte del actor							Total
	Dinero	Facilitan instalaciones	Recursos humanos	Materiales y/o equipos	Patrocinio y/o apoyo institucional	Gestion de contactos	Otro tipo de compromiso	
Sector Público	196	105	188	20	125	67	49	650
Sociedad Civil	32	34	88	6	36	49	55	261
Empresas y Asociaciones Empresariales	19	7	5	11	5	5	24	58
TOTAL	247	146	281	37	164	121	128	974

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Coincidiendo con el mayor número de actores del sector público, también estos predominan en cuanto a los aportes a las iniciativas, pero evidentemente, siguiendo pautas diferenciales respecto de sus contrapartes sociales. Mientras el sector público se concentra en el financiamiento y los recursos humanos, la sociedad civil lo hace muy principalmente en aporte de recursos humanos. En segundo término para el Estado se ubica el patrocinio y apoyo institucional y el facilitar instalaciones para las acciones realizadas. La sociedad civil en cambio, se concentra en la gestión de contactos y el patrocinio institucional. El aporte de las empresas privilegia el dinero y las donaciones materiales.

Observando con mayor detalle lo que sucede con la sociedad civil, vemos el siguiente desglose.

Tabla N° 8
Actores de la Sociedad Civil en el Desarrollo de los Territorios
Según Tipo de Actores y Aportes

Tipo de actor de la sociedad civil	Aporte del actor							Total
	Dinero	Facilitan instalaciones	Recursos humanos	Materiales y/o equipos	Patrocinio o y/o apoyo institucional	Gestión de contactos	Otro tipo de compromiso	
Fundaciones y corporaciones	10	5	18	4	9	10	8	57
Organización territorial y funcional	2	15	26	1	7	10	16	68
Organización productiva	9	1	6	1	5	9	7	37
Organización indígena	0	1	6	0	5	5	3	19
Organización gremial o sindical	7	2	1	0	1	4	6	20
Otras organizaciones o grupos	4	10	31	0	9	11	15	55
Total sociedad civil	32	34	88	6	36	49	55	261

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

La gestión de recursos humanos es el principal aporte de las organizaciones, destacándose las organizaciones territoriales y funcionales, así como las ONG y otras instituciones (principalmente universidades). En segundo término se ubica la gestión de contactos repartida de modo bastante equilibrado entre los distintos tipos de organizaciones. Luego destaca el aporte de las organizaciones de base en facilitar instalaciones y las ONG y organizaciones productivas en dinero.

3. Espacios y Mecanismos de Participación

Las iniciativas semifinalistas que contestaron el cuestionario de profundización fueron analizadas en función de la siguiente pregunta incluida en éste ¿qué estrategias, espacios y mecanismos de participación ciudadana han sido utilizadas en la iniciativa?

3.1 Descripción de los Mecanismos

Presentamos clasificaciones de las respuestas en base a dos matrices. La primera de carácter más descriptivo, clasifica según etapa de la política en que se verifica la participación y según las formas que esta adopta. Estas últimas pueden ser a través de organizaciones, las cuales a su vez se dividen en sectoriales y territoriales; e individuales. Las formas individuales pueden ser de carácter intensivo, si requieren utilización de recursos y de dedicación de tiempo, o extensivas, si permiten involucrar a muchas personas, sobre la base de un acto simple que no requiere mayor esfuerzo (como una consulta electrónica o una encuesta de satisfacción usuaria). La forma intensiva permite la deliberación y el análisis de un problema, pero involucra a cantidades menores de personas. La extensiva, por su parte, sirve más bien para informar o tomar una decisión entre alternativas pre fijadas, que no alcanzan a debatirse por esa vía. Su ventaja es, por cierto, que permite mayor amplitud de participantes (Font y Gomá, 1999)

Tabla N° 9
Participación Ciudadana en la Gestión Pública
Por Fases de la Política y Tipo de Participación

PARTICIPACIÓN / Fases de la Política	Organizada		Individual	
	SECTORIAL	TERRITORIAL	INTENSIVA	EXTENSIVA
En Información	41	47	27	35
En diagnóstico y formación de agenda	13	14	4	4
En formulación de políticas	3	2	2	-
En adopción de Decisiones	11	19	34	10
En Gestión (diseño, implementación, evaluación y rediseño)	11	8	10	1

La matriz precedente confirma los análisis que se han hecho de la participación tal como se practica en el país, especialmente en el marco de las políticas pública. Se ha reportado (Delamaza, 2008) el predominio de las modalidades intensivas por sobre las extensivas, por medio de instancias cara a cara y en las cuales participan principalmente los dirigentes de organizaciones sociales, vinculándose a intermediadores de la política pública.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Tal como ocurre con la tendencia general, en estas experiencias también predomina la participación por la vía del encuentro con organizaciones, tanto en ámbitos sectoriales como territoriales. Esta última resulta la más frecuente, pues está presente en un 75% de las iniciativas. La participación sectorial, por su parte, está presente en un 66%.

En el caso de la participación individual, como hemos señalado, las formas intensivas predominan (64%) por sobre las extensivas (42% de las iniciativas las utilizan). En síntesis puede decirse que la mayor parte de las iniciativas utilizan mecanismos de participación, pues de hecho sólo un 16% no reporta ninguno de ellos. Incluso se visualiza que muchas de ellas utilizan más de un mecanismos, lo que indica una cierta tendencia a construir vínculos entre sociedad civil y Estado en la búsqueda del desarrollo de los territorios. Las modalidades más utilizadas son las tradicionales, a través de dirigentes y cara a cara, existiendo cierta tendencia a favorecer las formas basadas en lo territorial, lo cual indicaría un avance interesante en este campo.

En cuanto a las fases de la política pública donde se establecen y utilizan los mecanismos, se evidencia un predominio sin contrapeso en la fase de información, en detrimento de las demás etapas. En el caso de la participación organizada, la mitad o más de los mecanismos utilizados lo son para hacer viable la mayor y mejor información. En el caso de la individual extensiva, el porcentaje llega al 70%. Sólo las formas individuales intensivas muestran una interesante tendencia a aplicarse en la fase de toma de decisiones (49% de los mecanismos intensivos se refieren a esa etapa).

Por último, contrariamente a lo que pudiera pensarse, la participación aparece débilmente asociada a las fases de implementación de políticas y programas, lo cual indica una tendencia a utilizarla más en las fases previas (información y planificación) que como práctica cotidiana y recurso de retroalimentación y control social de la gestión pública.

3.2 Participación según alcance de las iniciativas

Podemos cruzar los datos anteriores que clasifican los tipos de participación, con aquellos que señalan la escala territorial de las iniciativas. Mas exactamente, conocemos el alcance de la alianza de actores que sustenta la experiencia, al que hemos clasificado en los ámbitos territoriales municipal, provincial y regional. Sabemos que en el universo analizado predomina sin contrapeso el nivel “municipal / intermunicipal”. Veamos ahora como se distribuyen los diferentes tipos de participación según el alcance.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Tabla N° 10
Participación Ciudadana por Tipos de Participación
y Alcance de la Alianza que sustenta la Iniciativa

Alcance	Organizada		Individual		TOTAL MECANISMOS
	Sectorial	Territorial	Intensiva	Extensiva	
Regional / Interregional (N = 29)	21 (29%)	23 (32%)	18 (25%)	10 (14%)	72 (100%)
Provincial / Interprovincial (N = 20)	12 (27%)	14 (32%)	14 (32%)	4 (9%)	44 (100%)
Municipal / Intermunicipal (N = 70)	45 (26%)	52 (30%)	44 (25%)	35 (20%)	176 (100%)
Otro	1	1	1	1	4
TOTAL MECANISMOS	79	90	77	50	296

Las diferencias no son muy significativas según el alcance de la experiencia, ya que los mecanismos territoriales predominan en todos ellos, con porcentajes en torno al 30%. En el caso de las experiencias provinciales comparte un 32% con los mecanismos individuales intensivos, que en los otros ámbitos sólo alcanzan a un 25%. Los mecanismos sectoriales se ubican en torno al 27% con ligeras variaciones. Las modalidades extensivas son utilizadas más por las experiencias municipales, seguida por el ámbito regional y sólo utilizadas en un 9% en las experiencias provinciales.

3.3 Los objetivos de la participación

La segunda matriz, permite analizar el impacto de la participación sobre la ciudadanía, al combinar etapas de la política con los objetivos de la participación, lo que permitirá estimar la prevalencia relativa de cada tipo de participación. Aquí distinguimos entre las iniciativas surgidas como parte de las políticas y programas públicos y aquellas originadas en la sociedad civil.

En el caso de las públicas, distinguiendo entre participación con objetivos instrumentales y participación empoderadora de la ciudadanía. (Fernández y Ordóñez, 2007) La participación instrumental es aquella que se orienta principalmente a enriquecer y mejorar la política pública a través de estos procesos. La participación empoderadora, por su parte, está centrada en la sociedad civil, por cuanto busca fortalecer sus capacidades y competencias. Es decir amplía sus objetivos específicos como política o programa –por ejemplo facilitar el acceso al crédito o incrementar cobertura en salud- incorporando objetivos de fortalecimiento ciudadano de carácter transversal. Estos objetivos se pueden ir desplegando en las distintas etapas de la política, utilizando para ello diferente tipo de mecanismos, como se observa en la matriz que sigue.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Mecanismos de Participación utilizados por el Sector Público Según objetivos de la participación y Etapas de la Política

ETAPA DE LA POLÍTICA	OBJETIVOS DE LA PARTICIPACIÓN	
	INSTRUMENTALES AL DISEÑO E IMPLEMENTACION DE LAS POLITICAS	EMPODERADORES DE LA CIUDADANIA PARA LA CONSTRUCCION DE GOBERNANZA
Información	Difusión de la información adecuada a los requerimientos de implementación	Estándares prefijados de acceso a la información (la información como un derecho)
Diagnóstico y formación de agenda	Uso de encuestas y sondeos Consultas no vinculantes.	Participación deliberativa, con información adecuada disponible oportunamente
Formulación de políticas	Consultas no vinculantes	Consultas con estándares definidos previamente
En adopción de Decisiones	Consulta entre opciones predefinidas definidas por la autoridad	Consultas vinculantes con opciones previamente acordadas en conjunto
Implementación	Ejecución delegada	Co-ejecución, supervisión
Evaluación y reformulación	Evaluación pasiva: consultas, quejas, reclamos	Reformulación deliberativa (Control social)

Fuente: Elaboración propia en base a Fernández y Ordóñez, 2007

Al mismo tiempo existen iniciativas impulsadas por organizaciones de la sociedad civil, cuyo grado de articulación a las políticas puede ser mayor o menor y, por otra parte, tomar características diferentes. Para ello proponemos una matriz específica a ser aplicada a este tipo de iniciativas, que permitiría clasificar la orientación de las mismas en los principales tipos de acciones que se desarrollan (más o menos asociadas a etapas de diseño e implementación de proyectos y programas), independientemente de si ellas están estrictamente articuladas con iniciativas estatales de política.

De acuerdo a lo planteado existiría un tipo de objetivos asociados principalmente al fortalecimiento y desarrollo de la sociabilidad y no necesariamente a la ejecución de programas públicos. Se trata de la acción de la sociedad civil sobre si misma. En segundo término tendríamos aquellos procesos participativos que, siendo originados en la sociedad civil, tienen como objetivo la inclusión funcional de la ciudadanía en los programas públicos. Y, finalmente, tendríamos aquellos procesos en los cuales el objetivo es promover y garantizar el ejercicio de derechos en el marco de la gestión pública, que se vuelve objeto de deliberación y control ciudadano.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Objetivos de Participación impulsados por la Sociedad Civil Según tipos de acción

Tipo de Acción	Objetivos de la Participación		
	Fortalecimiento y desarrollo de la sociabilidad	Articulación funcional a las iniciativas del sector público	Promoción, garantía, ejercicio y defensa de derechos ciudadanos
Información	Difusión de información	Difusión de información específica relacionada al acceso a programas públicos	Difusión de información que relaciona derechos ciudadanos con la oferta pública
Diagnóstico y formación de agenda	Uso de encuestas y sondeos Consulta no vinculante	Orientada al logro de metas específicas consulta no vinculante	Participación deliberativa, con información adecuada disponible
Formulación de Propuestas	Consultas generales no vinculantes	Consultas orientada a la participación en la elaboración de proyectos	Consultas con estándares definidos previamente que apuntan a relevar la opinión ciudadana
Adopción de Decisiones	Las decisiones no comprometen necesariamente al sector público	Consultas asociada al diseño de proyectos específicos, en torno a opciones definidas por la autoridad	Consultas vinculantes con opciones previamente concordadas con la comunidad
Implementación	Ejecución de proyectos	Participación en la implementación de proyectos públicos	Co-ejecución, supervisión de metas y acuerdos
Evaluación y reformulación	Evaluación y reformulación de proyectos	Evaluación de resultados de proyectos para retroalimentar la decisión de la autoridad	Reformulación deliberativa (Control social)

El análisis de la totalidad de las experiencias en base a estas matrices permitirá contar con un mapa de tendencias de la participación en las experiencias de articulación territorial de gran utilidad para “ponerle nombre y apellido” a la participación ciudadana en la gestión pública y extraer lecciones de ella.

Tabla N° 11
Mecanismos de Participación utilizados por el Sector Público
Según objetivos de la participación y Etapas de la Política

ETAPA DE LA POLITICA	OBJETIVOS DE LA PARTICIPACIÓN	
	INSTRUMENTALES AL DISEÑO E IMPLEMENTACION DE LAS POLITICAS	EMPODERADORES DE LA CIUDADANIA PARA LA CONSTRUCCION DE GOBERNANZA
Información	6	15
Diagnóstico y formación de agenda	3	5
Formulación de políticas	6	1
En adopción de Decisiones	19	10
Implementación	16	3
Evaluación y reformulación	2	-
TOTAL MECANISMOS	52	34

N = 72 iniciativas del Sector Público

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Tal como era de preverse, dada la información general que existe sobre estos temas (Fernández y Ordóñez, 2007; Delamaza, 2009) predomina la participación cuyos objetivos son instrumentales a la política pública. Aún así, este universo de iniciativas destacadas de desarrollo de los territorios está mostrando un panorama cualitativamente mucho mejor de participación, por cuanto los objetivos empoderadores aparecen presentes en el 40% de los reportados. En el estudio de Fernández y Ordóñez ya citado, sobre un total de 305 mecanismos de gestión pública, sólo un 19% contenían objetivos empoderadores de la ciudadanía.

A diferencia de lo que ocurre con las iniciativas originadas en la sociedad civil (ver tabla siguiente) en las formas instrumentales predomina las conducentes a la toma de decisiones y a la implementación. Esto también tiende a confirmar los análisis preexistentes, en cuanto a que las fases de formación de las políticas no cuentan con mecanismos participativos y estos tienden a concentrarse en las etapas de implementación. Es interesante, sin embargo, que esta alcanza primordialmente la toma de decisiones, lo que estaría indicando una práctica más extendida de utilización de estos mecanismos para las decisiones públicas. Tal como se ha comprobado en otros estudios, la reformulación y rediseño aparecen como la fase menos participativa de todo el ciclo de la política pública. Probablemente aquí está jugando un rol el formato de proyectos que organiza las acciones del sector público e impide una reformulación para las etapas siguientes, con el consiguiente debilitamiento del aprendizaje.

En el caso de los mecanismos empoderadores de la ciudadanía, el énfasis principal (21% de las iniciativas públicas) está en la circulación de información pertinente y oportuna, lo que estaría indicando avances en la consideración de ésta como un derecho ciudadano. A pesar de que ello es sin duda importante, llama la atención el desequilibrio respecto de la participación en las demás fases de la política pública. Sólo la toma de decisiones destaca levemente en este sentido, pero aún así sólo está presente en 10 iniciativas, es decir en un 14% de las mismas.

La siguiente matriz nos muestra la situación de los mecanismos de participación en el universo de iniciativas impulsadas por la sociedad civil.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Tabla N° 12
Objetivos de Participación impulsados por la Sociedad Civil
Según tipos de acción

Tipo de Acción	Objetivos de la Participación		
	Fortalecimiento y desarrollo de la sociabilidad	Articulación funcional a las iniciativas del sector público	Promoción, garantía, ejercicio y defensa de derechos ciudadanos
Información	20	10	25
Diagnóstico y formación de agenda	-	1	3
Formulación de Propuestas	-	2	2
Adopción de Decisiones	2	8	3
Implementación	-	7	-
Evaluación y reformulación	7	-	1
TOTAL MECANISMOS	29	28	34

N = 48 iniciativas originadas en la sociedad civil

Como era esperable la frecuencia de mecanismos de participación es porcentualmente mayor en estas iniciativas que en las originadas en el sector público. Asimismo destaca el mayor avance de un enfoque de derechos, que predomina por sobre el enfoque funcional y el centrado en la pura sociabilidad de las organizaciones y comunidades. Sin embargo el dato más resaltante es, sin duda, el peso abrumador que, dentro de las iniciativas tiene la participación de carácter informativo, en las tres categorías de objetivos. Se requerirían estudios de carácter más cualitativo para interpretar el dato. A modo de hipótesis puede pensarse que la acción de la sociedad civil está aún más concentrada en la ampliación del campo de acción de lo público, campañas de derechos ciudadanos, facilitar el acceso a la oferta pública y concientización en torno a diferentes problemas, antes que involucrada en los mecanismos de operación de las acciones de desarrollo de los territorios. Sólo en los mecanismos funcionales aparece más ligada a toma de decisiones e implementación, en correspondencia con lo que ocurre en el sector público.

Conclusiones

1. Las iniciativas de desarrollo de los territorios, son principalmente de carácter barrial, comunal o intercomunal, es decir se verifican principalmente en torno a los municipios, lo que se expresa en su alcance y actores involucrados. Ello es consistente con la evidencia previa que mostraba un predominio de las alianzas subnacionales en el nivel municipal y la existencia de una fractura entre ese ámbito y el regional.
2. En términos de actores participantes de la sociedad civil predominan las organizaciones sociales (38%), las que forman parte de las alianzas público / privadas, mayoritariamente en el rol de beneficiarias de la acción conjunta (44% de las menciones). Sin embargo estas organizaciones también están relativamente más presentes en lo que hemos denominado los roles principales –toma de decisiones y financiamiento– participando de las estructuras de toma

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

de decisiones (en el 31% de las menciones), mucho más que en el financiamiento de las iniciativas.

3. En las iniciativas analizadas la participación ciudadana es una realidad presente. Esto las destaca por sobre el panorama general de la institucionalidad pública. Del total de iniciativas analizadas, sólo un 16% no cuenta con ningún mecanismo para canalizarla. Por otra parte, en cuanto a sus objetivos, a pesar que predominan los instrumentales, aquellos que buscan “empoderar” a la ciudadanía aparecen presentes en el 40% de los mecanismos reportados. Por cierto en este porcentaje tienen un rol preponderante las iniciativas originadas en la propia sociedad civil.

4. Las modalidades de participación siguen la pauta tradicional utilizada en nuestro país. Es así que predominan las modalidades intensivas por sobre las extensivas, por medio de instancias cara a cara y en las cuales participan principalmente los dirigentes de organizaciones sociales. Por el lado del sector público, quienes participan son actores intermediadores y no decidores de política.

5. La utilización de mecanismos de participación es bastante extendida, diversa y amplia. Se verifica así una tendencia clara a construir vínculos participativos entre sociedad civil y Estado en la búsqueda del desarrollo de los territorios. Las modalidades más utilizadas son las tradicionales, a través de dirigentes y cara a cara, existiendo cierta tendencia a favorecer las formas basadas en lo territorial, lo cual indicaría un avance interesante en este campo.

6. La limitación más importante de los procesos participativos es que están muy fuertemente concentrados en la fase de “información” de la política pública. Contrariamente a lo que pudiera pensarse, la participación aparece débilmente asociada a las fases de implementación de políticas y programas, lo cual indica una tendencia a utilizarla más en las fases previas (información y planificación) que como práctica cotidiana y recurso de retroalimentación y control social de la gestión pública.

7. Predomina la participación con objetivos instrumentales, la que alcanza, en algunos casos para la toma de decisiones de implementación (no de formación de decisiones o políticas). En los casos de participación con objetivos de “empoderamiento”, esta se ve restringida a la fase de información principalmente.

8. Tal como se ha comprobado en otros estudios, la reformulación y rediseño aparecen como la fase menos participativa de todo el ciclo de la política pública, lo cual debilita su potencialidad, incluso en términos instrumentales, pues la sujeta al ciclo corto de los proyectos y dificulta su instalación y sustentabilidad.

10. En el caso de las iniciativas originadas en la sociedad civil organizada, la frecuencia de mecanismos de participación es porcentualmente mayor que en las originadas en el sector público. Asimismo destaca el mayor avance de un enfoque de derechos en el caso de la iniciativa de la sociedad civil. Aún así, también en este campo predomina la participación de tipo “informativo”, dejando un desafío claro de desarrollo ulterior de estas prácticas en el país.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Bibliografía

- Angell, A. (1999)** *La Descentralización en Chile*. En: Instituciones y Desarrollo N° 3. PNUD / IIG, Barcelona. Pp. 131 – 174.
- Cunill, N. (1997)** *Repensando lo Público a través de la Sociedad*. CLAD / Nueva Sociedad, Caracas.
- Cunill, N. (2008)** *La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada*, En: *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, PNUD. http://www.undp.org.mx/Doctos/contribuciones_al_debate_vol_ii.pdf
- Delamaza, G. (2005)** *Tan Lejos Tan Cerca. Políticas Públicas y Sociedad Civil en Chile*. LOM, Santiago de Chile.
- Delamaza, G. (2009)** *Estado Actual y Desafíos para la Institucionalización de la Participación Ciudadana en Chile*. En: Delamaza, G. y Flores, D. *Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana*. Universidad de Los Lagos, Santiago.
- Fernández, M. y Ordóñez, M. (2007)** *Participación Ciudadana en la Agenda Gubernamental de 2007. Caracterización de los Compromisos*. Programa Ciudadanía y Gestión Pública. En: <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/barometro/Informe%20final%20S.E..pdf> Consultado el 10 de septiembre de 2008.
- Font, J. y Gomá, E. (1999)** *La Participación Ciudadana en Política Local*. CLAD, Caracas
- Góngora, M. (1980)** *Ensayo histórico sobre la noción de estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Ediciones La Ciudad, Santiago de Chile
- Mardones, R. (2006)** *Descentralización y Transición en Chile*. Revista de Ciencia Política Vol. 26, N° 1. pp. 3 – 24.
- Salazar, G. y Pinto, S. (1999)** *Historia Contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad, ciudadanía*. LOM, Santiago de Chile.
- Unión Europea (2001)** *Libro Blanco de la Gobernanza*, Bruselas.
- World Bank (1993)** *Governance: The World Bank Experience*. Washington DC.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

3.2. Claves y Límites de la Articulación de Actores: Análisis Exploratorio de las Experiencias de Desarrollo Territorial Identificados por Territorio Chile

Margarita Fernández²³

Presentación

Este artículo da cuenta de un análisis exploratorio de las relaciones y dinámicas de articulación y concertación de actores entre instituciones públicas y sociedad civil en los espacios regionales y locales en las experiencias semifinalistas en el primer concurso del Sistema de Buenas Prácticas para el Desarrollo de los Territorios (SGCBPDT). La base de información son 129 Cuestionarios de Profundización de la base de experiencias de Territorio Chile²⁴, que han sido aplicados a prácticas concretas en octubre del 2008. Su clasificación se orientó a 4 ámbitos temáticos (desarrollo social e identitario, desarrollo económico local, ordenamiento territorial y medioambiente y, desarrollo político institucional) que forman parte de los procesos de gestión del territorio.

El análisis busca contribuir al componente de aprendizaje del SGCBPDT. Aquí se observa el número y tipo de actores involucrados en estas experiencias, la naturaleza de las alianzas y los modos de cooperación que se estructuran entre ellos, según los agentes que están en el origen de las iniciativas. Se establecen los roles y los aportes de cada actor, las pautas de relación que estos siguen para configurar sus relaciones y el tipo de capacidades que adquieren en el trabajo conjunto. Luego, se definen un conjunto de atributos presentes o ausentes en las experiencias, estableciendo de modo inductivo, una tipificación de cuatro modelos que permiten observar si en las experiencias están reproduciendo relaciones verticales, mas cercanas a los procesos burocráticos de gestión, o están contribuyendo a la creación de redes colaborativas o de gobernanza. Por último, plantea algunas conclusiones sobre las claves y límites que muestra el análisis de las prácticas para el fomento de estos procesos e identifica algunos aspectos que requerirían una mayor profundización en estudios posteriores.

1. Gobernanza y concertación para el desarrollo territorial

El trabajo colaborativo e integrado se ha señalado como una de las estrategias claves para una mayor efectividad de la acción pública y desarrollar una gobernanza moderna. (Agranoff and McGuire 2003; Bardach 1998; Frederickson 1999, Krueathep, 2008). El enfoque de gobernanza releva efectivamente los procesos de asociación de actores sociales e instituciones

²³ Investigadora del Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Corporación para la Innovación en Ciudadanía – Universidad de Los Lagos.

²⁴ Territorio Chile es un programa de identificación, estímulo, aprendizaje y transferencia de conocimientos adquiridos que desarrolla la Subsecretaría de Desarrollo Regional en alianza con la Corporación para la Innovación y Ciudadanía, la agencia alemana GTZ, MINSAL; INJUV, la Red de Universidades Sinergia Regional y la DOS del Ministerio Secretaría General de Gobierno. La identificación de practicas relevantes se realizo a través de un concurso por un Premio. En el año 2008 recibió cerca de 300 postulaciones, considerando pertinentes 129 de las postulaciones recibidas, a las cuales se les aplicó un Cuestionario de profundización que sirvió de base para una evaluación temática. El Cuestionario indaga sobre los procesos de articulación de actores entre otros componentes de recopilación de información que sirvan de base para el desarrollo de aprendizajes. Parte de estas experiencias, las más relevantes son luego documentadas en terreno.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

públicas y de mercado para lograr metas colectivas en entornos fragmentados, cuya inserción en el desarrollo está marcado por la incertidumbre. .

En un sentido amplio, la gobernanza puede ser definida como la forma de gobierno que asume que en esos escenarios, el desarrollo es resultado de la acción de distintos actores que intervienen y actúan en la arena económica, social y política, los que en procesos asociación pueden intervenir sobre variables – internas o externas- que están sometidas a procesos acelerados de transformación, las mas de las veces, fuera del control directo de sus habitantes. El supuesto es que la efectividad de estos procesos requiere de una inteligencia concertada, basada en una cierta coherencia de análisis, objetivos y visiones de los actores que intervienen sobre factores que condicionan, ya sea limitando o generando oportunidades nuevas para este tipo de procesos.

Un proceso de articulación de actores, no sólo requiere de este tipo de coherencia, sino, traducirse en acciones concertadas que pueden desplegarse con distintos alcances en los procesos de planificación y gestión. En torno a ello, la noción de gobernanza propone también un vínculo con el fortalecimiento de la democracia y los procesos de descentralización, en la medida en que releva la potencialidad de los espacios colectivos de deliberación entre la institucionalidad pública, los habitantes y agentes de un espacio, para que estos, de modo concertado influyan sobre las políticas e instrumentos públicos que diseñan instituciones centrales generando adaptaciones pertinentes a los entornos territoriales, situando en la agenda político-administrativa problemas y soluciones que no son dimensionados por el centro que toma decisiones.

Los procesos de concertación o articulación de actores, pueden adquirir diversas formas – horizontales y o verticales - y dar curso a diversos arreglos institucionales, de carácter más unilaterales (ntraestatales) o mas democráticos y multilaterales, abiertos e inclusivos de la sociedad civil y o e instituciones productivas o de mercado. En estos últimos el rol del Estado es clave para aportar una cierta direccionalidad en función de intereses públicos y de resguardo del bien común, velando por la inclusión de los intereses de las mayorías con menos poder. La gestión pública, en ese enfoque, puede ser un medio relevante para construir y alcanzar metas y fines - fundamentales y coyunturales - comunes. Ello supone roles asociados a la promoción, facilitación y desarrollo de capacidades, pautas valóricas e instrumentos de soporte, que potencien los espacios de cooperación, las relaciones horizontales y el desarrollo democrático. (De la Fuente, 2007, Aguilar, 2005, Le Gales, 2007))

En Chile, los procesos de concertación de actores para el desarrollo de los territorios son procesos innovadores, incipientes y encuentran un conjunto de limitantes para su despliegue. Por un lado, no sólo en el área administrativa, sino también en la económica y política, la estructura centralizada de decisiones y recursos del país restringe la entrega de responsabilidades, de recursos y la libertad de generar a los actores territoriales. Las reformas que podrían fortalecer esos procesos, han sido extremadamente lentas y generan resistencias en el mundo político e institucional. (Subdere, 2009a). Por otro, si bien en los últimos años se ha ido integrando incentivos para la gestión territorial (PMG) para estimular la coordinación de la gestión pública en los espacios territoriales, estos son marginales en relación a los instrumentos de planificación, presupuestación y evaluación de las políticas públicas, los que a nivel nacional, regional y local, favorecen fundamentalmente las relaciones verticales y sitúan límites “duros” a la viabilidad de plasmar los enfoques de gobernanza en procesos concretos. Además, los entornos socio organizativos fragmentados implican mayores

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

dificultades (Fernández, 2002, Fernández y Robles, 2004, Delamaza y Fernández, 2006; Delamaza y Ochsenius, 2008) ya que condicionan la posibilidad de incluir “desde abajo” en reformas descentralizadoras que otorguen una mayor centralidad al territorio a la gestión en red. A ellos se suma la desarticulación de la función política, particularmente con las innovaciones que apuntan en esa dirección en los territorios, lo que fragmenta aún más sus potencialidades de incidencia.

1.1 Redes y articulación

La noción de red puede asumirse desde dos perspectivas. Por una parte, propone un esquema de interpretación de la relación Estado – Sociedad, como una imagen que relativiza la frontera entre ambos y que remarca la diversidad de actores participantes en la construcción de acción pública. Esta noción enfatiza el carácter horizontal y no jerárquico de las relaciones en los procesos de construcción políticas públicas haciéndose cargo de la interdependencia y complejidad creciente de los temas políticos y sociales. Integra además, una extensión del campo de actores que podrían intervenir en sus diferentes fases, lo que podría redundar en la publicación y democratización del Estado si se incorpora de modo mas decidido la participación de la ciudadanía en las decisiones (Cunill, 1999).

Por otra, se hace referencia al “gobierno en red”, como una “condensación del gobierno relacional y territorial” asociada a las redes verticales (internivel) y horizontales (locales) de Gobierno (Subdere, 2009b). En el debate actual²⁵, la necesidad de apuntar a nuevas formas de interrelación entre actores intergubernamentales, que apunten a un mayor equilibrio de poder y responsabilidades en sus distintos niveles y funciones y a procesos de negociación sobre el planeamiento, presupuestación y control de la gestión pública. Para esta noción de “gobierno en red” “podría aprovecharse la incipiente dinámica de desarrollo que se despliega en torno al territorio y traducirse en instrumentos que incrementen el margen de maniobra sobre los recursos, capacidad de decisión y competencias de los actores de un cierto espacio. Un respaldo mas decidido a estas redes de colaboración entre pares contribuirían también a “disminuir una gestión mas exclusivamente basada en los automatismos institucionales y en las reglas formales y relaciones de poder, para aumentar el peso de la valoración de resultados en las políticas públicas” (Subdere, 2009). Ello, según la hipótesis planteada por Subdere (Estudio de articulación de actores, 2009), seria favorecido por la dislocación de algunos mecanismos que determinan relaciones mas exclusivamente bilaterales y que comportan decisiones de lógica impositiva. En este sentido, esta dislocaciones podrían contribuir a la desactivación de las relaciones verticales, propias del enfoque burocrático tradicional, que considera que las instituciones pueden operar en soledad en función de sus propios objetivos y metas de trabajo.

Las practicas que apuntan en la dirección de conformación de redes, están siendo recientemente recopiladas y sistematizadas, en parte por Territorio Chile, abriendo la posibilidad de realizar algunos estudios empíricos de tipo exploratorio que den cuenta de los arreglos institucionales de colaboración y gestión concertada que se están desarrollando en la escala regional y local. Su análisis, puede contribuir a observar el comportamiento de los actores vinculándolos a una agenda de reformas descentralizadoras, aún cuando es un tipo de información que presenta limitaciones. La principal es la de ser aportada en forma directa por

²⁵ Ver OCDE (2009)

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

los gestores en el marco de un concurso asociado a estímulos. A pesar de ello, el análisis de esta información puede otorgar algunas pistas sobre los procesos en marcha.

En este estudio, las iniciativas analizadas provienen del nivel local y regional, y tienen como agente impulsor tanto al Estado como a la Sociedad Civil (organizaciones sociales, productivas, indígenas, instituciones sin fines de lucro.). En ellas participan también empresas y asociaciones productivas, gremiales y/o empresariales. El análisis que aquí se efectúa está principalmente enfocado a las relaciones que se tejen entre los diversos actores, y es complementario a otro, que analiza específicamente los procesos de participación ciudadana en las experiencias (De la Maza, 2009).

El informe se ha dividido en tres partes. En la primera se presenta el material utilizado y la metodología empleada. En la segunda, se caracterizan tanto el tipo de experiencias como el tipo de vínculos y articulaciones de los actores en las iniciativas analizadas. Por último, el análisis tipifica las alianzas que se despliegan en estas experiencias y a modo conclusivo, levanta algunas hipótesis y aspectos claves para estudios futuros y para la agenda de descentralización.

2. Datos y Metodología

Este artículo examina 120 experiencias de desarrollo territorial identificadas por el SGCBPDT. Los 120 casos contemplan acciones colaborativas entre instituciones públicas, de sociedad civil y de mercado de diversos alcances y niveles. Estos han sido seleccionados por el programa Territorio Chile mediante la aplicación de su sistema de evaluación como experiencias que son pertinentes al desarrollo territorial, toda vez que: a) tienen diseños consistentes y coherentes con los objetivos y propósitos que se trazan en torno a un territorio; b) fomentan y propugnan procesos de articulación de actores para el desarrollo y c) dan cuenta de algún nivel de resultados tanto de proceso como de efectos, todos criterios que forman parte del sistema de evaluación y selección de Buenas Prácticas.

La información proviene de la aplicación de una pauta de indagación llamada “Cuestionario de Profundización” que ha sido respondida por agentes impulsores y que están al origen de las iniciativas. Estos, mediante el llenado del Cuestionario, postulan a los beneficios del sistema: reconocimiento público, apoyo en dinero para su fortalecimiento y procesos de aprendizaje y difusión. Ello, salvo en 35 de los casos más relevantes, no han sido investigados en terreno. Estas iniciativas provienen de diferentes regiones del país y se han agrupado en cuatro áreas temáticas asociadas al desarrollo: i) social, ii) desarrollo económico local, iii) medioambiente y ordenamiento territorial y iv) político institucional. Estos cuestionarios han sido compilados durante el año 2008. Se trata de iniciativas que han llevado a cabo procesos diferentes procesos que innovan y o generan vínculos y procesos de concertación entre diversos actores teniendo como objetivos el abordaje de un problema asociado a un espacio territorial.

2.1. Metodología de Análisis

a) Caracterización Básica: Los Cuestionarios de Profundización indagan datos esencialmente cualitativos. Con ellos, se han construido categorías analíticas y a partir de una acerca de los actores involucrados y sus roles y aportes en las experiencias, El análisis dará cuenta de dos grandes bloques. El primero explora algunos datos cuantitativos

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

b) Tipo y Magnitud de los Vínculos y Pautas de relaciones de los diversos actores

En este análisis se observará como se están comportando las alianzas que impulsan los diversos actores, dando cuenta de la magnitud y el tipo de actores involucrados en la totalidad de las experiencias y en cada ámbito temático. Se busca tener una aproximación sobre los procesos de vinculación de actores, identificar aquellos que expresan un mayor dinamismo en las relaciones y si existe alguna pauta de los actores para desarrollar sus relaciones y construir alianzas. Aquí se establecerá el número y tipo de actores que están involucrados en las experiencias, los rangos de aliados que éstas tienen, y como se comporta el sector público y la sociedad civil para desplegar sus vínculos y alianzas.

c) Modelación de las Articulaciones: Otro campo de análisis establece la dirección en que apuntan las relaciones (verticales/horizontales) y si destacan algunas variables y categorías que caractericen los distintos tipos de vinculación o articulación. Se trata de establecer o aproximarse, desde las prácticas a la construcción de modelos de relaciones utilizando las variables contenidas en el formulario.

Para ello se hará una aproximación utilizando los conceptos y modelos construidos por Krueathep, (2008), tras la pregunta si estas alianzas contribuyen mas exclusivamente a relaciones verticales o de gobernanza.

Para la construcción de estos modelos de articulación se efectuó una categorización del número de actores involucrados, los roles y funciones que cumplen en la alianza, las capacidades que han sido desarrolladas en cada una de ellas, determinado cuantas de las experiencias están contribuyendo en las diversas direcciones.

Los roles en la alianza son clasificados en roles principales (Participación en la Toma de Decisiones y Financiamiento); Roles de Implementación (Asistencia Técnica y Capacitación); Roles de Apoyo (Logística y Difusión) y Rol como Beneficiario o Destinatario de la experiencia.

Igualmente los aportes de los actores en la alianza se clasifican como estratégicos si : aportan dinero, recursos humanos y otorgan respaldo político; y secundarios cuando: facilitan instalaciones, donan materiales y equipos o gestionan contactos.

Así mismo se tipificó la generación de capacidades para observar cuando estos están contribuyendo a procesos de gobernanza. Para ello las capacidades se clasificaron de acuerdo a lo que las experiencias refieren que los actores están haciendo en conjunto, estableciendo una gradiente que se supone va profundizando las alianzas y transformando el modelo de vinculaciones. Esta gradiente da cuenta de las siguientes categorías.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Categorización de Capacidades

Capacidades	Descripción de atributos
Operativas	Elaboran proyectos comunes Definen equipos de trabajo que responden a la alianza que se responsabilizan de las tareas. Generan acuerdos de trabajo conjunto: “yo hago, tu haces”
Elaboración de visiones compartidas	Comparten una idea de territorio como espacio geográfico Comparten diagnósticos sobre los problemas que abordan Comparten formas de solución y estrategias de trabajo
Interacción para la acción entre el sector público	Generan espacios regulares de intercambio Se desarrollan mecanismos de comunicación recíproca Intercambian información Buscan construir acuerdos y consensuar la acción Desarrollan relaciones horizontales
Elaboran Propuestas	Identifican soluciones a problemas concretos Sitúan una agenda de discusión Proponen programas Proponen políticas y o marcos legales
Negociación con la autoridad	Se vinculan con actores con poder superior externos a la alianza (hacia arriba) Negocian proyectos, financiamiento y /o respaldo político para sus planes y propuestas
Fomentar la ciudadanía activa	Han ampliado la Inclusión de actores : atienden a la integración de representantes de comunidades atendidas Generan espacios de deliberación con las comunidades (espacios de intercambio, debate y reflexión sobre problemáticas y soluciones) Toman decisiones compartidas con la ciudadanía
Gestión integrada	Planifican, presupuestan , evalúan en procesos conjuntos

3. Resultados

3.1. Algunos elementos de caracterización general

Más de la mitad de las experiencias corresponden a postulaciones del sector público y provienen mayoritariamente de la iniciativa que se genera en el ámbito de desarrollo económico local y de desarrollo social (tabla 2).

Tabla N° 1
Número de Experiencias por Tipo de actores y Área Temática

Tipo de Actor	Desarrollo Social	Desarrollo Económico Local	Medioambiente y Ordenamiento Territorial	Desarrollo Político Institucional	Total	%
Actores Públicos	16	24	12	20	72	60
Sociedad Civil	18	14	8	8	48	40
Total	34	38	20	28	120	100

Poco más de la mitad de las experiencias son de cobertura comunal o subcomunal (55,8%). Sin embargo resulta interesante que un cuarto de ellas da cuenta de una cobertura mayor que escapa a la escala de división administrativa del Estado (ciudad o territorio supracomunal) y poco más de un quinto de las experiencias tienen como escenarios la ciudad o la provincia. Mientras que un 2,56% establece ámbitos de acción de alcance internacional.(tabla 3).

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Tabla N° 2
Número de Experiencias
por Área Geográfica de Cobertura

Área Geográfica	Frecuencia	%
Subcomunal	15	12,5
Comunal	52	43,3
Territorio Supracomunal	15	12,5
Ciudad	16	13,3
Provincia	9	7,7
Región	10	8,3
Países	3	2,5
Total	120	100,0

3.2 Mapa de Actores Vinculados

El mapa de los actores vinculados a las experiencias suma 995, de los cuales el 66, 2 % corresponde a instituciones del Estado, un 23,9 % a instituciones de la sociedad civil y un 9,8 % a instituciones de mercado. Un 30% de los actores públicos vinculados corresponde a los Servicios Públicos Sectoriales. Le siguen los Municipios o Asociación de municipios, cuya presencia alcanza al 25% de los actores públicos involucrados. Las instituciones sublocales corresponden al 11% (escuela, consultorios). Sobre el nivel local, las instituciones de Gobierno Interior (Gobierno regional o provincial) están con la menor representación (poco más de un 10%) superadas levemente por las instituciones Ministeriales (Ministerios o Secretarías Regionales Ministeriales), las cuales están representadas en un 12% (tabla 4). Ello da cuenta del dinamismo de los Servicios Públicos y los Municipios en los procesos de concertación y de una más débil presencia de los Gobiernos regionales en estos procesos.

En cuanto a la presencia de organizaciones de la sociedad civil prevalecen las organizaciones de base, territoriales o funcionales, (31,5%); le siguen las instituciones de sociedad civil (fundaciones o corporaciones sin fines de lucro (24,3%). Un cuarto corresponde a diversas instituciones (universidades, grupos culturales y asociaciones temáticas de base territorial con una mayor diversidad interna). Un 16% corresponde a grupos asociativos indígenas o de naturaleza gremial o sindical (federaciones de sindicatos, por ej.). La tendencia que refleja a esta estructura de participación de la sociedad civil, sugiere un eje local comunal o subcomunal para el proceso de integración de la sociedad civil en las experiencias identificadas.

Ello ocurre a la inversa en el ámbito de las instituciones de mercado, ya que las asociaciones productivas representan un 31, 7% de los actores involucrados, ampliamente superadas por las empresas que representan el 59,1% . Las asociaciones empresariales son minoritarias (6,2%). Es necesario señalar, sin embargo que la participación de las empresas está subvalorada, toda vez que los cuestionarios consignan información genérica respecto del numero de unidades

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

productivas, y que son las asociaciones las que juegan roles de representación en los procesos de articulación o concertación para el desarrollo.

El promedio de vínculos por experiencia es de 8,9 actores, lo que aumenta a 9,6 para las experiencias de origen estatal y se reduce a 5,7 actores promedio en el caso de las experiencias originadas en la sociedad civil. La cifra global refleja un gran dinamismo de las vinculaciones, particularmente de las relaciones intraestatales que se expresa entre Servicios Públicos y Municipios, lo que plantea la necesidad de examinar la profundidad de esos procesos de articulación, sus contenidos, el carácter de sus relaciones y si estos dan origen a la creación de redes gubernamentales que influyen en el desarrollo territorial, como el proceso indica.

Tabla N° 3

Número y tipo de actores vinculados a las experiencias de desarrollo de los territorios de la Base del Sistema Territorio Chile, 2008

Actores	Número	%
MUNICIPIO O ASOCIACION DE MUNICIPIOS	172	
CORPORACION MUNICIPAL	26	
ESCUELA O LICEO	65	
CONSULTORIOS	14	
SERVICIOS PUBLICOS SECTORIALES	200	
INSTITUCIONES DE GOBIERNO INTERIOR O GOBIERNO REGIONAL	73	
MINISTERIOS O SECRETARIAS REGIONALES MINISTERIALES	80	
OTRAS REPARTICIONES PUBLICAS	29	
Total Sector Público	659	66,2
FUNDACIONES Y CORPORACIONES	58	
ORGANIZACIÓN SOCIAL TERRITORIAL O FUNCIONAL	75	
ORGANIZACIÓN INDIGENA	19	
ORGANIZACIÓN GREMIAL O SINDICAL	20	
IGLESIAS	5	
OTRAS ORGANIZACIONES O GRUPOS DE LA SOCIEDAD	61	
Total Sociedad Civil	238	23,9
ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA	38	
ASOCIACIONES EMPRESARIALES	6	
EMPRESAS	54	
Total Asociaciones Empresariales y Empresas	98	9,8
Total	995	99,9

Ahora, es también importante establecer cuán amplias son las vinculaciones, examinando el número agregado de instituciones que son consignadas como alianzas (véase tabla 5). El rango fluctúa desde cero a 20 actores vinculados. Su resultado vuelve a destacar la dinámica de las relaciones que establecen los Servicios Públicos Sectoriales, los Municipios y sus asociaciones, dado que son estas instituciones las que promueven un mayor número de actores al interior de las alianzas. Nótese que las experiencias municipales mayoritariamente están operando en escenarios de vinculación que involucran entre 10 y 20 actores. Igualmente, resulta notable el papel que juegan las organizaciones de la sociedad civil, las cuales aparecen impulsando en cantidad similar alianzas amplias para sus fines. Es necesario, sin embargo, observar con mayor profundidad el comportamiento

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

específico y la pauta de relaciones que siguen las alianzas en estas experiencias. Por otro lado, vuelve a llamar la atención el discreto rol de los organismos de Gobierno Interior.

Tabla N° 4.

Rango de Vínculos por tipo de actor que postula

Tipo de actor	Rango de Vínculos				TOTAL
	0-5	5-10	10-15	15-20	
Sector Público					
Ministerios-SEREMIS			3	1	4
Gobierno Interior	2	4	1	-	7
Servicios Públicos Sectoriales	5	7	4		16
Asociación de Municipios	1	1	3	1	6
Municipios	11	12	11	1	35
Escuelas-Consultorios		4			4
Subtotal	19	26	22	3	72
%	26,3	36,1	30,5	4,1	
Sociedad Civil	13	19	16	-	48
%	27,3	39,5	33,3		

3.3. Análisis de la pauta o estructura de relaciones desarrollada por el sector público

El análisis de las experiencias desarrolladas por el sector público muestra un despliegue de vinculaciones que alcanza a un promedio de 9,6 actores por experiencia. En general, poco más de la mitad de las experiencias muestra relaciones más bien unilaterales (intraestatales) de vinculación internivel. Los ámbitos temáticos que parecen generar mayor nivel de concertación de este tipo son el área de medioambiente y ordenamiento territorial y el político institucional. Ello, aunque temáticamente la mayoría de las experiencias postuladas por el sector público se ubican en el ámbito de desarrollo económico local, y que este dinamiza relaciones entre una mayor cantidad de actores públicos.

En las experiencias de origen público, la integración de actores de la sociedad civil es en general baja, con no más de 1,5 organizaciones sociales promedio por experiencia. Aunque son de magnitud similar a las que se establecen con organizaciones de mercado, el mayor dinamismo de los vínculos con la sociedad civil se produce en el ámbito del desarrollo social. Si se asocian estos datos al tipo de organizaciones sociales que prevalecen en las alianzas, y a la escala mayoritaria sublocal o comunal en que estas se despliegan, surge la interrogante respecto del tipo de procesos de desarrollo territorial que están ocurriendo más activamente en el país, o, en su defecto, siendo capturados por Territorio Chile, y el diálogo posible de estos procesos con agendas de descentralización que comprometen otras escalas administrativas.

En este sentido, uno de los aspectos a indagar en el estudio es como se comportan las diferentes instancias públicas cuando plasman sus relaciones, en torno a que ámbitos de acción generan los mayores vínculos y con que tipo de instituciones u organizaciones están generando alianzas.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

El Municipio

El Municipio destaca en este estudio como un gran catalizador de relaciones para la acción pública. En su práctica esta institución tiende puentes desde el espacio comunal, hacia espacios supracomunales y territoriales mediante procesos asociativos y hacia las instituciones regionales, probablemente en una búsqueda activa de concertar recursos y apoyo para procesos de desarrollo que no puede abordar por sí mismo. Sus alianzas principales son la comunidad local, social y productiva y los Servicios Públicos Sectoriales con quienes teje relaciones activas (tabla 6).

Entre las experiencias de origen municipal identificadas como pertinentes con el desarrollo territorial, destacan dos ámbitos de acción: a) el desarrollo económico local y b) el político institucional. A pesar de ello, es el área de desarrollo social la que cataliza el mayor número de alianzas con un carácter multilateral (16,7 actores promedio por experiencia) y es el ámbito donde participan prioritariamente servicios públicos regionales, organizaciones sociales y empresas.

Este campo es seguido por el área de desarrollo económico local, en el cual la mayoría de las vinculaciones apuntan hacia la relación interestatal con servicios públicos de la región (4,2 actores promedio). En ese ámbito, consistentemente con el foco de interés, la presencia de las organizaciones sociales disminuye y se incrementa la participación de empresas y asociaciones productivas las que participan en forma minoritaria (2,2 promedio por experiencia), probablemente debido a la debilidad de las asociaciones. En este ámbito es también importante la presencia de vínculos con asociaciones corporativas empresariales dando origen a redes mixtas publico-privadas.

En general, en el patrón de alianzas que genera el municipio, la participación de actores públicos duplica la participación de los actores de la sociedad civil y los vínculos con el mundo productivo-empresarial.

En toda esta actividad, en 38 experiencias con información válida analizada, el municipio condensa aproximadamente un tercio del total de vinculaciones que se expresan en las experiencias que están siendo analizadas. (Tabla 6)

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Tabla N° 5
Tipo de Relaciones de Municipios por Ámbito de Acción

Municipios	Desarrollo Social	DEL	OT y MA	Pol. Inst.	TOTAL	%
Experiencias	7	15	6	10	38	
Publicos						
Inst. Centrales	10		3	2	15	
Inst. Regionales	22	40	9	11	82	
Inst. Locales	20	20	9	17	66	
Subtotal	52	60	21	30	163	50,5
Sociedad Civil						
Org. Académicas	8	9	1		18	
Fundaciones-ONG	10	3		4	17	
Org. Sociales	26	7	3	8	44	
Voluntariado						
Subtotal	44	19	4	12	79	24,5
Mercado						
Org Productivas	9	16	4	1	30	
Empresas/Asociaciones Empresariales	12	19	4	3	38	
Subtotal	21	35	8	4	68	21,1
Otros						
Redes Mixtas		7		5	12	
Org Internacionales	0	0		1	1	
Subtotal	0	7		6	13	4,0
Total	117	121	33	52	323	100,0
Promedio Vínculos	16,7	8,1	5,5	5,2	11,8	

Servicios Públicos Sectoriales

Las iniciativas sistematizadas y con información válida analizadas que fueron postuladas por los Servicios Públicos Sectoriales (SPS) son 16, una proporción menor del total de experiencias. Aunque es necesario reiterar que éstos están involucrados con mucho dinamismo en la mayoría de las experiencias analizadas, (suman un total de vínculos de 200 en las 118 experiencias, lo que en principio indica que en ellas participan un promedio de SPS). En las experiencias que estos postulan dan cuenta de un promedio de 11, 2 actores con los cuales se articulan y su pauta de relaciones evidencia que sus relaciones son diversas y amplias. Dado su comportamiento los SPS parecen ser un nodo clave intermedio que hace de bisagra en las relaciones intraestatales - locales y regionales-, promoviendo a la vez, vinculaciones entre el Estado y las instituciones empresariales. Este comportamiento es similar en todos los ámbitos temáticos en que las experiencias han sido clasificadas. Ello sugiere que los SPS están respondiendo tanto a la demanda desde abajo como tendiendo puentes propios hacia instituciones diversas, particularmente las de mercado en el área de Medioambiente y Ordenamiento Territorial, ámbito que junto al Político Institucional resultan los más dinámico en la generación de alianzas. Las relaciones mas dinámicas son los vínculos intraestatales, que representan cerca del 58% de sus nexos, seguido de las interacción con los sectores de mercado y o productivos. Las relaciones con la sociedad civil son menores. (tabla 7). Este rol de los SPS, probablemente impulsado por su necesidad de colocación de recursos en los procesos de

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

desarrollo, no puede dejar de ser considerado en las propuestas u opciones de descentralización en el país y sugiere la necesidad de incorporar una dimensión administrativa a estos procesos con la finalidad de otorgar atribuciones a los Gobiernos Regionales para el despliegue de una direccionalidad territorial a esta dinámica y a los recursos.

Tabla N° 6
Relaciones de Servicios Públicos por Ámbito de Acción

	Desarrollo Social	DEL	OT y MA	Pol. Inst	Total	%
Numero Experiencias	4	4	4	4	16	
Actores y Vínculos						
Inst Publicas						
Inst centrales	4		2	2	8	
Inst regionales	4	7	16	19	46	
Inst. locales	9	6	13	3	31	
Subtotal	17	13	31	24	85	57,8
<i>Sociedad Civil</i>						
Org. Académicas		1	1	3	5	
Fundaciones _ONG	1	1	1		3	
Org Sociales	5	6	0	2	13	
Voluntariado					0	
Subtotal	6	8	2	5	21	14,3
Org de Mercado						
Org productivas	2	6	0	5	13	
Empresas /Asoc.empresariales		3	11	5	19	
Subtotal	2	9	11	10	32	21,8
<i>Otras Org.</i>						
Redes Mixtas		1	2	8	11	
Org Internacionales/otras			1		1	
Subtotal		1		8	9	6,1
Total	25	31	44	47	147	100
Promedio Vínculos	6,3	7,8	11,0	11,8		

Instituciones de Gobierno Interior

El Gobierno interior, incluido el Gobierno Regional y Gobernaciones desarrollan una pauta diferentes de vinculaciones. En las experiencias analizadas (14) participa un promedio de 4,2 actores, aunque en los ámbitos de desarrollo económico local (Gobernaciones) y político institucional (Gobierno Regional), donde se despliega una mayor iniciativa, el número de instituciones concertadas es mayor y expresa una pauta que incluye mayoritariamente a actores públicos - regionales (SPS) y locales las que representan mas del 68% de sus Partners. Le siguen en importancia, aunque a una considerable distancia las empresas y redes mixtas. Estos datos unidos, a la información de que este tipo de instituciones representan no mas del 10% del total de actores que aparecen involucrados en el total de experiencias, pueden ser indicativos de un rol menos dinámico que los SPS en las acciones por el desarrollo y también de una cierta fractura de los Gobiernos regionales principalmente con la escala comunal. Igual, probablemente asociado a sus atribuciones previas, se observa que prácticamente , estas instancias no

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

juegan roles en el desarrollo social, al menos en la muestra seleccionada por Territorio Chile (tabla 7).

Tabla N° 6
Relaciones de Gobierno Interior por Ámbito de Acción

	Desarrollo Social	DEL	OT y MA	Pol. Inst.	Total	%
Numero Experiencias	5	2	0	7	14	
Actores y Vínculos						
Públicos						
Inst centrales	1	4		5		
Inst regionales	7	2		14		
Inst. locales	0	1		10		
Subtotal	8	7		29	44	68,8
Sociedad Civil						
Académicas	0	1		0		
Fundaciones _ONG	0	1		0		
Org Sociales	0	0				
Voluntariado						
Subtotal	0	2		0	2	3,1
Mercado						
Org productivas	0	2		1		
Empresas /Asoc.empresariales	0	1		8		
Subtotal	0	3		9	12	18,7
Otros						
Redes Mixtas	0	0		6		
Org Internacionales/otras	0	0		0		
Subtotal	0	0		6	6	9,4
Total	8	12		44	64	
Promedio Vínculos	1,6	6,0		6,3	4,6	

En resumen, los actores públicos parecen resultar muy dinámicos en la producción de vínculos intraestatales que tienen un grado alto de densidad. Esta densidad y dinamismo parecen estar siendo impulsadas fuertemente por la vinculación Municipios - Servicios Públicos y en mucho menor medida por las instancias regionales de gobierno, particularmente en las áreas de gestión pública asociadas a los procesos de desarrollo. La pauta general de vinculaciones mayoritariamente unilaterales (intraestatales) no varía sustantivamente en ninguno de los actores analizados en el despliegue de sus iniciativas.

Sociedad Civil

La pauta de relaciones que expresan las experiencias postuladas por la sociedad civil es sin duda numerosa y dinámica ya que cataliza relaciones con cerca de un tercio de los actores involucrados en las experiencias, - jugando casi el mismo rol que juega el municipio, pero con una pauta de relaciones mucho mas diversificada. Sus acciones apuntan a establecer vinculaciones con los tres estamentos: hacia el sector público con mayor intensidad predominando las relaciones con las instituciones locales y centrales; con otras organizaciones de la sociedad civil en magnitud un

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

poco menor, y con las organizaciones productivas y de mercado, las cuales en general son tan amplias como con el mundo público y aún mas numerosas en el campo del desarrollo económico local. En cuanto al ámbito de acción, el desarrollo de los vínculos en general parece ser más dinámico en el ámbito social y de medioambiente. (tabla 8)

Tabla N° 7
Relaciones de Organizaciones de la Sociedad Civil por Ámbito de Acción

	Desarrollo Social	DEL	OT y MA	Pol. Inst	Total	%
Numero Experiencias	14	11	10	8		
Actores y Vínculos						
Públicos						
Inst. centrales	12	6	6	1		
Inst. regionales	5	11	16	13		
Inst. locales	14	12	11	5		
Subtotal	31	29	33	19	112	34,7
Sociedad Civil						
académicas	6	1	3	2		
Fundaciones _ONG	5	6	5	4		
Org Sociales	24	5	13	12		
Voluntariado	2					
Subtotal	37	12	21	18	88	27,2
Mercado						
Org productivas	12	36	4	4		
Empresas /Asoc.empresariales	11	21	12	3		
Subtotal	23	57	16	7	103	31,9
Otros						
Redes Mixtas		2	3	2		
Org Internacionales/otras	4	5	3	1		
Subtotal	4	7	6	3	20	6,2
Total	95	105	76	47	323	100
Promedio Vínculos	6,8	9,5	7,6	5,9		

4. Procesos de Participación Ciudadana

Adicionalmente y recogiendo los resultados del análisis de participación ciudadana en este tipo de experiencias, (De la Maza, 2009) observamos que en un 72% de las experiencias se incorpora de manera diversa a los ciudadanos en las vinculaciones. Por otra parte, destaca que los vínculos entre actores de la sociedad civil y los actores públicos son mayoritariamente instrumentales y funcionales al diseño e implementación de políticas, y que sólo en un 39% de las iniciativas esos contribuyen a mayores grados de empoderamiento de las sociedad civil participante, y que sólo en un 11% de los casos estas son incorporadas al proceso de toma de decisiones. (tabla 9).

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Tabla N° 8
Mecanismos de Participación utilizados por el Sector Público
Según objetivos de la participación y Etapas de la Política

ETAPA DE LA POLITICA	OBJETIVOS DE LA PARTICIPACIÓN	
	INSTRUMENTALES AL DISEÑO E IMPLEMENTACION DE LAS POLITICAS	EMPODERADORES DE LA CIUDADANIA PARA LA CONSTRUCCION DE GOBERNANZA
Información	6	15
Diagnóstico y formación de agenda	3	5
Formulación de políticas	6	1
En adopción de Decisiones	19	10
Implementación	16	3
Evaluación y reformulación	2	-
TOTAL MECANISMOS	52	34

N = 72 iniciativas del Sector Público

5. Tipos de Relaciones que se construyen en las alianzas

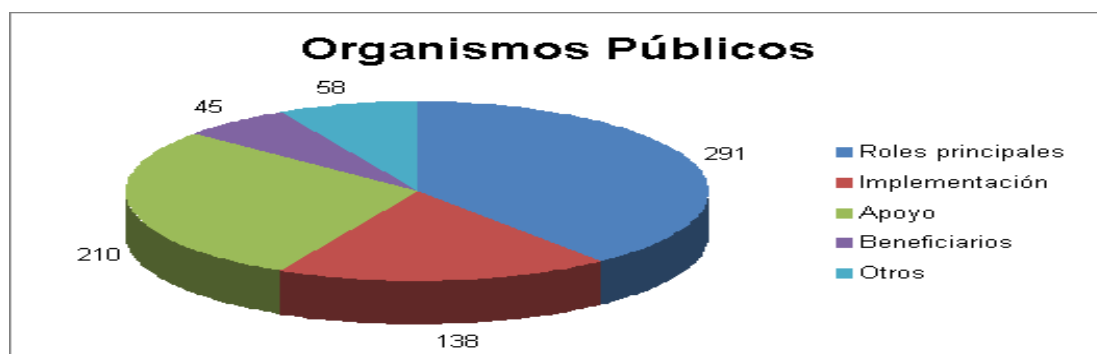
Roles de los Actores

No basta con saber hacia quienes tienden puentes los diferentes actores y el número de actores involucrados en estos procesos, sino es también fundamental analizar el tipo de roles que estos están jugando en las alianzas y articulaciones. Si se observa esta dimensión, se puede señalar que en general los actores juegan mas de un papel en ellas, (3,6 en promedio), es decir, combinan formas de apoyo y participación asociadas a funciones diversas en las distintas experiencias. Los roles en la alianza pueden ser clasificados en roles principales (Participación en la Toma de Decisiones y Financiamiento); Roles de Implementación (Asistencia Técnica y Capacitación); Roles de Apoyo (Logística y Difusión) y Rol como Beneficiario o Destinatario de la experiencia.

El análisis del rol de los actores en las experiencias postuladas por organismos públicos nos indica que mas de dos tercios de los actores involucrados juegan roles significativos en las experiencias, pero la mitad de ellos están vinculados en una pauta de relaciones de tipo vertical. En efecto, mientras un 48% de los actores involucrados están participando de la toma de decisiones y del financiamiento, un 46% están contribuyendo con roles de implementación (18%) o de apoyo a la experiencia (28%), lo que indica una colaboración activa pero no indica propiamente un proceso de articulación entre sí. Sólo un 13% esta indicado como participante en otros roles (aporta información por ejemplo,) o directamente como beneficiario de las acciones.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Gráfico N° 1:
Roles de los actores en experiencias postuladas por Organismos Públicos



Respecto de las experiencias provenientes de la sociedad civil, los actores que juegan roles significativos son proporcionalmente menores. Sólo un 30% participa de la toma de decisiones y/o el financiamiento mientras que un 39% juega roles de apoyo (24,6%) o de implementación (14%). Llama la atención que un 30% está indicado como otros roles, principalmente beneficiarios, lo que puede referirse en principio al tipo de relación que construyen las instituciones de la sociedad civil con las organizaciones sociales, las universidades con instituciones públicas, o las asociaciones u organizaciones de segundo grado con las organizaciones de base.

Grafico N° 2
Roles de los actores en experiencias postuladas por la Sociedad Civil



En ambos casos, sin embargo, en cerca de la mitad de las relaciones o vínculos que se establecen en las experiencias se están generando procesos compartidos de toma de decisiones y financiamiento que interesa observar en mas profundidad, ya que están dando cuenta del tipo de diálogo y articulación que se está produciendo entre casi 500 instituciones públicas y de sociedad civil vinculadas en las prácticas analizadas.

Aportes de los Actores

Los aportes claves a la alianza son tres: aporte en dinero para el financiamiento de las iniciativas, en recursos humanos para su gestión e implementación y, apoyo institucional, que equivale al

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

apoyo político de autoridades de diferentes niveles. Estos tres tipos de aporte se expresan principalmente en la triada SPS- Municipios e - instituciones de Gobierno, ya sea Gobierno Interior o Ministerial. Esto refuerza la idea de que los procesos de desarrollo que las experiencias están abordando, se sostienen materialmente en las relaciones internivel e intraestatales. Las organizaciones de la sociedad civil que participan contribuyen principalmente con recursos humanos, otro tipo de aportes (información valiosa por ejemplo,) y contribuyen en la gestión de contactos, ya que tienden puentes hacia la base social u otros actores públicos (tabla10)

Tabla N° 9
Tipo de Aporte Según Tipo de Actores

Tipo de actor	Aporte del actor							Total
	Dinero	Facilitan instalaciones	Recursos humanos	Materiales y/o equipos	Patrocinio y/o apoyo institucional	Gestión de contactos	Otro tipo de compromiso	
Sector Público	196	105	188	20	125	67	49	650
Sociedad Civil	32	34	88	6	36	49	55	261
Empresas y Asociaciones Empresariales	19	7	5	11	5	5	24	58
TOTAL	247	146	281	37	164	121	128	974

Aliados Estratégicos

A pesar de lo anterior, sólo un tercio de las alianzas de los distintos actores son consideradas estratégicas para el desarrollo de su quehacer. Los Servicios públicos y las instituciones de Gobierno interior son más restrictivos en asignar ese carácter a sus aliados. La mayor amplitud para definir esta categoría se expresa en las redes mixtas, los municipios y en las organizaciones de la sociedad civil. (tabla9). Cabe señalar, sin embargo, que parecen fundamentar la calidad de aliado estratégico a los actores con los cuales se vinculan, son más bien diversas. Un eje es el respaldo político a la acción (23%), el que dispongan de recursos de valor para el ámbito de acción, como instrumentos de apoyo al desarrollo del ámbito, tecnología y otros, (10%) y el que sean capaces de aglutinar a los destinatarios de una política cuya inclusión es necesaria. (8%). Luego las visiones se dispersan en razones asociadas a la prestación de servicios especializados, la contribución a procesos de capacitación y otras funciones más bien específicas, que parecen depender del tipo de experiencias, su grado de maduración y necesidades asociadas a su sostenibilidad. (tabla 11)

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Tabla N° 10
Número y porcentaje de Aliados Reconocidos como Estratégicos por Tipo de Instituciones Postulantes

Alianzas Estratégicas	Actores N°	Aliados estratégicos	%
Actores Públicos			
Municipios	323	110	34,5
Servicios Públicos	174	41	23,5
Inst Gob Interior	64	13	20,3
Sociedad Civil			
Org /instituciones	323	119	36,8
Asociaciones productivas/empresas	16	0	0,0
Redes	69	25	36,2
Sin Información	26		
	995	308	30,9

Desarrollo de Capacidades Colectivas

Las capacidades de articulación han sido asociadas en parte a lo que identifican como que hacer y lo que saben hacer los actores en conjunto. (Subdere, 2009,b). El análisis actual revela que en general en estas experiencias los actores han logrado desplegar capacidades diversas, algunas con mayor propiedad que otras. En general destacan el haber aprendido a trabajar operacionalmente en conjunto realizando una gestión basada en el “tú haces - yo hago”. En el proceso de trabajo conjunto se han ido desplegando capacidades para pasar del diagnóstico compartido y el acuerdo sobre proyectos específicos, a la construcción de visiones comunes sobre el desarrollo, el territorio y los desafíos que este comporta, lo que contribuye a consolidar alianzas de largo plazo. Un tercer aspecto relevado es que han aprendido a interactuar con otros organismos públicos concertando voluntades de acción alrededor de esas visiones. Sin embargo, también el análisis da cuenta de la debilidad de dos ámbitos de capacidades para el desarrollo territorial: a) las capacidades para elaborar propuestas que sean técnica y políticamente viables para ser gestionadas aprobadas son reconocidas como capacidades instaladas en poco menos de un tercio de las experiencias, y b) menos de un quinto reconoce competencias y capacidades para negociar exitosamente con autoridades sus propuestas. Si se asume, que estas experiencias son valiosas porque representan procesos de construcción del desarrollo territorial en distintos grados de madurez, ello también es indicativo de la fractura de estos procesos y de los actores que las llevan adelante con el estamento político. Habría que indagar mas profundamente en aquellas que si reconocen haber desarrollado una competencia en ese ámbito. Las capacidades para fortalecer la ciudadanía son reconocidas en menos de la mitad de las experiencias y adicionalmente, cerca de un 30% de las experiencias no reconoce la generación de capacidades como parte de su quehacer. Probablemente en esas experiencias, se estén produciendo los vínculos de modo mas vertical e instrumental (tabla12).

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Tabla N° 11
Capacidades Generadas en las Alianzas

Capacidades Generadas	Numero de Experiencias	%
No ha generado capacidades	34	28,3
Visiones Compartidas	77	64,1
Interacción con organismos públicos	67	55,0
Elaboración de Propuestas	45	37,5
Negociación con autoridades	22	18,3
Fortalecimiento de la ciudadanía	50	41,6
Gestión y operación	88	73,3

Tipo y naturaleza de los acuerdos establecidos en las alianzas

Interesó en este acápite indagar por la consistencia de los datos anteriores (capacidades generadas) con la naturaleza del funcionamiento y en torno a que giran los acuerdos, las visiones comunes y proyectos que se están relevando en las alianzas. En la mayoría de las experiencias se da cuenta de un funcionamiento sistemático de los vínculos (84,2%). Estas corresponden principalmente a las iniciativas generadas por el sector público que presentan mayor institucionalización de los espacios de cooperación. A pesar de ello, sólo en una de cada 4 experiencias logra transformar estos acuerdos en arreglos formalizados de cooperación para el desarrollo. (tabla 14)

Tabla N° 13
Tipo de Acuerdos que se establecen en las alianzas

Tipo de Acuerdos	N°	%
acuerdos puntuales de cooperación	16	13,7
Acuerdos sistemáticos de cooperación	69	59,0
Arreglos formalizados de cooperación	32	27,4
Total general	117	100,0

A pesar de este funcionamiento sistemático que genera acuerdos de cooperación, al observar la naturaleza de los acuerdos que se expresan en las experiencias, mas de la mitad (51,3%) está concentrada en acuerdos para la información y difusión y para el fortalecimiento de las capacidades humanas, lo que está probablemente asociados a programas y políticas de naturaleza sectorial. Un grupo importante sin embargo, (46,9%) que es importante tener en consideración esta generando acuerdos sustantivos relacionados con procesos de modificación de las condiciones iniciales detectadas en un territorio, lo que implica, políticas, proyectos y financiamiento. Adicionalmente, un pequeño numero avanza hacia cambios organizacionales, cambio de reglas y o medidas legales. (tabla15)

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Tabla N° 14
Naturaleza de los Acuerdos en las Alianzas
Experiencias Postuladas a Territorio Chile, 2008

Naturaleza de los Acuerdos	N°	%
Cooperación en información y difusión	34	28,6
Cooperación en desarrollo de capacidades humanas	27	22,7
Cooperación en modificación de la situación inicial por medio de medidas concretas de política, proyectos, financiamiento	52	43,7
Cooperación en cambios organizacionales en las instituciones	3	2,5
Cooperación en el cambio de reglas, mediante medidas legales	2	1,7
No construye acuerdos	1	0,8
Total general	119	100,0

Por último en este acápite, se indican las necesidades de fortalecimiento de capacidades que las experiencias indican como importantes. Como se observa, poco más de dos tercios de las experiencias indican como relevantes necesidades mas instrumentales, aunque algunas de ellas calves para su gestión : fortalecer sus competencias para la identificación del territorio, la elaboración de propuestas, la capacidad de negociar con las autoridades y de manejar instrumentos de financiamiento para sus planes. Ello podría orientar a Territorio Chile en sus programas de capacitación y transferencia de competencias. Ahora, dada la relevancia del enfoque de gobernanza y democracia y de los resultados obtenidos sobre la naturaleza de las interacciones y de las alianzas, es importante reforzar este aspecto como un recurso para el desarrollo, tanto entre el sector público como entre este y la sociedad civil, ya que a pesar de lo límites que se observan en el proceso de construcción y gestión de alianzas y en la gestión de procesos participativos, estas no aparecen en la mayoría de las experiencias como una necesidad para el fortalecimiento de capacidades. (tabla 16)

Tabla 15
Necesidades de Fortalecimiento de Capacidades Indicadas en las Experiencias
postuladas a Territorio Chile, 2008

Necesidades de fortalecimiento	N°	%
No demanda	3	2,5
De operacionales y gestión	3	2,5
De interacción y gestión de alianzas	7	5,9
De manejo de instrumentos de financiamiento	16	13,6
De enfoques, conceptos, mecanismos y metodologías de participación	8	6,8
De elaboración de propuestas	26	22,0
De identificación del territorio	32	27,1
De negociación con autoridades	23	19,5
Total general	118	100,0

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

6. Modelando las relaciones desde las Prácticas

Como ya se señalara en la metodología, en este acápite se establece, a partir de la caracterización de los vínculos que se desarrollan en la experiencias, a que tipo de relaciones están contribuyendo las practicas, y determinar si existe un núcleo de experiencias que pueda ser observado con mayor profundidad para fines de aprendizaje sobre la gestión el territorio y los procesos de Gobernanza.

El análisis indica la existencia de dos tipos de articulaciones o vinculaciones y dos subcategorías que pueden caracterizarse de la siguiente forma:

a) Modelo vertical: en este tipo de modelo se desarrollan relaciones cercanas a la gestión tradicional entre actores públicos y de sociedad civil o privados. Parte de las funciones públicas son delegadas al escalón administrativo local que cumple roles y funciones de ejecución de proyectos que se basan en regulaciones y reglas formales existentes. Las alianzas son de naturaleza vertical toda vez que comportan procesos de interacción puntuales y orientados al intercambio de información, no hay toma de decisiones conjuntas o acuerdos sustantivos. En algunos casos, las instituciones involucran a actores de la sociedad civil principalmente en la fase de diagnóstico y obtención de información. De acuerdo al análisis del Cuestionario hecho se clasificará en este modelo a aquellas experiencias que cumplan con las siguientes condiciones: En este no se valoran ni se impulsan procesos de alianzas ni de relaciones constantes con otros actores públicos o de sociedad civil. La información es concentrada, no se comparte y no existen mecanismos de inclusión o instrumentos que faciliten el diálogo entre actores para construir agendas comunes y facilitar el espacio de interacción con autoridades. Se opera más bien desde la jerarquía que otorgan las reglas y la consulta al expertizaje externo para resolver áreas de interés o nudos críticos de la gestión. En este sentido son procesos autoritarios y que contribuyen a la formación de elites tecnificadas. (krueathep, 2008). En este tipo de relaciones podemos encontrar dos modos de relación, que se diferencian por los grados de apertura que conllevan a la interacción con otros:

i) El Modelo propiamente vertical

ii) El Modelo Consultativo: que contiene mayores grados de apertura. Aquí, las instituciones públicas regionales o sectoriales aunque lideran de modo jerárquico la agenda y la resolución de problemas, abren espacios de interacción y desarrollan espacios de diálogo con otros actores, sean estos municipios o agentes locales, de sociedad civil o privados. Se generan mecanismos de interacción puntuales, para intercambio de información, difusión, levantamiento de una agenda, mejoramiento del capital humano. Se aprende a interactuar y a concertar acuerdos operacionales. Se abren espacios de consulta a la sociedad civil aunque las decisiones en general se toman en espacios reducidos y que no las involucran.

b) Las Relaciones de Gobernanza

Aquí el énfasis esta puesto en la naturaleza y alcance de los procesos de interacción activa entre grupos de actores más amplios que han ido construyendo metas comunes, y que apuntan hacia procesos de descentralización. Podemos también distinguir dos tipos de relaciones:

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

i. El modelo colaborativo: desde los actores se estimulan el desarrollo de vinculaciones amplias, con variadas conexiones con actores públicos, sociales y privados. Entre ellos se comparten aspectos del proceso de trabajo, y pueden tener visiones comunes pero estas no modelan la dirección del quehacer, la toma de decisiones es más bien concentrada en pocas instituciones, principalmente públicas. Los actores pueden proveer financiamiento a iniciativas, y establecer acuerdos sobre formas de operación. Las interacciones son más bien sistemáticas y basadas principalmente en acuerdos operativos, de asistencia técnica y apoyo al desarrollo de las iniciativas. La sociedad civil es parte de procesos de consulta y participa en la ejecución de acciones, aunque esta ausente de la toma de decisiones.

ii. El Modelo territorializado: este apunta a procesos descentralizadores. Se caracteriza por la interacción de variados actores que toman parte en los asuntos del desarrollo territorial. La administración pública de mayor jerarquía no juega un rol dominante, sino comparte procesos de planificación, evaluación y gestión conjunta con otros, desarrollando el rol clave de integración de una red de instituciones y organizaciones. Es un modelo más inclusivo de actores que están tomando decisiones y aportando financiamiento. Son espacios más inclusivos de la sociedad civil y los espacios y mecanismos de participación no son instrumentalizados sino mas empoderadores. Los actores de la alianza, comparten visiones, estrategias y actúan sobre la base de acuerdos operativos siguiendo procesos de acción conjunta. La base de la operación de la alianza no es la actividad sectorial sino el territorio.

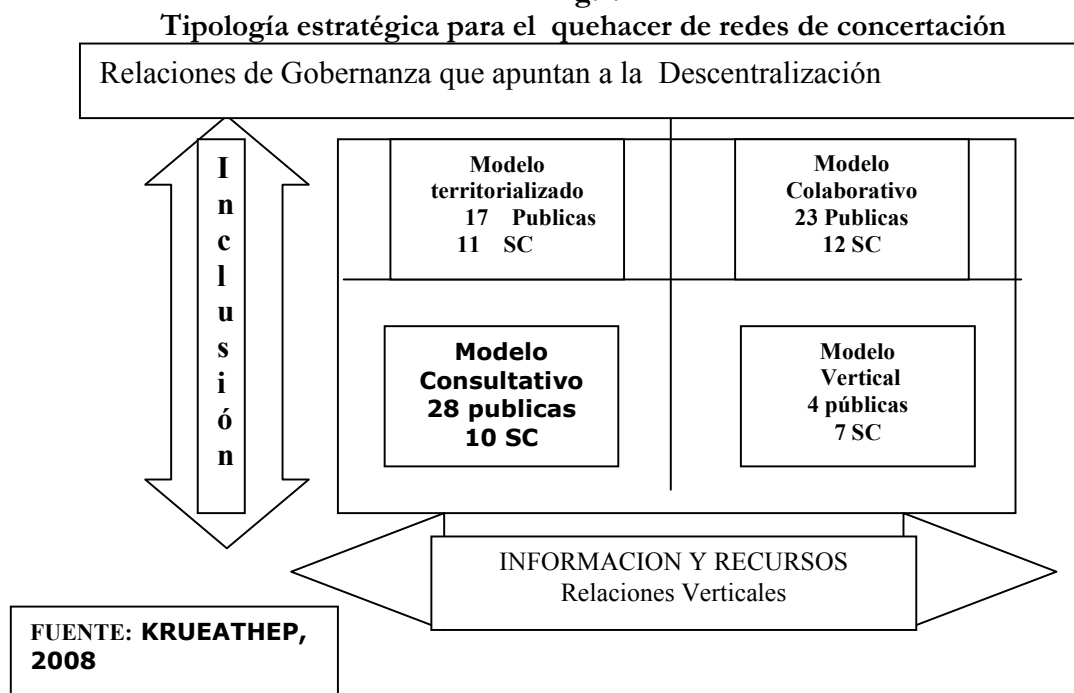
Atendiendo a los roles y a la fase de desarrollo en que se encuentran las alianzas, se ha buscado identificar el tipo de experiencias que estarían reforzando el modelo de relaciones verticales o contribuyendo a relaciones de gobernanza. Para ello las experiencias se han clasificado en los diferentes modelos de articulación de actores según el cumplimiento de las siguientes condiciones, asociadas a las variables disponibles en los cuestionarios:

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Variables	Relaciones Verticales		Relaciones de Gobernanza	
	Modelo Vertical	Modelo Consultativo	Modelo Colaborativo	Modelo Territorializado
Grados de institucionalización	Acuerdos puntuales de cooperación	Acuerdos puntuales de cooperación	Acuerdos sistemáticos de cooperación	Arreglos sistemáticos de cooperación que adquieren cierta formalización
Espacios de Articulación	Intercambio de información	información y/o construcción de agenda/diseño de políticas	Información/agenda/formulación de políticas de desarrollo/gestión conjunta	Todos los anteriores, pueden sumar la evaluación y control.
Rol del nivel regional o sectorial	Concentran los roles principales (Tomadores de decisiones y o financistas)	Concentran los roles principales (Tomadores de decisiones y o financistas)	Forman parte de instancias conjuntas de toma de decisiones y de financiamiento	Forman parte de instancias conjuntas de toma de decisiones y de financiamiento
Roles de los niveles locales	Implementación y apoyo	Implementación y apoyo	Forman parte de instancias conjuntas de toma de decisiones y financiamiento	Forman parte de instancias conjuntas de toma de decisiones y de financiamiento
Roles de la sociedad civil	Apoyo y/o implementación	Aporta información Apoyo y o implementación	Información, agenda, Implementación	Forman parte de instancias conjuntas de toma de decisiones y/o financiamiento
Funcionamiento	Puntual	Puntual	Sistemático	Sistemático
Capacidades creadas	No generan	Operativas	Visiones comunes, interacción, operación, fomento ciudadanía	Visiones comunes, interacción, operación, fomento ciudadanía
Tipo de Acuerdos	No se señalan	Información, difusión, fortalecimiento de capital humano	Cooperación en modificación de la situación inicial por medio de medidas concretas de política, proyectos, financiamiento	Cooperación en modificación de la situación inicial por medio de medidas concretas de política, proyectos, financiamiento, Cooperación en cambios organizacionales en las instituciones Cooperación en el cambio de reglas, mediante medidas legales.
Mecanismos de participación	No se consignan o son de información	Información, consulta no vinculante y/o instrumentales	Empoderadores, consulta vinculante agenda,	Empoderadores, consulta vinculante, gestión compartida

Los resultados encontrados con respecto a esta clasificación, se pueden observar en el siguiente diagrama

Fig.1.



7. Análisis Conclusivo

La mayoría de estas experiencias se despliegan en los espacios comunales o subcomunales. Sin embargo un grupo importante tiene como ámbito de cobertura unidades espaciales mayores, que integran el territorio, la ciudad o la provincia, lo que indica la existencia de un activo para el desarrollo territorial.

En estas experiencias existe una amplia red de vinculaciones entre actores diversos. En ellas tanto Municipios como los Servicios Públicos Sectoriales y las Organizaciones de la Sociedad Civil destacan como actores muy dinámicos en la producción de vínculos. Los datos dan cuenta de un gran dinamismo de las vinculaciones, intraestatales, particularmente de las relaciones que se despliegan entre Servicios Públicos y Municipios.

En efecto, poco más de la mitad de las experiencias muestra relaciones más bien unilaterales (intraestatales) de vinculación internivel. Los ámbitos temáticos que parecen generar mayor nivel de concertación de este tipo son el área de medioambiente y ordenamiento territorial y el político institucional.

En las experiencias de origen público, la integración de actores de la sociedad civil es en general baja, con no más de 1,5 organizaciones sociales promedio por experiencia. Aunque son de magnitud similar a las que se establecen con organizaciones de mercado, el mayor dinamismo de los vínculos con la sociedad civil se produce en el ámbito del desarrollo social. Si se asocian estos datos al tipo de organizaciones sociales que prevalecen en las alianzas, y a la escala mayoritaria sublocal o comunal en que estas se despliegan, surge la interrogante respecto del tipo de procesos de desarrollo territorial que están ocurriendo más activamente

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

en el país, o, en su defecto, siendo capturados por Territorio Chile, y el diálogo posible de estos procesos con agendas de descentralización que comprometen otras escalas administrativas.

El Municipio destaca en este estudio como un gran catalizador de relaciones para la acción pública. En su práctica esta institución tiende puentes desde el espacio comunal, hacia espacios supracomunales y territoriales mediante procesos asociativos y hacia las instituciones regionales, probablemente en una búsqueda activa de concertar recursos y apoyo para procesos de desarrollo que no puede abordar por sí mismo. Sus alianzas principales son la comunidad local, social y productiva y los Servicios Públicos Sectoriales con quienes teje relaciones activas

Dado su comportamiento los SPS parecen ser un nodo clave intermedio que hace de bisagra en las relaciones intraestatales - locales y regionales-, promoviendo a la vez, vinculaciones entre el Estado y las instituciones empresariales. Este comportamiento es similar en todos los ámbitos temáticos en que las experiencias han sido clasificadas. Ello sugiere que los SPS están respondiendo tanto a la demanda desde abajo como tendiendo puentes propios hacia instituciones diversas, particularmente las de mercado en el área de Medioambiente y Ordenamiento Territorial, ámbito que junto al Político Institucional resultan los más dinámico en la generación de alianzas. Las relaciones mas dinámicas son los vínculos intraestatales,

El análisis del rol de los actores en las experiencias postuladas por organismos públicos nos indica que mas de dos tercios de los actores involucrados juegan roles significativos en las experiencias, pero la mitad de ellos están vinculados en una pauta de relaciones de tipo vertical

Los aportes claves a la alianza son tres: aporte en dinero para el financiamiento de las iniciativas, en recursos humanos para su gestión e implementación y, apoyo institucional, que equivale al apoyo político de autoridades de diferentes niveles. Estos tres tipos de aporte se expresan principalmente en la triada SPS- Municipios e - instituciones de Gobierno, ya sea Gobierno Interior o Ministerial. Esto refuerza la idea de que los procesos de desarrollo que las experiencias están abordando, se sostienen materialmente en las relaciones internivel e intraestatales

El análisis actual revela que en general en estas experiencias los actores han logrado desplegar capacidades diversas, algunas con mayor propiedad que otras. En general destacan el haber aprendido a trabajar operacionalmente en conjunto realizando una gestión basada en el “tú haces - yo hago”. En el proceso de trabajo conjunto se han ido desplegando capacidades para pasar del diagnóstico compartido y el acuerdo sobre proyectos específicos, a la construcción de visiones comunes sobre el desarrollo, el territorio y los desafíos que este comporta, lo que contribuye a consolidar alianzas de largo plazo. Un tercer aspecto relevado es que han aprendido a interactuar con otros organismos públicos concertando voluntades de acción alrededor de esas visiones. Sin embargo, también el análisis da cuenta de la debilidad de dos ámbitos de capacidades para el desarrollo territorial: a) las capacidades para elaborar propuestas que sean técnica y políticamente viables para ser gestionadas aprobadas son reconocidas como capacidades instaladas en poco menos de un tercio de las experiencias, y b) menos de un quinto reconoce competencias y capacidades para negociar exitosamente con autoridades sus propuestas

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Respecto del modelo de articulaciones, el resultado de este intento de clasificación presenta algunas dificultades, particularmente cuando se trata de experiencias que provienen de la sociedad civil y de relaciones de nivel subcomunal. Las vinculaciones que generan cerca de la mitad de las experiencias (46,5%) parecen ser de carácter mas bien vertical, aunque se ubican mayoritariamente en el modelo consultativo de relaciones. Es decir, contemplan mecanismos de interacción puntuales para construir acuerdos de difundir información, mejorar los recursos humanos, establecer agendas u operacionalizar proyectos y financiamiento, incorporando réditos para las partes involucradas. En el caso de las experiencias públicas este modelo puede funcionar en un marco de relaciones sistemáticas e incluso basadas en acuerdos formales. Esta variable por lo tanto no discrimina respecto del carácter de las relaciones. Otro elemento que surge es que este tipo de relaciones se produce mayormente cuando son menos los actores que están involucrados en las alianzas. Tiende a coincidir con un número menor a 6 actores vinculados a las experiencias.

De otro lado, poco mas de la mitad se ubican en relaciones de tipo mas horizontal, la mayoría en el modelo colaborativo, (29%). En este tipo de alianzas tienden a participar un número mayor de actores y a ser impulsadas por asociaciones territoriales (asociaciones de municipios, por ejemplo) y o de actores específicos (asociaciones indígenas, federaciones, etc). En el modelo colaborativo sin embargo, la sociedad civil ingresa con menor nivel de incidencia en las decisiones. Estas experiencias tienden a concertar agenda, a desplegar acuerdos operativos y de financiamiento tras finalidades de modificar la situación inicial de un cierto espacio geográfico o en un ámbito temático específico, construyendo acuerdos que buscan formular agendas de desarrollo.

Cabe destacar, que un 23% de las 118 experiencias analizadas están apuntando hacia una gestión territorializada, con actores amplios, dando cuenta de una gestión más democrática y horizontal. Destaca la capacidad propositiva, y el que hay un umero de instituciones publicas y de sociedad civil que forman parte de la toma decisiones. Estas podrían estar apuntando a un modelo de gobernanza. La mayoría de estas experiencias fueron premiadas por Territorio Chile y nos indican la necesidad de generar procesos de capacitación y de desarrollar estudios de caso referidos a su efectividad en las tareas del desarrollo.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Bibliografía

- Aguilar, L. (2005)** *Gobernanza y justicia*. Flacso-México. Abril. <http://focal.ca/pdf/aguiar.pdf>
- Agranoff, R., and McGuire, M. (2003).** *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Bardach, E. (1998).** *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Fernández, M (2002)** *Experiencias Innovadoras de Gestión Local: ¿pequeñas islas en el océano o el germen de otra lógica en las políticas públicas?* En: Innovaciones, democracias y ciudadanía en la gestión pública local. Editor. Alvaray R. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile. Santiago, Agosto
- Joussoa, U. (2003)** *Human Rights Approach to Development Programming*. UNICEF, Eastern and South Africa Regional Office. April.
- Krueathep, W. (2008)** *Collaborative Network Activities of Thai Subnational Governments: Current Practices and Future Challenges* *International Public Management Review* _Volume 9. IS 2, pp. 15-30 <http://www.idt.unisg.ch/org/idt/ipmr.nsf/>
- Le Gales, P (2007)** *Las Ciudades Europeas: Conflictos Sociales y Gobernanza*. Comunidad Autónoma de Madrid. Servicio de Documentación y Public. Ed. Madrid.
- Mayntz, R. (1998)** *New Challenges to Governance Theory*. Jean Monet Chair Papers No. 50, European University Institute
- _____ (2001) *El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 21. Octubre. Caracas.
- Rhodes, R. A. W. (1997)** *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- Scharpf, Fritz (1993)** *Coordination in Hierarchies and Networks*. In: Fritz W. Scharpf (ed.) Games and Hierarchies and Networks. Analytical and Theoretical Approaches to the Study of Governance Institutions. Frankfurt/Main: Campus, pp. 125-165.
- SUBDERE: (2007)** *Informe de coyuntura “modelo institucional de los Gobiernos Regionales*. División de Políticas y Estudios. Subsecretaría de Desarrollo Regional Octubre, Santiago de Chile
- SUBDERE, (2008a).** *Proyecto de Ley que modifica la ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional y otros cuerpos legales en materia de descentralización*. Minuta explicativa. División de Políticas y Estudios. Subsecretaría de Desarrollo Regional Mayo, Santiago, Chile.
- SUBDERE, (2008b).** *Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales*. Departamento de Políticas y Descentralización. División de Políticas y Estudios. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Octubre. Santiago. Chile.
- SUBDERE (2009a)** *Informe de Desarrollo Territorial sobre Chile. Síntesis descriptiva*. División de Políticas y Estudios. Subsecretaría de Desarrollo Regional Febrero, Santiago, Chile
- SUBDERE (2009b).** *Articulación y Actores para la Descentralización*. División de Políticas y Estudios. Subsecretaría de Desarrollo Regional Abril, Santiago de Chile
- Ruano de la Fuente, JM** *La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico Gestión Pública Local*, área pública de CC.OO., Madrid 1996.

4. Mapa de actores estratégicos regionales de Arica y Parinacota, Coquimbo y Los Lagos²⁶

²⁶ Texto elaborado por Gonzalo Delamaza

SUMARIO

Introducción

1. Sociedad Civil y Articulación con el Estado para la Descentralización

1.1 Aproximación conceptual: actores sociales y Estado

1.2 Consideraciones sobre la constitución de actores y las transformaciones sociales en Chile

2. Las sociedades civiles de tres regiones de Chile

2.1 Antecedentes regionales relevantes para el estudio de la sociedad civil

2.2 Caracterización general de los actores regionales estratégicos

3. Actores y concertación para asuntos públicos en el ámbito regional

3.1 Dinámicas y características de la concertación

3.2 Hipótesis sobre concertación sociedad civil / Estado en el ámbito de la descentralización

3.3 Dinámica asociativa regional y concertación planificada en torno a proyectos descentralizadores

3.4 Articulación y participación para el desarrollo de los territorios

3.5 Concertación que surge desde el conflicto y la movilización

4. Consideraciones finales

5. Bibliografía

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Introducción

Aquí se analizan algunas características de los principales actores sociales regionales en Chile, así como las condiciones sociales que influyen sobre las dinámicas de conflicto y cooperación entre estos actores y los del sector público, condiciones relativas a la capacidad de lograr articulaciones proclives a la descentralización. También se analizan las dinámicas específicas de concertación y articulación de esfuerzos entre actores sociales e instituciones estatales, tendientes a profundizar la descentralización desde las propias regiones. El documento busca configurar un Mapa de Actores Estratégicos, así como una cartografía de las principales dinámicas de articulación que se manifiestan en las regiones de Arica Parinacota, Coquimbo y Los Lagos. El documento forma parte del Estudio “Articulación y Actores para la Descentralización en Tres Regiones de Chile”, llevado a cabo por el Programa Ciudadanía y Gestión Pública de la Universidad de Los Lagos por encargo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE).²⁷

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 interna así como con las instituciones estatales para llevar adelante iniciativas de descentralización.

En particular se analizará a) la estructuración y características de algunos de los principales actores sociales regionales, su capacidad y experiencia de concertación entre sí y su mayor o menor orientación hacia lo público; b) las experiencias de articulación de actores sociales con el sector público (en diferentes niveles), las instancias y modalidades de participación institucional en las que están presentes y las capacidades y proyecciones de esas experiencias de articulación para impulsar procesos de descentralización y desarrollo de los territorios.

Para el primer objetivo el estudio utiliza información recopilada con una pauta de análisis común en tres regiones del país (Arica y Parinacota, Coquimbo y Los Lagos); dos estudios específicos así como información secundaria regionalizada disponible sobre actores sociales relevantes (gran empresa y sindicalismo). Para el segundo, junto a la información de las tres regiones, se toma como base una selección y análisis documental de 25 experiencias de articulación en Chile y América Latina; seis estudios de caso sobre experiencias recientes de articulación en diversas regiones; dos estudios sobre experiencias de articulación para el desarrollo de los territorios seleccionadas consideradas como “buenas prácticas” en la materia²⁸, así como de material bibliográfico pertinente tanto de las regiones seleccionadas como de otras regiones en el país y en América Latina.²⁹

²⁷ El estudio se llevó a cabo entre 2008 y 2009. Algunos de sus resultados pueden revisarse en http://www.innovacionciudadana.cl/portal/despliegue.php?ID_SECCION=21&ID_CONTENIDO=130

²⁸ Se trata de análisis de una muestra de 120 experiencias de articulación seleccionadas en 2009 por el Sistema de Gestión del Conocimiento sobre Buenas Prácticas en el Desarrollo de los Territorios – Territorio Chile. Más información en www.territoriochile.cl

²⁹ La totalidad de los resultados del Estudio se encuentra recopilados en el Anexo a este Informe Final (Disco Compacto),

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

1. Sociedad Civil y Articulación con el Estado para la Descentralización

1.1 Aproximación Conceptual: actores sociales y Estado

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 extraordinarias³⁰. 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 administración³¹. 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).

Tanto desde las exigencias políticas de la gobernabilidad democrática, desde algunas de las iniciativas de reforma y modernización del Estado, como también desde la iniciativa de sectores de la propia sociedad civil, surge un sinnúmero de experiencias innovadoras de vinculación y articulación con diferentes propósitos. Dichas innovaciones resultan relevantes para orientar procesos de descentralización y democratización efectivos en el país y el continente ya que, como señala Avritzer (2002: 15), *“el problema de cómo crear instituciones estables está mucho menos relacionado con las reglas de competencia política y las 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, que pueden convertirse en políticas de mayor alcance.

Se está configurando 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 sociedades³².

Los esfuerzos de la sociedad civil, si quieren ser sostenibles, requieren entre otros aspectos

³⁰ Debe reservarse para el concepto de 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.

³¹ 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.

³² 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.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

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. Los esfuerzos de cambio e innovación en la gestión pública son necesarios además para fortalecer el papel del Estado en el desarrollo y superar las brechas sociales.³³ Los mismos suponen no sólo un impulso desde la cúspide de los gobiernos, las élites 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.

Las reformas en general nacen “desde arriba”, de la cúspide de las jerarquías sociales y políticas, y expresan las grandes orientaciones que predominan 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.³⁴ 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

³³ 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).

³⁴ En la mayor parte de los casos, 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.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

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 a 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.

1.2 Consideraciones sobre la constitución de actores y 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. Históricamente –durante el período 1925 – 1973– las relaciones entre sociedad civil y estado estuvieron marcadas por el modelo de desarrollo “hacia dentro”, la existencia de movimientos sociales nacionales y vertientes ideológicas expresadas en el sistema político, que canalizaban los intereses de los actores representados en el el “Estado de compromiso” (Garretón, 2000; Delamaza, 2005). Pero las tendencias actuales son de fragmentación y autonomización parcial de la sociedad civil; la demanda de descentralización se extiende y fortalece desde diferentes ámbitos y se desarrollan nuevos instrumentos de mediación que surgen de las políticas sociales llevadas a cabo por los gobiernos posteriores al 90.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

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).³⁵

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 elitista.³⁶

De acuerdo a los antecedentes presentados, formulamos la siguiente hipótesis relativa a la constitución de actores de la sociedad civil regional, La conformación de la sociedad civil organizada —es decir el tamaño de las organizaciones, su diversidad interna, densidad y grado de estructuración en movimientos— depende de la intensidad de la transformación socioeconómica y las características de los interfaces de relación construidos desde las políticas

³⁵ El mencionado Informe del PNUD 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”* (Ibid.: 29).

³⁶ 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.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

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. Buscaremos comprobar la plausibilidad de esta hipótesis general con los datos obtenidos en las tres regiones seleccionadas para el estudio.

2. Las sociedades civiles de tres regiones de Chile

2.1 Antecedentes regionales relevantes para el estudio de la sociedad civil

Las regiones de referencia que abarca el estudio son muy diferentes entre sí. Mientras Los Lagos y Coquimbo son regiones intermedias en términos de población –vale decir sobre 500 mil habitantes pero menos de 1 millón- Arica-Parinacota pertenece claramente a las más pequeñas, no alcanzando los 200 mil habitantes.³⁷

Tabla N° 1
Comparación de Población Regional

Nº	Región	Habitantes
1	Metropolitana	6.061.185
2	Bíobío	1.861.562
3	Valparaíso	1.539.852
4	Maule	908.097
5	La Araucanía	869.535
6	O'Higgins	780.627
7	Los Lagos	716.739
8	Coquimbo	603.210
9	Antofagasta	493.984
10	Los Ríos	356.396
11	Atacama	254.336
12	Tarapacá	238.950
13	Arica y Parinacota	189.644
14	Magallanes	150.826
15	Aysén	91.492
Total País		15.116.435

Fuente: Censo 2002

Al mismo tiempo también difieren en la estructura interna y características de su población. Arica-Parinacota es una región en la cual la población está totalmente concentrada en la ciudad capital. Es así que la comuna de Arica concentra el 97,7% de la población regional.

³⁷ La Región de Arica-Parinacota nació como escisión de la antigua Región de Tarapacá en 2008; la actual Región de Los Lagos conserva el nombre de la antigua, pero perdió dos provincias que conforman hoy la Región de Los Ríos. Cuando no existe disponibilidad de datos actualizados y regionalizados según la situación actual, utilizaremos como *proxy* los datos disponibles para las antiguas regiones de Tarapacá y Los Lagos.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Adicionalmente se considera que la población regional estaría disminuyendo, proyectándose para 2006 un total de 177.648 habitantes.³⁸

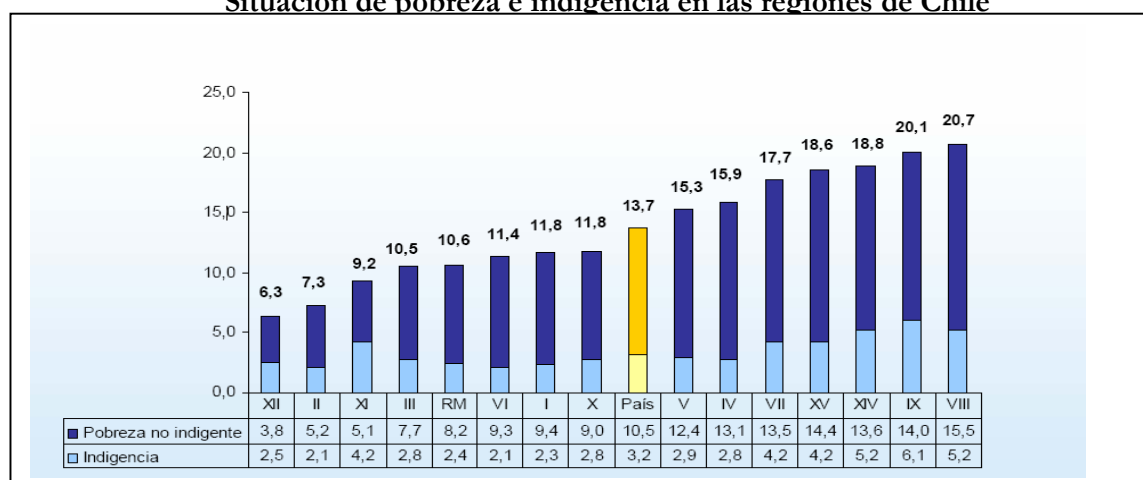
En el caso de Los Lagos, aunque su población urbana tendió a crecer más aceleradamente (especialmente en Puerto Montt, Puerto Varas, Quellón y Dalcahue), la distribución entre el ámbito rural y urbano resulta mucho más equilibrada que en el caso anterior. Mientras la población urbana llega al 68,1%, la rural alcanza 31,9%, muy por sobre la media nacional (13,4%). Otra particularidad de la región es el hecho de que las dos provincias situadas “en el continente” (Osorno y Llanquihue) concentran el 75,8% de la población regional. Sólo un cuarto de la población habita en Chiloé y Palena, cuyos índices de ruralidad son aún mucho mayores: 44% y 60% respectivamente, lo que indica una fragmentación interna de esta región.

Coquimbo ocupa un lugar intermedio en términos de ruralidad, pues el 79,4% habita en localidades urbanas, lo cual igualmente la sitúa por sobre la media nacional de población rural. La población también se encuentra concentrada, en este caso en la provincia de Elqui, donde habita el 63,4% de la población regional (con un 11% de ruralidad en la provincia). Es la región que presenta mayor tasa de migración positiva neta en el país en el Censo de 2002.

La población indígena es mayor en Arica-Parinacota, alcanzando un 22,2%, en Los Lagos un 8,6% y en Coquimbo apenas un 1,8% de la población regional. En las dos primeras se trata de población agrupada en diversas organizaciones y comunidades.

En cuanto a los datos básicos de la situación socioeconómica mencionemos que la actual región de Los Lagos es la que presenta una mejor situación, pues en ella la pobreza de ingreso es menor que la media nacional (13,7% según la CASEN 2006), llegando a 11,8%. Refuerza este dato el hecho que la región ha experimentado una disminución drástica desde el 21,8% registrado en 2003. Coquimbo se ubica por sobre la media con un 15,9% y Arica-Parinacota alcanza un 18,8% de pobreza de ingreso.

Gráfico N° 1
Situación de pobreza e indigencia en las regiones de Chile



Fuente: Casen 2006

³⁸ CORDAP, con datos del INE y CASEN 2006.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

2.2 Caracterización general de los actores regionales estratégicos

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 socioeconómicas y el proceso político institucional. Ambas condiciones conducen a la mayor diversificación interna de dichos actores, en el marco de una 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. El estudio intentó caracterizar la situación y dinámica de los actores sociales en las regiones bajo estudio, de tal manera de contrastar con las hipótesis generales que sobre ellos existen.

a) Los empresarios como actores del territorio

En relación a los empresarios, evidentemente que su importancia general se ha acrecentado en tanto actor social en el país, dada la privatización de un enorme conjunto de actividades, las cuales han quedado 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 aumento 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. También ocurre que en algunas regiones el sector público sigue siendo el principal empleador, por la vía de las empresas públicas (principalmente el cobre), los servicios (salud, educación), las fuerzas armadas y de orden y, en menor medida, la administración pública, aunque con cierta tendencia a crecer.

Tabla N° 2
Composición del Empleo Regional por Sectores en Tres Regiones*

Región	Agricultura y Pesca	Minería	Industria	Construcción	Servicios
Tarapacá	8,79	2,59	12,31	7,52	68,79
Coquimbo	21,04	6,08	7,29	8,74	56,84
Los Lagos	23,93	0,05	15,83	5,68	54,61

* Datos del INE, basado en datos para octubre-diciembre 2007. El sector servicios incluye electricidad, gas y agua, actividades comerciales, almacenamiento, transportes y comunicación, serv. financieros, serv. personales y sociales.

Fuente: OECD, 2009: 52

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Al mismo tiempo la dinámica de las empresas en cada región ha sido también diferente, de tal modo que si comparamos su desempeño en términos de participación en la totalidad de las ventas en el país, podemos apreciar su evolución en el tiempo. Como se verá dos de nuestras tres regiones muestran disminución porcentual, mientras la tercera de ellas (Los Lagos) un pequeño incremento. A modo de comparación incluiremos la Región Metropolitana.

Tabla N° 3
Participación Relativa en las Ventas Promedio de las Empresas
en Tres Regiones y la Región Metropolitana (%)

Región	1998	2006	Promedio Participación 1998 - 2006	Promedio crecimiento anual ventas 1999 - 2006
Tarapacá	2,21	1,54	1,77	3,84
Coquimbo	1,30	0,96	0,83	4,53
Los Lagos	2,71	2,80	2,86	9,05
R. Metropolitana	74,93	76,13	75,56	8,82

Fuente: Benavente (2008)

Puede observarse con gran claridad la diferentes dinámicas regionales, donde la participación de la región de Los Lagos (antigua) crece muy moderadamente en el período, mientras las otras dos manifiestan un dinamismo negativo en términos relativos.³⁹

Sin embargo, la estructura interna del mundo empresarial es extraordinariamente diferenciada, así como lo es también su impacto en la generación de empleo. Apenas el 21,4% de éste es generado por las grandes empresas (que representan el 1% del total de las empresas en el país.⁴⁰ Las medianas empresas -3% del total- representan el 23,2% del empleo. Mientras las pequeñas -17% del total- captan el 15% del empleo y las microempresas, ascienden al 79% del total y aportan con el 40,3% del empleo nacional.⁴¹

A partir de la sucinta descripción anterior acerca de la dinámica económica, podemos identificar provisoriamente distintos tipos de empresariado, atendiendo a su diferente vinculación con la dinámica de la descentralización:

- Grandes empresas, principalmente cadenas del retail y empresas de servicios (educación, salud, pensiones, servicios financieros y otros), orientadas al mercado interno y presentes en muchas regiones. Algunas son de propiedad nacional (retail y servicios de salud) mientras otras están internacionalizadas (AFP, bancos, algunas universidades). 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 y conforme a un modelo de negocios uniforme. Son empresas relativamente

³⁹ A pesar de lo modesto de la cifra de crecimiento, podría decirse que sólo Los Lagos manifiesta una tendencia “descentralizadora” en términos de ventas del sector empresarial, lo cual, por cierto, no contrarresta el peso abrumador de la Región Metropolitana y su crecimiento mayor que el de las otras regiones.

⁴⁰ Para 2008 se calcula un total de 889.465 empresas en Chile. Se considera gran empresa aquella cuyas ventas superan las 100.000 UF anuales. www.observatorioempresas.cl

⁴¹ Fuente: www.observatorioempresas.cl con datos provenientes del Servicio de Impuestos Internos 2007

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

intensivas en empleo, aunque mayormente de baja calificación –especialmente el retail- pues su plana ejecutiva radica en las casas matrices.

- 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, empresas de celulosa, salmonicultores). En algunos casos, como la minera Los Pelambres en Coquimbo y la salmonicultura en Los Lagos, son empresas dominantes en cuanto al PIB regional y, en el último de los casos, lo son también en la generación de empleo, tanto directo como indirecto.⁴²
- Empresas de menor tamaño asociadas a las anteriores: subcontratistas de la gran minería, productores frutícolas, empresas de servicios a las faenas productivas para la silvo-agricultura de exportación. También de gran impacto en el empleo y la economía regionales y su propiedad está también normalmente en manos regionales.
- Empresas medianas y pequeñas orientadas al mercado interno regional o interregional (comercio, turismo, producción local, servicios)
- Microempresarios y producción independiente, orientada al mercado local. En términos nacionales, este sector genera alrededor del 40% del empleo, aunque en términos de producción su aporte es muchísimo menor y sus remuneraciones son bajas.

En términos de la clasificación económica usual, podemos determinar la siguiente distribución regional de las empresas según su volumen de ventas en las regiones bajo estudio para el año 2007.

Tabla N° 4
Distribución de Empresas por Región clasificadas por Ventas - 2007

Región	Gran Empresa		Mediana Emp.		Pequeña Emp.		Micro Empresa	
	%	N° emp.*	%	N° emp.*	%	N° emp.*	%	N° emp.*
Arica-Parinacota	0	--	1	267	2	3.024	2	14.053
Coquimbo	1	89	2	534	3	4.536	4	28.107
Los Lagos	3	267	4	1.068	5	7.560	5	35.133
Metropolitana	81	7.201	61	16.276	49	74.092	37	259.990

* Se trata de un número aproximado de empresas por región, calculado a partir del porcentaje total de empresas por tamaño y la distribución porcentual por región.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Economía (2009)
www.observatorioempresas.cl

Como puede apreciarse con claridad, la distribución de las empresas según su tamaño relativo en cuanto a ventas está relacionada con la centralización del país. Mientras la Región Metropolitana concentra la abrumadora mayoría de las grandes empresas (81%), esa concentración va disminuyendo según el tamaño de la empresa hasta el 37% en el caso de las micro empresas. En cuanto a las regiones bajo estudio, se evidencia la debilidad empresarial de Arica-Parinacota, que no cuenta con grandes empresas en su territorio y concentra su actividad

⁴² Ver más adelante las principales diferencias que pueden advertirse en términos de consecuencias para el desarrollo regional entre los principales rubros exportadores.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

empresarial en las empresas micro y pequeñas. Por cierto, ese perfil mayoritario de las empresas de menor tamaño se repite en todas las regiones, pero con diferente intensidad. En la región de Arica-Parinacota las pequeñas se acercan al promedio nacional (17%) mientras lo superan en el nivel micro y apenas se acercan a la mitad del promedio nacional en las medianas (1,5%).

En el caso de Coquimbo el fenómeno es de mayor concentración aún en la micro empresa, llegando a un 85%, mientras que está por debajo del promedio entre las pequeñas empresas (14%) y muy por debajo en las medianas y grandes. Finalmente en Los Lagos, la situación se atenúa. La región se atiene al promedio nacional en micro y pequeñas empresas y está por debajo de éste en medianas (2,4%) y grandes (0,6%).⁴³

De acuerdo a los datos presentados, se puede evidenciar la fragmentación y debilidad relativa del sector empresarial en las regiones estudiadas, comparativamente a la situación nacional. La dinámica económica lleva a la concentración en empresas grandes y éstas se ubican principalmente en la Región Metropolitana. La pregunta entonces se traslada principalmente a las capacidades y dinámicas de concertación en las que participa el empresariado local y regional, centrado en los estratos más pequeños.⁴⁴ Pero lo anterior no significa que desaparezcan completamente las grandes empresas del escenario regional. Por el peso relativo de algunas de estas en la región, especialmente en los rubros extractivos y de explotación de recursos naturales, su actuación es relevante en términos de empleo, de conflictos ambientales y de influencia en la región en general.

Ya sabemos que la gran empresa prácticamente no está presente en Arica-Parinacota. Para Coquimbo, no contamos con estudios específicos, que deberán hacerse en el futuro, sobre la minera Los Pelambres, que sin duda cumple con este perfil. Se trata de un mineral de propiedad de uno de los principales grupos económicos del país (el grupo Luksic), de propiedad fuertemente integrada al sector financiero y de servicios, por lo tanto de gran autonomía y capacidad de inversión. Por la configuración geográfica de la región y el país, su faena se prolonga desde la cordillera a la costa, hacia el puerto de Los Vilos. Sin embargo, como el transporte de mineral se realiza por un ducto y se embarca directamente, en realidad su impacto en empleo y encadenamiento productivo es relativamente bajo. Es interesante constatar, sin embargo, que dicha empresa se ha proyectado más allá de su actividad extractiva creando en 2002 la Fundación Pelambres, que actúa prioritariamente en la provincia del Choapa en ámbitos educativo, hídrico y de emprendimientos productivos, según la noción de “responsabilidad social” y “buena vecindad”, propio de las empresas mineras que permanecen por largo tiempo en un mismo lugar. Al mismo tiempo los Luksic han invertido en la zona en el rubro agrícola y turístico, específicamente en el Valle del Elqui (Montegrande y Pisco Elqui), lo que les proporciona una presencia regional en un ámbito de alta valoración tanto para la autoridad como para sus habitantes. Más adelante nos referiremos a dinámicas de conflicto

⁴³ Los datos mencionados tienen gran importancia en cuanto a la dinámica de crecimiento regional y de centralización del país, por cuanto en el período 1998 – 2006 sólo las grandes empresas han aumentado su participación en el total de las ventas, de un 74,7% a un 83,7%. Todos los demás estratos han disminuido su participación en las ventas totales: la mediana empresa pasó de 10,4% a 7,0%; la pequeña de 11,1% a 7% y la micro empresa redujo su ya exiguo 3,8% de participación a un 2,3%. (Ministerio de Economía, 2009b)

⁴⁴ De hecho la micro empresa no fue considerada como un actor empresarial propiamente tal en el estudio, habida cuenta que un porcentaje muy significativo de ésta es en realidad trabajo independiente y producción de subsistencia y es un sector débilmente organizado como tal.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

ambiental en las cuales se ha visto envuelta esta empresa y que resultan reveladores de la “dinámica de actores” que se produce en una situación como esta.

Para el caso de Los Lagos, lo que se requiere es la caracterización más precisa de un sector productivo, la salmonicultura, que se concentra fuertemente en dos provincias de la región (Llanquihue y Chiloé). Los datos consultados no son muy precisos, pero todos indican la importancia regional de la industria. En términos de empleo se señalan 45 mil entre directos e indirectos (Santibáñez y Barra, 2008: 592); mientras otras fuentes mencionan 70 mil a nivel nacional (Katz y Contreras, 2009: 16), estimándose que un 84% de la producción se originó en Los Lagos (Datos de SalmonChile para 2004, citados por Santibáñez y Barra, 2008: 593). El sector acuícola genera el 80% de las exportaciones de la región (Id.: 592). Por cierto un estudio de esa naturaleza sobrepasa los objetivos de esta investigación, pero aún así debe considerarse como un actor cuya influencia está presente cotidianamente, a partir de su importancia en el empleo y en la economía provincial y regional.⁴⁵

Al estudiar la dinámica de concertación producida en torno al Plan Chiloé, veremos, sin embargo, que ese actor no estuvo involucrado directamente y que el Plan se configura en acuerdo entre el sector público y las demandas locales / municipales, sin mayor presencia del sector privado empresarial (Montecinos, 2009). Pero en cambio, en la definición de la política nacional de acuicultura, el gremio fue partícipe y obtuvo la inclusión de la mayoría de sus demandas, mientras el gobierno y los servicios regionales y comunales estuvieron ausentes (Santibáñez y Barra, 2008). En términos asociativos, sin embargo, es interesante que por su radicación geográfica tan concentrada, la asociación que reúne a la industria –Salmon Chile- es sin duda un actor regional.

Si bien SalmonChile realiza acciones de vínculo con la comunidad, no es este un aspecto destacado de su imagen corporativa y la de la industria.⁴⁶ Revisando su sitio web sólo se encuentra una referencia al proyecto Educación – Empresa con liceos municipales, lanzado en el contexto de la crisis de empleo producida en 2008. Las presentaciones oficiales de la industria consultadas, hacen referencia al beneficio económico de la misma sobre el crecimiento del país y las regiones de Los Lagos y Aysén y los beneficios económicos en las llamadas “comunidades salmoneras” de la región. Es decir el impacto en empleo no calificado y disminución de la pobreza de ingreso (consecuencia directa del mayor empleo). (Infante, 2008; Departamento de Estudios SalmonChile, 2007). No figuran allí reportes relativos a responsabilidad social empresarial, referencias a certificaciones o informes externos acerca del desempeño social de la industria, creación de instituciones no lucrativas de desarrollo, ni alianzas estratégicas con actores sociales o estatales. Se incluye, en cambio, un estudio de percepción de la industria en comunas urbanas de la región de Los Lagos y Aysén. Dicho estudio indica un descenso en la percepción de que “la industria se preocupa por la comunidad” en relación a similar encuesta realizada en 2005. (Universidad de Los Lagos / SalmonChile, 2007) Un hecho ilustrativo que refuerza lo anterior se menciona en una investigación reciente, que señala que “*en las cuatro semanas de investigación en terreno, el equipo no constató ninguna iniciativa comunitaria en curso que contara con el auspicio de alguna empresa salmonera, a*

⁴⁵ En el caso de Chiloé Central (6 comunas) el impacto del sector “silvoagropecuario ampliado” en el empleo es del orden del 45%, con la única excepción de Castro donde alcanza a un tercio de la fuerza de trabajo comunal (Ramírez et al., 2009: 10).

⁴⁶ Durante 2007, en cambio, SalmonChile fue auspiciador oficial del Club de Deportes Puerto Montt.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

pesar de que sí se observaron eventos patrocinados por organismos públicos y empresas de otros sectores como el lechero y el forestal” (Ramírez, et al., 2009: 20).

b) Los actores laborales

Los actores laborales han sufrido una importante transformación producto de los cambios acaecidos en la estructura económica, las relaciones laborales (condiciones de despido, trabajo temporal, subcontratación y tercerización de servicios) y la disminución del peso del Estado en la economía. Las tendencias generales son a la disminución de la tasa de sindicalización y el aumento del número de sindicatos, con la consecuente disminución de su tamaño.⁴⁷ En términos de su capacidad, se anota una baja tasa de negociación colectiva (por la normativa que rige la sindicalización) y una gran disparidad en cuanto a la afiliación sindical entre las diferentes ramas de la economía (así como entre hombres y mujeres). También influyen factores demográficos y otros asociados a la dinámica del mercado de trabajo, como 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, la ampliación de los servicios sociales y la disminución general de la pobreza de ingresos) e importantes grados de desarticulación de los actores sociales, especialmente en los sectores populares.

La diversificación del actor laboral ha producido diferenciaciones al interior de los trabajadores y sus organizaciones, algunas de las cuales son importantes de considerar para efectos de la dinámica regional y de la descentralización. Entre ellos podemos distinguir:

- Gremios nacionales del sector público con organizaciones nacionales y alta capacidad de movilización: empleados públicos, profesores, gremios de la salud;
- Sindicatos de grandes empresas del sector privado o público (nacional e internacionalmente articulado); algunos de los cuales están organizados en torno a la radicación de la faena (es el caso de CODELCO);
- Trabajadores/as vinculados al sector exportador, pero con condiciones con empleo precario (principalmente a través de sub contratistas y de contratos temporales), en algunos casos en procesos recientes de sindicalización en algunas regiones (es el caso de los sindicatos de las industrias del salmón);
- Sindicatos de empresas medianas y pequeñas con escaso poder de negociación;
- 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.). Normalmente no están sindicalizados.

Examinemos en primer término algunos datos regionalizados relativos a la dinámica del movimiento sindical en los últimos años.⁴⁸

⁴⁷ El tamaño promedio de los sindicatos pasó de 68 socios en 1990, a 35 en 2007 (El Mercurio, 27.08.08)

⁴⁸ Sólo para 2008 se cuenta con datos agrupados según la nueva división regional, por lo que para los años anteriores utilizaremos las agrupaciones regionales antiguas.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Tabla N° 5
Cantidad de sindicatos activos por región, años 2002 a 2007

Año	Región													Total
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	
2002	299	367	199	302	900	373	344	784	224	821	103	73	3.360	8.149
2003	340	402	221	341	965	404	378	865	246	926	110	86	3.683	8.967
2004	325	447	224	360	986	432	409	920	270	959	123	93	3.868	9.416
2005	308	447	227	358	1.005	412	402	915	274	933	111	98	3.658	9.148
2006	326	456	236	356	1.033	414	419	948	282	939	117	101	3.797	9.424
2007	322	453	212	326	1.007	445	432	998	282	849	96	94	3.849	9.365

Fuente: Dirección del Trabajo (2009)

En la tabla se observa de manera clara un incremento del número de sindicatos activos entre 2002 y 2003, en todo el país así como en las regiones bajo estudio. Al mismo tiempo esa tendencia se revierte inmediatamente después en Tarapacá y se estabiliza en las otras dos regiones hasta 2006. Mientras tanto la tendencia general del país sigue siendo al aumento en el número de sindicatos. En 2007 disminuye el número de sindicatos activos en las tres regiones, al tiempo que ello ocurre también en otras regiones (II, III, V, XI, y XII). El fenómeno es más agudo en Los Lagos.

Pero más importante que la cantidad de sindicatos es la cantidad de trabajadoras y trabajadores afiliados a los mismos. Mientras en Los Lagos esta aumentó en un 25% en cinco años (a pesar de la disminución de 2007), mientras en Coquimbo disminuyó en un 7,3% y en Tarapacá se mantuvo estable. Así se evidencia en la siguiente tabla.

Tabla N° 6
Cantidad de trabajadores afiliados a sindicatos activos, por región, años 2002 a 2007

Año	Región													Total
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	
2002	19.717	31.331	12.816	19.163	59.537	25.241	17.854	58.096	12.487	40.776	5.892	6.346	309.674	618.930
2003	21.102	36.010	12.781	19.845	65.083	26.919	18.611	63.403	13.959	48.537	6.183	6.725	330.349	669.507
2004	19.281	35.453	12.363	18.805	60.341	26.444	19.615	62.705	14.399	54.633	6.063	6.486	343.763	680.351
2005	19.229	36.579	13.021	19.756	62.970	32.185	17.516	61.894	14.094	49.502	5.785	6.906	336.931	676.368
2006	20.129	37.766	14.362	19.229	65.083	33.549	19.093	64.874	14.496	52.836	6.078	6.790	349.421	703.706
2007	20.060	52.931	13.184	17.774	63.526	31.468	20.069	67.278	15.334	50.024	5.521	5.987	361.450	724.606

Fuente: Dirección del Trabajo (2009)

Un dato que reafirma las tendencias anteriores es la comparación con los mayores niveles de sindicalización alcanzados previamente por las diferentes regiones. En todos los casos, asimismo como en el país en general, esto ocurrió en 1992, donde se alcanzó una cantidad similar de afiliados que en 2007. Durante este período, sin embargo el porcentaje de afiliados en cada región evolucionó de manera diferente en relación al total nacional.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Tabla N° 7

Cantidad y porcentaje de trabajadores afiliados a sindicatos activos, 1992 y 2007

Región	Trabajadores Afiliados 1992		Trabajadores Afiliados 2007		Diferencia	
	N°	%	N°	%	N°	%
Tarapacá	23.575	3,3	20.060	2,8	-3.515	-0,5
Coquimbo	19.935	2,8	17.774	2,5	-2.161	-0,3
Los Lagos (antigua)	39.127	5,4	50.024	6,9*	10.897	1,5
Total País	724.065		724.606		541	

* En la Región de Los Lagos el año de mayor afiliación sindical fue el 2004, donde se sobrepasó los 54 mil afiliados, representando un 8% del total nacional.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Dirección del Trabajo (2009).

De acuerdo a estos datos, se puede establecer una tendencia al debilitamiento de largo plazo en las dos regiones del norte, más agudo en el caso de Tarapacá. En contraste se observa un crecimiento del sindicalismo en Los Lagos, que a partir del 2002 tiende a superar los cincuenta mil trabajadores afiliados, incrementando su importancia dentro del movimiento sindical chileno, aunque su dinámica resulta irregular en el último quinquenio.

Tabla N° 8

Cantidad de sindicatos activos, población afiliada, tamaño promedio de los sindicatos, fuerza de trabajo y tasa de sindicalización. Tres Regiones 2008

Región	Sindicatos Activos		Población Afiliada a Sindicatos Activos		Tamaño promedio de los sindicatos activos	Fuerza de Trabajo Ocupada con potencial de sindicalización*	Tasa de Sindicalización por Región (Pob. Afil. /F.Trab.)
	N°	%	N°	%			
Arica-Parinacota	106	1,1	6.409	0,8	61	64.163	10,0
Coquimbo	343	3,7	21.762	2,7	64	217.503	10,0
Los Lagos	663	7,1	33.841	4,2	51	275.785	12,3
Total País	9.340		801.251		86	5.782.781	13,9

* Asalariados sector privado + Personal de Servicio + Trabajadores por cuenta propia

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección del Trabajo (2009)

La tabla anterior indica que tanto el tamaño promedio de los sindicatos como la tasa de sindicalización en las regiones consideradas son menores que el promedio nacional. En el caso de la región de Los Lagos, que ha aumentado su afiliación en términos absolutos y porcentuales durante los últimos años, aún está por debajo del promedio nacional y tiene como limitante adicional el hecho de que el tamaño promedio de los sindicatos es significativamente más pequeño que en las demás regiones, lo que de algún modo es un indicador de debilidad en

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

un contexto general de fortalecimiento del sindicalismo durante 2008, tanto en el país como en la misma región.

Una última tabla relativa a la actividad económica nos muestra las agudas diferencias de estructura interna del sindicalismo entre las diferentes regiones bajo estudio.

Tabla N° 9
Trabajadores Afiliados a Sindicatos Activos
por Rama de Actividad Económica – Tres Regiones 2008

Rama de Actividad Económica	Arica Parinacota		Coquimbo		Los Lagos		Total País	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Agricultura	836	13,0	3.474	16,0	12.803	37,8	65.541	8,2
Minería	122	1,9	2.330	10,7	0	0,0	39.910	5,0
Industria	809	12,6	1.072	4,9	8.233	24,3	118.336	14,8
Elec., Gas y Agua	99	1,5	192	0,9	324	1,0	9.342	1,2
Construcción	1.074	16,8	921	4,2	2.564	7,6	75.676	9,4
Comercio	1.349	21,0	5.884	27,0	3.951	11,7	156.615	19,5
Transporte	1.536	24,0	3.588	16,5	2.390	7,1	131.982	16,5
Est. Financieros	67	1,0	545	2,5	279	0,8	59.208	7,4
Servicios Comunes	544	8,5	3.756	17,3	3.297	9,7	144.641	18,1
Total	6.409	100,0	21.762	100,0	33.841	100,0	801.251	100,0

Fuente: Dirección Nacional del Trabajo (2009)

En Arica-Parinacota el perfil predominante está marcado por Transporte y Comercio, seguido por Construcción y Agricultura, todos los cuales se ubican por sobre el promedio nacional de dichas ramas. En Coquimbo predomina el sector comercio, que alcanza al 27,0%, muy por sobre el promedio, seguido por Servicios Comunes, Transporte y Agricultura. Este último también está por sobre el promedio nacional, consistentemente con la importancia del sector en la región. Finalmente en Los Lagos los sectores fuertes son Agricultura e Industria, muy por sobre las demás ramas.

c) Los actores territoriales

Otra dimensión de la asociatividad regional la constituyen las organizaciones agrupadas en función de su propio territorio. La mayor parte de estas está regulada por la Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias, por lo que tienden a tener el alcance local que ésta privilegia. Este tipo de organizaciones –tanto territoriales como funcionales– son las que normalmente cooperan con los organismos públicos, principalmente municipios. Desarrollan proyectos con fondos públicos, bajo diversas fórmulas de cofinanciamiento y en unos pocos casos reciben subvenciones directas.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

En términos de número, el panorama en las regiones estudiadas es el siguiente:

Tabla N° 10
Cantidad de Organizaciones Territoriales por Región

N° de Organizaciones	Arica-Parinacota	Coquimbo	Los Lagos
Juntas de Vecinos	318	1.051 / 380**	534
Uniones Comunales y Agrupaciones de JV	8		34
Centros de Madres y organizaciones de mujeres		120**	
Organizaciones de Adultos Mayores	124	564/ 247**	160
Organizaciones Gremiales	265*	62****	37
Organizaciones Deportivas	101	147**	80
Organizaciones Juveniles	42	295 / 148**	54
Organizaciones productivas	36	27***	212****
Comunidades Agrícolas		179	
Organizaciones Indígenas	318		466
Otras		417**	

* Incluye muchas organizaciones productivas que se constituyeron formalmente como asociaciones gremiales por motivos políticos (Tabilo y Gallardo, 2009: 23)

**Comprende sólo comunas de Coquimbo, La Serena y Ovalle, las más pobladas de la región

***Pequeños mineros y regantes

**** Pescadores artesanales

Fuente: Elaboración propia a partir de Informes Regionales Estudio Articulación y Actores para la Descentralización

El cuadro anterior refleja el predominio de las Juntas de Vecinos como organización territorial formalizada en gran parte de las comunas del país. Su base son las Unidades Vecinales, definidas por la autoridad municipal, permitiendo la ley la constitución de varias Juntas de Vecinos en una misma Unidad Vecinal. La magnitud numérica de las Juntas de Vecinos no significa nada en términos de su vigencia efectiva y su capacidad de actuación en el nivel local. En general los pocos estudios sobre el tema indican una mayor predominancia numérica de este tipo de organizaciones en los contextos rurales tradicionales, por sobre los urbanos o rurales sometidos a mayores transformaciones socio económicas y migración (PNUD, 2000). Un factor que opera a su favor es que normalmente son las organizaciones reconocidas por el municipio, lo cual les otorga ventajas comparativas respecto de otras organizaciones funcionales de la comunidad.

Sin embargo, desde el punto de vista de la concertación con fines de descentralización, el papel de las Juntas de Vecinos es extraordinariamente limitado. En términos de su alcance territorial, su labor se limita al barrio o a la Unidad Vecinal, un recorte del territorio comunal (no siempre definido de modo muy coherente). En cuanto a sus funciones, normalmente están orientadas a la obtención de adelantos en infraestructura local o pequeños beneficios comunitarios (e incluso individuales en casos de emergencia y otros). Sin embargo carece de atribuciones específicas en cuanto a incidir sobre las orientaciones del gobierno local, aún en el territorio de su actuación. De tal modo que su gestión se limita a proponer y solicitar, sin tener

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

instrumentos de incidencia concreta sobre los temas de su interés. Desde el punto de vista de su gestión organizativa, muchas Juntas de Vecinos carecen de vida interna permanente, siendo frecuente la baja renovación de dirigentes, así como la escasa participación de los vecinos y vecinas en la marcha de la organización. Por último, ha contribuido a debilitar el rol de las Juntas de Vecinos el que algunos programas sociales –como es el caso del Programa Quiero Mi Barrio- han conformado estructuras *ad hoc* (Consejos de Adelanto o Desarrollo) vinculadas a recursos financieros e institucionales de gran importancia en los sectores populares. Ello margina a las Juntas de Vecinos de aquello que está siendo de interés de los habitantes y produce divisiones internas en la comunidad.

A pesar de lo anterior, existen experiencias en las cuales las Juntas de Vecinos han cobrado un rol relevante frente a problemas de las comunidades, renovando sus liderazgos, desarrollando nuevas capacidades y líneas de acción. Es el caso de la localidad de Pichasca en la comuna de Río Hurtado en Coquimbo donde se ha llevado adelante proyectos de desarrollo sustentable (Pezo, 2009) y la de la Población Los Laureles en el conflicto del plomo en Arica, al menos en alguna de sus etapas (Arriagada, 2009). Pero ellas son aún excepcionales como proyección de estas organizaciones.

En el caso de otras organizaciones comunitarias como las de adultos mayores, jóvenes, deportivas y otras asociadas a intereses específicos, estas cumplen su rol en el espacio barrial y comunitario, sin mayores proyecciones en el ámbito regional. Esto sucede por la falta de organizaciones intermediarias (coordinadoras zonales o regionales; movimientos de mayor amplitud que los agrupen, etc.), por la escasez de medios institucionales y recursos humanos y financieros, así como por la dependencia que muchas de ellas tienen respecto de los fondos públicos (es el caso de los adultos mayores, por ejemplo). Estos fondos y programas privilegian el nivel de la pequeña localidad y el rol de las organizaciones como cooperadoras y cofinanciadoras de programas gubernamentales. En otros casos (fondos concursables) proveen financiamiento para actividades expresivas (paseos, celebraciones) o de esparcimiento. (Delamaza, 2005)

Un rol de mayor importancia –aunque su número es menor- parecen cumplir en las regiones las organizaciones de tipo productivo y gremial, en la medida que se plantean objetivos de desarrollo ligados a rubros productivos o actividades profesionales y que su alcance eventualmente es algo mayor. Por cierto aquí la realidad es muy diversa y no puede generalizarse al respecto. Entre las organizaciones tenemos las asociaciones gremiales, organizaciones locales de pequeños productores, de pescadores artesanales, campesinas, de pequeños mineros, Comunidades Agrícolas y organizaciones de pequeños empresarios

Algunas de ellas (turismo, asociaciones campesinas, de pescadores artesanales) participan en iniciativas de desarrollo de cuencas o territorios integrados, como ocurre en el caso del programa Chile Emprende y la Mesa de Desarrollo Rural en Coquimbo y las Mesas y Consejos ligados a la pesca artesanal (ver más adelante). En todos estos casos el nivel de asociatividad rebasa el ámbito local, para constituir federaciones, consejos regionales o provinciales u otras formas asociativas que favorecen este rol de interlocución con la política pública. Las limitaciones, como se verá, se ubican en la falta de mecanismos institucionalizados de participación que garanticen el rol jugado y equilibren la acción de la sociedad civil en relación al Estado. También la carencia de recursos profesionales al servicio de las organizaciones y de financiamiento estable para su desarrollo. Estos dos últimos rasgos las hacen muy

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

dependientes de la autoridad o, eventualmente, de la cooperación internacional o las ONG, cuando estas existen. Sólo las asociaciones gremiales del empresariado local cuentan con mayores recursos para realizar su trabajo.

Similar es la situación detectada para las organizaciones indígenas, si bien la ley indígena tiene bastantes limitaciones al respecto. Entre ellas: limitar la organización al nivel de la comunidad indígena, inhibiendo asociatividad de segundo y tercer nivel; limitación en cuanto a las funciones productivas y de comercialización que pueden ejercer las organizaciones (que es una de las motivaciones principales para constituir las) (Toledo, 2001); homogeneización organizacional según el modelo de comunidad indígena mapuche, lo que la hace poco adecuada a la realidad de otros pueblos como los aymaras en la región de Arica-Parinacota (Venegas, 2000); exigencias de legalización que no siempre se avienen con la realidad sociocultural de las comunidades (Contesse y Delamaza, 2006). Pero a pesar de ello, diversos grupos indígenas han constituido organizaciones de hecho de cobertura territorial más amplia, que les permite contar con liderazgos legitimados e interlocución en el ámbito regional, como ocurre `por ejemplo en el caso del Consejo de Caciques Huilliche y la Federación de Comunidades Huilliche en Chiloé. La existencia de Areas de Desarrollo Indígena, programas de apoyo específico como Orígenes y organismos sectoriales como CONADI, amplían esta posibilidad, aunque siempre sin contar con estructuras institucionalizadas de participación.⁴⁹ Luego de la ratificación del Convenio 169 de la OIT, este problema debiese resolverse, por la consagración del derecho a consulta de los pueblos indígenas en una serie de asuntos que les conciernen (inversiones, planes de desarrollo) así como la provisión de servicios y bienes culturales que potenciarán sus posibilidades de participación.

En Coquimbo es relevante señalar la presencia de dos realidades organizacionales específicas del sector rural: las asociaciones de pequeños mineros y los sindicatos de pirquineros y las Comunidades Agrícolas. Las vinculadas al sector minero mantienen vínculos con la Empresa Nacional de Minería, especialmente para tratar temas relativos a la gran fluctuación de precios y altos costos de este tipo de actividad, en relación a la gran minería. En el caso de las Comunidades Agrícolas, se trata de una figura jurídica particular de la región, que alude a una modalidad de tenencia colectiva de la tierra. Dichas comunidades se asocian territorialmente y se vinculan con el Instituto de Desarrollo Agropecuario en la región.

d) Actores de intermediación y otros actores del territorio

La descripción cuantitativa de los actores organizados resulta de utilidad comparativa, pero no indica sino de manera aproximada la capacidad de acción de las organizaciones y dice poco sobre su calidad de “actor” o “agente regional”.⁵⁰ Es en la acción colectiva, así como en la negociación y el conflicto regionales donde pueden observarse dichos rasgos. Como modo de

⁴⁹ La CONADI cuenta con consejeros elegidos por las diversas etnias y pueblos indígenas. Sin embargo el modelo organizacional ha dado lugar a múltiples conflictos internos y no ha funcionado adecuadamente. (Delamaza, 2005; Foerster et al., 2009)

⁵⁰ La distinción entre actor y agente regional sirve -de acuerdo a la conceptualización del CEDER- para distinguir entre quien es capaz de nuclear y representar, siendo reconocido como tal en el espacio regional (actor regional) y quien logra “incidir permanentemente en la definición de políticas públicas de carácter regional y/o se vincula directamente con la toma de decisiones, regional o nacional” (Informe Regional Los Lagos, 2009: 30). Este último es considerado un agente regional lo cual, como se observa, no depende sólo de las características del actor, sino de los modos de vinculación con las políticas públicas.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

aproximarnos a ese aspecto consideraremos dos dimensiones: la existencia y actividad de organizaciones de intermediación de intereses sociales y la calidad de actor o agente regional. La intermediación puede realizarse a través de organizaciones formales de segundo grado (que asocian a organismos locales en base a algún criterio) o bien a través de organizaciones que cumplen ese papel por los recursos con los que cuentan, su impacto en la generación de opinión pública regional, su acceso a decisiones, su vínculo a redes extrarregionales, entre otras razones. Vale decir que la intermediación puede deberse tanto a la capacidad organizativa como a la capacidad política y simbólica de una determinada entidad.

En cuanto a la presencia de organizaciones de segundo grado, el perfil de las regiones estudiadas difiere sensiblemente, destacando una mayor fortaleza relativa de Coquimbo y Los Lagos y una correspondiente debilidad de Arica – Parinacota. Los actores más organizados en asociaciones formales de segundo grado son los de carácter productivo en todos los casos. Por una parte tenemos los empresarios de rubros regionales, organizados en Asociaciones Gremiales, como la leche y la carne en Los Lagos y la Asociación de Industriales en Coquimbo. Se trata de organizaciones autónomas, con reconocimiento regional y presencia pública. Están afiliadas a estructuras empresariales nacionales pero la particularidad de sus intereses sectoriales hace que tiendan a actuar con mayor autonomía y demandas propias en su relación con las autoridades. Su orientación es mayormente corporativa y restringida a la negociación de beneficios específicos para el sector productivo.

Por otra parte tenemos la asociatividad ligada a rubros productivos que en cierto modo es promovida o reconocida por la política sectorial, como es el caso de las organizaciones pesca artesanal (Coquimbo y Los Lagos) o las organizaciones campesinas en Coquimbo. En Los Lagos, por ejemplo, los pescadores artesanales cuentan con tres organizaciones de diferente tamaño y cobertura, pero que, en su conjunto agrupan a la mayor parte de los sindicatos y otras organizaciones del sector.⁵¹ En el caso de las organizaciones campesinas, su acción unificada les ha permitido constituir el Consejo Regional Campesino, con presencia en la definición de políticas para el sector, como se verá más adelante (Ríos, 2009). Dependiendo de la fortaleza de las organizaciones y la amplitud de su interlocución con las agencias de política, se logra rebasar el aspecto meramente productivo, para incluir en temas de carácter social, comunitario, así como también demandas políticas de mayor alcance.

Los demás sectores organizados no muestran una pauta de asociación de segundo grado como las señaladas. Las organizaciones indígenas de Chiloé podrían ser una excepción parcial a esta afirmación, por cuanto cuentan con dos organizaciones “mayores”: el Consejo de Caciques Huilliche y la Federación de Comunidades Huilliche. Pero por una parte siguen líneas de acción relativamente diferenciadas y, por otra, por las limitaciones de la ley indígena, su reconocimiento formal es menor. A pesar de ello, como se verá, son organizaciones con presencia en determinadas coyunturas y conflictos en la provincia de Chiloé. No parece ocurrir lo mismo con las organizaciones indígenas en Arica y Parinacota.

Otro actor presente con diferente intensidad son las Corporaciones de Desarrollo. Normalmente se trata de grupos conformados por profesionales y empresarios de las capitales regionales o provinciales, agrupados en nombre del desarrollo (anteriormente llamado

⁵¹ Una de esas organizaciones, COREPA AG, agrupa al 62% de las organizaciones (Informe Regional Los Lagos, 2009: 19)

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

progreso o adelanto) de una determinada localidad o región. A partir de allí también se realizan demandas específicas de descentralización administrativa o política. Incluso a partir de la iniciativa de Claudio Lapostol surgieron a partir de los ochenta diferentes corporaciones -como CIDERE Bío Bío; CORPRIDE en Maule y CorpAraucanía- articulándose en CORCHILE y, posteriormente en la Corporación Nacional para la Regionalización y el Desarrollo, CONAREDE, dedicada íntegramente a las propuestas descentralizadoras y presidida por Enrique Von Baer, el líder más reconocido en esta materia, ex rector de la Universidad de La Frontera.

En las regiones bajo estudio la más importante de estas organizaciones es la Corporación para el Desarrollo de Arica, CORDAP, que luego evolucionó hacia la Junta de Desarrollo de Arica. La CORDAP protagonizó y articuló gran parte de la demanda que buscaba escindir Arica y Parinacota de la región de Tarapacá, para convertirse en región, lo que logró en 2007. Esta demanda unificadora, unida al estancamiento económico de la zona y su aislamiento y situación geográfica extrema, le dieron cohesión al movimiento. Dos antecedentes históricos fortalecieron su posición: la experiencia de la Junta de Adelanto de Arica en los años 50 y 60 y la pérdida de la capitalidad de Arica en la antigua provincia de Tarapacá en la división regional de fines de los setenta. La Junta de Adelanto es invocada siempre como una respuesta de desarrollo de carácter excepcional, requerida por la situación también excepcional de la provincia de Arica en el territorio. Pero también como signo de la mayor capacidad de la ciudad -identificada con la provincia- para demandar organizada y firmemente su desarrollo y lograr la atención de centro político (González, 2006; Vergara et al., 2008). En el caso específico de la CORDAP, esta fue estimulada y apoyada durante el gobierno de Ricardo Lagos, a hacerse cargo de propuestas de desarrollo lo que le proporcionó un aval relevante.

También en Los Lagos existen corporaciones de desarrollo, como la Corporación por el Progreso de Osorno, que en este caso responde a la entidad provincial, que también perdió capitalidad en la reforma regional, a manos de Puerto Montt. Durante el proceso de división de la región de Los Lagos, una propuesta de los senadores de la zona para incluir a Osorno en la nueva región de Los Ríos dio origen a un movimiento de oposición, que culminó en un plebiscito que rechazó la opción. Finalmente Osorno permaneció en Los Lagos y el movimiento no continuó. Lo que puede verse en estas movilizaciones es una combinación entre la memoria histórica y las situaciones creadas tanto por el modelo de desarrollo como por la división regional impuestos por la dictadura militar. Sólo después de 30 años de dicha regionalización, se obtuvo por vez primera la creación de dos regiones nacidas de la demanda local, principalmente de las elites. Ello ocurrió precisamente en las provincias que en su momento fueron consideradas como regiones o que perdieron su entidad en la reforma. A su vez tanto la zona de Valdivia como la de Arica fueron económicamente perjudicadas por los cambios económicos de los setenta y ochenta. La industria local en que basaban su desarrollo sometido a una competencia externa que terminó con ella en Arica y la perjudicó severamente en el caso de Valdivia. Desde allí surgieron entonces las demandas descentralizadoras más importantes.⁵²

En cuanto a la asociatividad territorial (Juntas de Vecinos) y funcional de tipo local, no cuenta con instrumentos que las organicen y movilicen en función de agendas de mayor alcance. En

⁵² También existen en diversos lugares demandas por la creación de nuevas comunas y provincias, pero ellas no han sido estudiadas en el caso de esta investigación.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

cuanto a la asociatividad de segundo grado de las Juntas de Vecinos (las Uniones Comunales), los datos recogidos indican que ellas no existen en la mayoría de las comunas, pues en Coquimbo se detectan sólo 8 (3 de ellas son agrupaciones) y en Los Lagos están constituidas principalmente en la provincia de Llanquihue, lo cual “coincide con la cercanía con el aparato público regional y la principal municipalidad de la región. Este factor incide directamente en el incentivo que encuentran este tipo de organizaciones en el aparato público tanto para conformarse como para subsistir” (Informe Regional de Los Lagos, 2009: 16). Probablemente este último sea el rasgo que más resta potencialidad a esta forma asociativa, vale decir su dependencia de la dinámica e intereses de la autoridad pública, especialmente municipal.

A pesar de que los datos no son suficientemente confiables, la información disponible sugiere que las organizaciones de segundo grado están muy mayoritariamente concentradas en algunas provincias y en la capital regional, tendiendo a reproducir parcialmente las tendencias centralistas en el ámbito intra regional. Sin duda ello tiene relación con los recursos disponibles en esos lugares, así como la cercanía a las autoridades, pero les resta amplitud a la representatividad de las entidades. Así, la ciudad de Arica, la provincia de Elqui y las provincias de Llanquihue y Osorno concentran la asociatividad con mayor peso regional. Sin embargo, es interesante anotar como excepciones al mencionado Consejo Regional Campesino, de implantación en toda la región y con fuerte peso del sector rural, por su propia naturaleza y también la alta tasa de asociatividad de diverso orden que se registra en Chiloé, respondiendo a una pauta específica de desarrollo de la sociedad chilota. Sin duda ambos fenómenos son de gran importancia para las estrategias de articulación de actores para la descentralización, como se verá más adelante.

En relación a otro tipo de actores, como fundaciones y corporaciones, universidades, organismos de iglesia y medios de comunicación, también es posible determinar algunas pautas interesantes. Las ONG y los medios masivos de comunicación comparten el hecho de estar muy mayoritariamente concentradas en Santiago, lo mismo que ocurre con las universidades complejas y de mayor desarrollo en el país. Podemos decir que en ese campo existe un déficit neto en materia de descentralización. En el caso de los medios masivos, sólo la radiodifusión muestra algún grado mayor de distribución regional, aunque con tendencia a disminuir por la fusión de emisoras y la conformación de conglomerados radiales que cubren el país completo. Dos fenómenos relevantes en radiodifusión son: a) la Radio Bío Bío, emisora surgida en Concepción y convertida en cadena nacional con filiales, corresponsalía y agenda noticiosa en la mayor parte de las provincias y ciudades del país. b) La Fundación Radio Estrella del Mar, surgida del Obispado de Chiloé que cuenta con dos decenios de activa presencia provincial, múltiples iniciativas culturales y educativas (como la Enciclopedia Cultural de Chiloé) y el respaldo de la Iglesia Católica. La televisión abierta se produce en Santiago y cuenta sólo con antenas repetidoras y un espacio noticioso regional reducido dentro del central. En el caso de los diarios la hegemonía de la cadena El Mercurio es prácticamente completa, pues es propietaria de los diarios regionales. Coquimbo representa una excepción, al contar con el Diario El Día, lo cual lo hace un actor presente en diversas iniciativas de carácter regional.

Resulta de interés la aparición de los llamados “diarios ciudadanos”, con soporte en Internet y estructurados en base a corresponsalías de diversas personas y organizaciones, principalmente en los medios urbanos. Es difícil estimar su impacto, pero, al menos en el caso de Arica -El Morrocotudo impulsado inicialmente por Fundación Mercator liderada por el senador por la zona Fernando Flores- se puede hablar de un medio consolidado y provistos de una

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

importante red de corresponsales y volumen de lectoría. Al tratarse de medios interactivos y con una definición de agenda regional, su potencial también debe considerarse en el análisis que estamos realizando.

La debilidad de la comunicación intra regional parece estribar en que las agendas que difunden parecen estar débilmente influenciadas por la realidad de las regiones que cubren, teniendo mayor presencia la agenda proveniente de los actores del centro, en particular del gobierno central. Por el contrario, los actores de la sociedad civil prácticamente resultan invisibles para el periódico. Así parece indicarlo un análisis de la cobertura de seis meses de uno de los pocos diarios regionales, como es el El Día de Coquimbo.

Tabla N° 11
Noticias sobre Política Públicas en el Diario El Día
según Organismos durante un semestre

Organismos	Apariciones
Gobierno Central	140
Municipalidades	86
Servicios Públicos	83
GORE	77
Comunitarios	15

Fuente: Poblete (2009)

En el Informe de Desarrollo Humano en Chile Rural, el PNUD llega a conclusiones similares, pues observa que las voces que circulan en los medios escritos relevantes para el mundo rural, están fuertemente definidos desde fuera de los espacios rurales mismos. En el análisis de una muestra de 11 medios (revistas, diarios y sitios web) relacionados con el medio rural se verifica el predominio incontrarrestable del sector gubernamental y en segundo término el sector empresarial nacional. De tal manera que ello condiciona fuertemente la formación de la opinión pública de y sobre lo rural.

Tabla N° 12
Presencia de Voceros de la Elite Rural en los Medios,
según sector institucional

Sectores Institucionales	Frecuencia	Porcentaje
Gobierno sector agro	176	30,7
Gobierno	146	25,5
Empresarios	123	21,5
Academia	43	7,5
Organizaciones sociales	31	5,4
Pequeños agricultores	17	3,0
Ninguna	16	2,8
Clase política	13	2,3
Otros (internacionales)	8	1,4
Total	573	100,0

Fuente: PNUD (2008)

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

A lo anterior el PNUD agrega que “con respecto a la localización de los medios donde se expresan los voceros, priman los medios nacionales sobre los regionales (85% versus 15%). En cuanto al alcance territorial, más del 50% de los registros válidos se refieren a temas de interés nacional (53,8%), seguido de aquellos sobre temáticas internacionales (34,4% de los casos válidos). Tan sólo el 11,5% de las referencias estudiadas aborda temáticas regionales y apenas un 0,4% se refiere a temáticas provinciales” (PNUD, 2008: 167) Pensamos que si esto ocurre respecto de los temas rurales, eminentemente regionales, constituye un buen *proxy* respecto de la formación de la opinión pública regional y los actores que la constituyen.

Pero ¿quiénes y cómo son los actores de las elites regionales? El PNUD determina, para el mundo rural diversas variables para caracterizar dicha elite, en términos de influencia, vínculos, carácter más o menos conflictivo y percepción de la propia élite de si tiene o no demasiado poder. En términos de influencia, así como de vínculos la figura más destacada son los alcaldes, muy por sobre todos los demás. Al mismo tiempo son considerados los más conflictivos y los que más personas consideran que posee “demasiado poder” (PNUD, 2008: 158). Aunque el segundo lugar en vínculos lo detentan los concejales (y son percibidos como mucho menos conflictivos), apenas ocupan el lugar 13 entre 25 actores en cuanto a influencia. Es interesante la situación de los medios de comunicación local, percibidos como con gran influencia (segundo lugar junto a los intendentes) con amplios vínculos (muy por sobre los intendentes y similar a los funcionarios públicos de alto nivel en la región, provincia o comuna). Se trata de un actor de amplia aceptación. (Id.) Los actores percibidos como más conflictivos y con demasiado poder, luego de los alcaldes, son las grandes empresas y los bancos, así como también los funcionarios públicos de alto nivel en la localidad o región. También se considera como con demasiado poder a los parlamentarios y a los funcionarios públicos de alto nivel en Santiago (Id.). Si consideramos que la capacidad articuladora puede estar ligada a la mayor influencia, la mayor cantidad de vínculos y la menor percepción de conflictividad y exceso de poder, tendríamos el siguiente panorama, de los principales actores aplicando los datos del PNUD.

Tabla N° 13
Aproximación a la Capacidad Articuladora Potencial

Actores	Influencia (notas de 1 a 10)	Vínculos (Alto: 50% y más / Bajo: menos de 50%)	Conflicto (Alto: 10% y más / Bajos: menos de 10%)	Demasiado poder (Alta percepción: 10% y más / Baja Percepción: menos de 10%)
Alcaldes	8,2	Alto	Alto	Alta
Medios de Comunicación Locales	6,5	Alto	Bajo	Baja
Intendentes	6,5	Bajo	Bajo	Alta
Medios de Comunicación Nacional	6,4	Bajo	Bajo	Alta
Iglesia Católica	6,3	Alto	Bajo	Alta
Grandes empresas	6,2	Bajo	Alto	Alta

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

agropecuarias, pesqueras, silvícolas y mineras				
Funcionarios públicos de alto nivel de su localidad / provincia / región	6,1	Alto	Alto	Alta
Gobernadores	6,1	Alto	Bajo	Baja
Empresas de servicios básicos	6,0	Alto	Alto	Baja
Diputados	5,8	Alto	Bajo	Alta
Concejales	5,3	Alto	Alto	Baja
Bancos	5,3	Alto	Alto	Alta
ONG y Fundaciones	5,2	Alto	Bajo	Baja

Fuente: Elaboración propia sobre datos de PNUD (2008: 158)

* Se incluyeron todos los actores de mayor influencia y con alto porcentaje de vínculos.

De acuerdo a este ejercicio, son varios los actores que cumplen con los dos primeros requisitos: amplitud de los vínculos y alta influencia (nota 6,0 y más). Pero entre ellos, sólo los medios de comunicación locales y los gobernadores aparecen con baja percepción de conflictividad y con un poder menos cuestionado frente a sus interlocutores. Con mucho menos influencia, sólo las ONG comparten la amplitud de vínculos y las percepciones positivas en las otras dos dimensiones, tratándose en este caso de una capacidad de articulación más potencial que real (por su menor influencia). Los demás actores, aunque tienen influencia relevante, sufren cuestionamientos y, en algunos casos, carecen de suficientes vinculaciones, lo que restaría posibilidad de articulación.

Por último debemos mencionar a las universidades regionales que cuentan con equipos de investigación, publicaciones y actividades de extensión. Sólo una en Coquimbo (U. Católica del Norte en la ciudad de Coquimbo) y otra en Los Lagos (U. de Los Lagos en Osorno) cuentan con centros de estudios regionales dedicados a temas de desarrollo regional. Sólo el CEDER en Osorno cuenta con una revista y diversas publicaciones. Ambos centros realizan diversas consultorías para el Gobierno Regional y otras entidades, por ejemplo ambas han desarrollado las actualizaciones de las Estrategias Regionales de Desarrollo, así como los estudios sobre identidad regional recientemente licitados por SUBDERE. La U. de Tarapacá, con sede en Arica, tuvo en el pasado un Centro y una revista –Temas Regionales en convenio con la Corporación Norte Grande- que luego dejó de existir y actualmente comienza a reactivarse. El rango de acción permanente de estos centros tiende a restringirse a las ciudades donde tienen las universidades tienen su sede (lo que agrega a Puerto Montt en el caso de la U. de Los Lagos). En cualquier caso la mediación de estos centros y universidades está fuertemente asociado a otros centros de poder, tanto político como económico, sin que se advierta el mismo nexo con los actores sociales del territorio. Esto se debe en gran medida al sistema de financiamiento de la universidad pública, que las obliga a competir por recursos de consultoría y a la baja incidencia de los fondos de investigación, donde sólo los investigadores del CEDER han logrado acceso a proyectos FONDECYT.⁵³

⁵³ En el “poderómetro” del mundo rural desarrollado por el PNUD, las universidades registran baja influencia, vinculaciones, así como también baja percepción de conflictividad y de poder excesivo. (PNUD, 2008: 158)

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

3. Actores y concertación para asuntos públicos 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.

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).⁵⁴

3.1 Dinámicas y características de la concertación

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”* (Id.).

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*

⁵⁴ Sin embargo la dinámica de la gran empresa extractiva impacta decisivamente lo que sucede en algunas regiones del país. Dichos impacto es, sin embargo diferencial en diversos aspectos según el rubro específico, definiendo diversas posibilidades de desarrollo y potencialidades de concertación entre actores. Para el caso de la gran minería en Antofagasta, ver Aroca (2009); para la exportación frutícola, la industria forestal y la acuicultura, Katz y Contreras (2009); sobre la industria maderera en la región del Bío Bío ver Galdámes et al. (2008)

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

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 red.

Por su parte, el *Territorial Review* de la OCDE sobre Chile (OECD, 2009) plantea también la necesidad de fortalecer la gobernanza territorial para superar obstáculos al desarrollo y dar paso a una nueva fase del mismo en nuestro país. Este enfoque permite así asociar desarrollo económico, gobernanza territorial y participación activa de la ciudadanía. Se plantea que “*un mejor desempeño regional requiere un mejor matching entre políticas públicas y necesidades territoriales. Para darle soporte a ese matching se requiere un sistema de gobernanza multinivel*” (OECD, 2009: p.168). Dicho sistema es necesario para gestionar la cooperación y coordinación entre diferentes actores y debe incluir tanto arreglos multinivel de cooperación y coordinación como mecanismos participativos *de abajo hacia arriba*. Para ello el esfuerzo debe apuntar a reformas que fortalezcan el ámbito subnacional y que flexibilicen el nivel central. Todo ello supone crear una “*sólida estructura de gobernanza regional capaz de crear un marco coherente para el desarrollo económico*” (Id.:174).

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 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.⁵⁵

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

⁵⁵ De acuerdo al Informe de la OCDE, los esfuerzos en el plano regional (o subnacional) que deben hacerse para contar con políticas con enfoque territorial requieren a) definir una institucionalidad para la coordinación entre sectores y niveles; b) fortalecer capacidades en el nivel subnacional y c) establecer una institucionalidad para la participación ciudadana y la *accountability*.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

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 otros (Bebbington, Delamaza y Villar, 2005). Por el contrario, la tradición *peticionista* (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.⁵⁶ 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 diversos factores, entre los cuales se cuentan: 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 esto ha sido formulado como co-evolución 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 regional⁵⁷. Demás está señalar que estas condiciones no se dan fácilmente y deben ser consideradas como un desafío a lograr.

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 de la institucionalidad 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.

⁵⁶ Como veremos más adelante, en contextos de ausencia de estructuras institucionales capaces de procesar adecuadamente las demandas locales, es el conflicto abierto –percibido por la autoridad central como amenaza a la gobernabilidad– el que abre la puerta a concertaciones *ad hoc* (destinadas a lo que en jerga popular se conoce como “apagar incendios”), generalmente con participación del gobierno central y no protagonizados por las autoridades regionales.

⁵⁷ “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)

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

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 de relación 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).⁵⁸ 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. Este asunto no se limita al sector público, sino 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, 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 siempre 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 características.

3.2 Hipótesis sobre concertación sociedad civil / Estado en el ámbito de la descentralización

Presentamos a continuación un conjunto de hipótesis que orientaron la realización de los estudios que sirven de base a este trabajo. Varias de ellas tienen un carácter general que no puede ser comprobado adecuadamente con los datos disponibles. Sin embargo, todas ellas

⁵⁸ 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.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

pueden considerarse más o menos plausibles de acuerdo a la información que se ha producido en el estudio y será motivo de comentarios específicos en la exposición de los resultados.

- a. Una interlocución con el estado con capacidad de incidencia sobre las políticas depende de la existencia de instancias intermedias que fortalezcan sus capacidades y su capacidad de acción en el ámbito regional. 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 pueden operacionalizar en diferentes variables empíricas específicas.
- b. En contextos de “identidad fuerte y 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 pública.⁵⁹
- c. 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.
- d. 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.
- e. En el caso chileno las dinámicas de articulación local comparten mayoritariamente varias características:
 - son informales o débilmente institucionalizadas (ej.: 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)

⁵⁹ En este punto podría ser interesante una hipótesis complementaria en la dimensión política respecto del rol de los “liderazgos políticos regionales” de tipo caudillista o semicaudillista, pero que funda su legitimidad en la “defensa de la comunidad frente a la amenaza externa”. Sería interesante saber cuan institucional o extrainstitucionales son dichos liderazgos.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

- 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)⁶⁰.
- f. 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.

3.3 Dinámica asociativa regional y concertación planificada en torno a proyectos descentralizadores

Dividiremos gruesamente el análisis de las dinámicas de concertación entre aquellas que surgen de la política pública en cualquiera de sus niveles y aquellas que son producto del conflicto y la movilización. En el primer caso la concertación entre Estado y sociedad civil es un acto planificado y organizado. Como se ha venido afirmando, son múltiples los campos donde esto ocurre, pudiéndose identificar una gran variedad de experiencias de todo orden donde ocurren procesos de este tipo. Por esa misma razón es necesario analizarlas en su diversidad, sin asumir que por el hecho de concertarse, se está construyendo gobernanza democrática en el espacio regional y local. Ver una tabla síntesis de las experiencias de concertación recopiladas por el estudio en Anexo N° 1.

En el caso de las originadas en el conflicto, en cambio, no responden a un plan o definición previa, sino a la reacción estatal frente a diferentes modalidades de la movilización social y la acción colectiva. Aquí la concertación es una respuesta, más o menos profunda, a situaciones no previstas por la autoridad.

a) Concertación en torno a temas productivos

Una primera conclusión que surge de la recopilación de experiencias de articulación recopiladas en las tres regiones bajo estudio es que no existen instancias institucionalizadas y permanentes de origen regional o articuladas claramente a la política regional.⁶¹ Las Estrategias

⁶⁰ 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.

⁶¹ Una experiencia excepcional y avanzada de concertación originada regionalmente es la Mesa de Desarrollo Rural y Campesino de Coquimbo, que comentamos más adelante y que fue estudiada como caso en el marco de esta investigación (Ríos, 2009)

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Regionales de Desarrollo, por ejemplo, se formulan con componentes participativos, principalmente talleres convocados por las consultoras encargadas de elaborar la estrategia. Sin embargo, por una parte los participantes en dichos talleres no están previamente definidos de acuerdo a criterios públicos y exigibles y, por otra, carecen de instancias posteriores y permanentes de control y seguimiento de lo formulado como estrategia. Se trata, entonces, de instancias de consulta y apertura en la definición de la estrategia, pero no de concertación y articulación de actores.

A pesar de lo anterior, la concertación está presente como forma de acción en diversos campos de la política regional. El principal de ellos, sin contrapeso alguno, es lo que podríamos denominar “articulación con fines productivos”. Se trata de iniciativas de muy diverso tipo que se orientan a estimular y fomentar el desarrollo económico local e involucran a agentes económicos, principalmente el empresariado mediano y pequeño. Tienen como finalidad mejorar la competitividad de dichos empresarios, desarrollar nuevos negocios, principalmente para diversificar la producción rural hacia otros rubros, como por ejemplo el turismo rural. Entre las experiencias identificadas un primer conjunto corresponde a la asociatividad de los municipios, sea a través de asociaciones regionales o temáticas, o a través de sus oficinas o encargados de desarrollo productivo. En casos más avanzados, como la Asociación de Municipios por el Desarrollo Económico Local (AMDEL) del Secano Costero de la Región del Bío Bío, la experiencia permite incluir otros temas. La particularidad del caso –que no se da en las regiones bajo estudio– es el reconocimiento del territorio AMDEL como parte de la planificación regional territorializada y la constitución de la asociación en base a un territorio con problemáticas comunes (Programa de Políticas Públicas y Ciudadanía, 2009),

A partir de las asociaciones municipales y generalmente bajo el incentivo de algún programa del gobierno central surgen, también en el ámbito productivo, iniciativas específicas. Un ejemplo de ello es la Red Intercomunal de Desarrollo Económico de Chiloé, orientada al desarrollo turístico de la provincia. En ella participan diversas organizaciones junto a la Mesa Público Privada de turismo y una ONG especializada (Finisterre). Por parte de los municipios participan las Oficinas de Turismo y Desarrollo Productivo. Junto a ello técnicos del Gore y de la Agencia Provincial de Desarrollo Productivo. Los recursos financieros provienen del CORE y los sectores que impulsan el rubro, mientras los municipios aportan principalmente recursos humanos.

Un segundo conjunto lo constituyen las articulaciones creadas por el programa Chile Emprende, que siguen un modelo similar al anterior, sólo que en ellos la definición territorial es el elemento nuclear de la experiencia, a través de la inclusión como “Territorio Emprende”. El soporte lo brinda SERCOTEC a través de la contratación de un gerente. Normalmente se asocian empresarios junto a municipios u otros organismos, como es el caso de Llanquihue Emprende, que agrupa a los municipios del borde del lago, junto a empresarios turísticos. El análisis de este caso revela una importante participación del gobierno regional en la medida que la orientación del programa corresponde a las prioridades establecidas por éste para la región y por un importante liderazgo político de uno de los alcaldes (a su vez hermano de un diputado y dirigente político de la región) (Neira, 2009).

El modelo Chile Emprende ha sido el que ha adoptado más claramente la idea de desarrollo territorial y articulación multinivel en un programa de un organismo del gobierno central (González, 2009; González, Donovan y Bravo, 2007; Dini, 2009). Se discute, sin embargo, la

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

sustentabilidad del programa, toda vez que se soporta en recursos estatales y en liderazgos de empresarios singulares, sin que pueda preverse una continuidad de la asociatividad empresarial en ausencia del financiamiento del Estado. En el caso de Llanquihue Emprende, se señala que los empresarios “entran y salen” de la experiencia en la medida que sus intereses específicos resultan favorecidos por alguna de las iniciativas que se toman (Neira, 2009) Vale decir se trata de un esfuerzo “desde arriba”, que adopta el enfoque de desarrollo territorial, cuyos resultados dependen de la involucración de actores claves del territorio, aunque su marco de acción e instrumentos siguen estando definidos desde las orientaciones del propio SERCOTEC, lo que en cierta forma limita su “apropiación local” especialmente por parte del sector privado.

Un ámbito sectorial de política donde la concertación está presente como estrategia es el de la pesca artesanal, que constituye en cada región diferentes instancias, siempre de carácter consultivo, principalmente para la implementación de las orientaciones de la política. Al estudiar el caso del Consejo Zonal de Pesca en Los Lagos, se encontró que las instancias definidas formalmente como más relevantes, no eran consideradas por los actores locales como tales. La razón de ello es que –dado el carácter consultivo y el formato estándar de los consejos en todas las regiones– los actores entienden que los problemas más importantes se resuelven a través de negociaciones directas con el gobierno central y no en las instancias regionales. Acotadas las cosas de esta manera –es decir con las definiciones de política y asignación global de recursos (áreas de manejo) y la resolución de conflictos mayores fuera de la esfera de la concertación– el espacio de concertación se utiliza para cuestiones muy específicas, necesarias de resolver con gran flexibilidad y celeridad. Para ello han constituido “sub comisiones” por rubro específico de pesca, aunque en realidad ellas se utilizan para sancionar formalmente aquello que ya ha sido concordado de manera informal (Vallejos, 2009). Vale decir que la función principal de la concertación no es tanto la prevista por la política, sino que la creación de lazos de confianza entre actores diversos, que los habilita para una mejor resolución de sus asuntos.⁶²

La modalidad de articulación público privada, con el sector empresarial, se utiliza en otras iniciativas, sin que en ellas intervenga necesariamente el enfoque territorial. Pero se trata de la formación de redes, más o menos informales, para estimular la actividad económica y productiva. Un ejemplo es la Red de Facilitación de Inversiones de Arica. Aquí el protagonismo lo tienen los organismos de la red regional de fomento productivo, junto al gobierno regional. Se recibe apoyo de CORFO. En este caso participan de manera asociada los empresarios locales a través de la Cámara de Comercio y la Asociación Industriales de Arica. No se trata entonces de una estrategia de desarrollo territorial, sino más bien de la articulación público privada para resolver los problemas de retraso relativo del sector privado en la zona de Arica. También en Chiloé funciona un Comité Gestionador de Negocios.⁶³

⁶² Una experiencia más desarrollada en el ámbito, lo constituye la Comisión Regional de Desarrollo de la Pesca Artesanal del Maule, que ha institucionalizado la vinculación entre los sectores, las federaciones de pescadores y los técnicos. Allí se partió por elaborar participativamente una Estrategia Regional de Pesca Artesanal, que sirve de marco a la acción de la Comisión. Administra fondos para el sector, resuelve conflictos y obtuvo el apoyo del CORE para un proyecto FNDR de fortalecimiento de la asociatividad pesquera artesanal. Se cuenta con una Comisión de Seguimiento de la Estrategia. Tal como muchas de estas instancias, no cuenta con una normativa que la institucionalice y la haga sustentable.

⁶³ Como contraste, podemos señalar la experiencia argentina de la Red Regional de Integración de Emprendimientos Productivos Asociativos –Córdoba. En un contexto mucho más descentralizado, es el

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

A pesar de la importancia y extensión del modelo de vinculación público privada en el ámbito regional, la mayor parte de estas experiencias cuenta con pocos recursos para la contratación de técnicos y profesionales, no están respaldados por una normativa o institucionalidad que les otorgue una proyección a largo plazo. La involucración de los gobiernos y estamentos regionales es muy diversa, sin que se pueda advertir un modelo común, posiblemente porque el protagonismo –directo o indirecto– sigue estando en los organismos centrales, que asignan los presupuestos, establecen las metas y las orientaciones de los programas que están detrás de estas instancias.

En la actualidad, a partir de la llamada “estrategia nacional de innovación para la competitividad” establecida a mediados del decenio, se han constituido en las regiones las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD). Estos son organismos presididos por el intendente regional, pero constituidos con participación del sector privado. La CORFO es el organismo rector de las políticas para favorecer la competitividad, las que a su vez fueron establecidas por el Consejo Nacional para la Innovación en la Competitividad (CNIC) sobre la base de las propuestas del Boston Consulting Group. La estrategia descansa sobre un concepto de “clusters” asociados a regiones o grandes territorios, aunque en realidad se trata de rubros productivos dominantes en torno a los cuales se estima pueden desarrollarse aglomeraciones productivas y de servicios, sin una consideración suficiente de los desafíos de desarrollo y gobernanza territorial (CNIC, 2007; OECD, 2009).

A partir de 2010 las ARD se constituirán como corporaciones privadas de desarrollo, presididas por el intendente, lo cual significará un modelo de articulación público / privado novedoso que habrá que evaluar en sus resultados.⁶⁴ En cualquier caso la existencia de dichas ARD representa un paso adelante en cuanto a la concertación regional para fines productivos, en términos de prioridad política, financiamiento, institucionalidad, etc. (González, 2009). En la configuración de los Comités Estratégicos de Agencias y Corporaciones cada región ha optado por un modelo de concertación y participación diferente del sector privado. En Arica-Parinacota participa la universidad estatal (definida como “sector privado”), tres cámaras empresariales, el gerente del Terminal Pesquero y dos empresarios individuales (una de ellas a nombre de los microempresarios). En Coquimbo, en cambio, el Comité es más amplio, incorporando tres gerentes (uno de ellos de la Minera Pelambres), dos presidentes de asociaciones empresariales, dos Corporaciones de Desarrollo, una federación sindical y una Junta de Vigilancia Rural. En Los Lagos, por su parte, la representación empresarial es netamente sectorial de acuerdo a rubros productivos. En dos regiones participa un consejero regional y en Coquimbo lo hace un alcalde, junto a una mayor representación de los organismos públicos sectoriales.

gobierno provincial el que toma la iniciativa en conjunto con las asociaciones de microempresarios populares, en conjunto con una fundación empresarial y la cooperación internacional.

⁶⁴ El modelo público / privado se prefirió al de concertación pública que había sido propuesto en su momento por las principales corporaciones pro regionalización, que apuntaban a una mejor coordinación regional de las agencias del estado (Fundación Ebert, 2006).

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Dada la diversidad de intereses empresariales, así como de sus proyectos respectivos de desarrollo regional que hemos reseñado, cabe preguntarse como se procesarán en estas nuevas instancias.⁶⁵

b) Articulación sectorial

Más allá del ámbito productivo es posible encontrar múltiples experiencias referidas a temas sectoriales y provisión de diversos servicios. El nivel de consolidación de dichas iniciativas es aún mucho menor, lo mismo que su articulación a la definición e implementación de políticas. Proliferan las “mesas” temáticas o sectoriales. La mesa es un instrumento flexible de incorporación de actores no gubernamentales a la cadena de ejecución, para funciones muy diversas y con medios también muy diferentes a su disposición. Así, la Mesa del Agua en Arica – Parinacota y las de la Mujer Rural en diversas regiones, impulsadas por el SERNAM, entre muchas otras. Su grado de vinculación con las políticas no es definido, por lo cual normalmente dependen mucho del liderazgo y apoyo político que reciban de la autoridad regional. Cuando ello no ocurre, las experiencias se discontinúan o no cumplen funciones relevantes.⁶⁶ Un ejemplo más desarrollado se puede encontrar en Atacama, en la experiencia de la Mesa de Trabajo de la Discapacidad Atacama. Ella se constituyó como una iniciativa regional para acelerar y poner en práctica la Ley de la Discapacidad dictada tiempo antes. Ello permitió involucrar a una diversidad de organismos de la sociedad civil, municipalidades, servicios sectoriales y establecimientos educacionales. Es decir, teniendo el marco normativo ya establecido, la iniciativa regional se orienta a la innovación y apropiación en su contexto específico.⁶⁷

c) Planificación regional territorializada

La planeación regional es otro ámbito donde se ha intentado iniciativas de concertación, destacándose en ese ámbito lo realizado por el Gobierno Regional de Bío Bío, especialmente durante el primer período del intendente Jaime Tohá. La constitución de territorios específicos de planificación a partir de vocaciones productivas y contigüidad geográfica, la constitución de unidades de gestión responsables del territorio y las iniciativas de concertación de los actores públicos, privados y de la sociedad civil en el mismo son los rasgos principales del modelo. La innovación principal, sin embargo, es la exigencia que se hace sobre el programa de inversiones regional, en orden a alinearse con las prioridades territoriales, vale decir este modelo permite, en principio un mayor pertinencia y articulación entre instrumentos de planificación, a partir de

⁶⁵ Las dos concepciones más influyentes en torno a desarrollo regional y descentralización que hoy contienden en el mundo son las del Banco Mundial, basada en la conformación de grandes polos urbanos y aglomeraciones productivas y de servicios, con predominio neto de la gran empresa privada y la regulación de mercado y la de la OECD, basada en la construcción de gobernanza territorial, mayor descentralización y participación del Estado (World Bank, 2009; OECD, 2009).

⁶⁶ Es el caso del Grupo de los 12, para la promoción de los intereses de los adultos mayores en Concepción, cuyo destino fue efímero, luego del cambio de autoridades provinciales. No contaba con un presupuesto, ni equipos técnicos dedicados.

⁶⁷ El contar con una normativa de respaldo puede ser un factor coadyuvante pero no necesariamente produce la articulación requerida con la política. Así lo indica la experiencia de Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza de Puno, Perú, que cuenta con normativa y recursos del presupuesto nacional. A pesar de ello sus impactos han estado más en el fortalecimiento de la sociedad civil y no ha impedido la duplicación de esfuerzos en el nivel regional, dada las inconsistencias del proceso regionalizador en Perú (Panfichi y Dammert, 2005; Ballón, Rodríguez y Zeballos, 2009).

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

la iniciativa regional. A partir de ello se ha favorecido también la articulación intermunicipal, como ocurre en el caso de AMDEL (Programa de Políticas Públicas, 2009). Al tratarse de una innovación regional, sin embargo, no cuenta con una normativa, presupuesto e institucionalización suficientes como para ser incorporado como una práctica permanente y sustentable. Quizás por ello no ha sido incorporado por otras regiones, a pesar de sus éxitos reconocidos. Tampoco ha desarrollado estándares y procedimientos regulares para la incorporación de la sociedad civil en el modelo: la promueve y considera, pero no le fija metas precisas de desarrollo, en cuanto a inclusión, cobertura, transparencia, control, etc.⁶⁸

También la perspectiva de la planificación del desarrollo regional surge desde la propia sociedad civil, cuando conquista mecanismos de articulación con los organismos públicos. En el caso de la Junta de Desarrollo de Arica Parinacota, ese objetivo se cumplió sólo parcialmente, pues estaba en la expectativa de dicha organización, el protagonizar la creación e implementación de la nueva región, expectativa aparentemente estimulada desde el poder político en tiempos del gobierno de Ricardo Lagos (Vergara et al., 2008). Sin embargo la demanda por la nueva región cristalizó en un proceso institucional tradicional, constituyéndose el gobierno regional sin estructuras de participación. Por ello la evaluación del proceso por parte de la elite regional organizada en la Junta – principalmente empresarios- resulta más bien negativa y no parece haber satisfecho su demanda (Idem.)

Un proceso diferente, con menos componentes de conflicto descentralizador, es el verificado en el caso de la Mesa de Desarrollo Rural y Campesino de Coquimbo. Se trata de una iniciativa de origen regional, producto de la evolución y demanda de las organizaciones campesinas unificadas junto a la Asociación de Municipios Rurales de la región. La demanda se orientó hacia la formulación de una política de desarrollo rural y campesino, lográndose –no si tensión- la “cesión” de dicha atribución por parte del intendente a la Mesa. Dicha instancia reúne tanto a las organizaciones del mundo rural (no sólo campesinos), los municipios (alcaldes y concejales), los servicios sectoriales desconcentrados pertinentes y el gobierno regional (intendente y consejeros regionales) (Ríos, 2009). La creación de la mesa tuvo como antecedente la unificación del sector campesino, así como la reunión del conjunto de once “mesas “público / privadas” en esta nueva instancia, dotándola así de poder efectivo. Ello ha obligado a un intenso debate acerca de la reglamentación para la toma de decisiones, lo que constituye una experiencia inédita en el país y es un indicador claro de su mayor institucionalización, aún si formalmente es aún dependiente de la voluntad del intendente, ya que no está contemplada en la institucionalidad pública. El financiamiento se ha obtenido de la reorientación de los instrumentos existentes de inversión regional, lo que se logra por la presencia en la mesa de los consejeros regionales y el intendente. La fortaleza de las contrapartes, la presencia equilibrada de los diferentes estamentos y el consenso respecto de las metas de política a perseguir diferencian esta experiencia de las múltiples “mesas” que existen en las distintas regiones para diferentes temas.

⁶⁸ Una estrategia mucho más compleja de articulación con la sociedad civil y fomento de la participación ciudadana se puede encontrar en la experiencia del Sistema Regional de Planeación Participativa del Magdalena Medio en Colombia.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

d) Redes comunales

También fue posible identificar redes de carácter intra comunal, es decir cuya cobertura es principalmente en algunas zonas, especialmente populares, de una comuna. Se trata principalmente de iniciativas de la sociedad civil, enraizadas en el territorio, cuya característica es la de la alta inclusividad (“todos caben” es la consigna) y el establecimiento de interlocución con las autoridades a partir de la planificación participativa de actividades y prioridades. Llama la atención que en los dos casos reseñados – Taller de Acción Comunitaria y Red La Antena- el vínculo es más fuerte con organismos sectoriales –Ministerio de Vivienda y CONACE, respectivamente- que con el gobierno local (Territorio Chile, 2009; Fernández, 2006). Esto parece confirmar la inadecuación de las estructuras municipales de participación que se han analizado en otros trabajos (Delamaza, 2009). Sin embargo la actividad de concertación en el ámbito municipal es bastante extendida, aunque no de manera autónoma, sino impulsada por proyectos de agencias sectoriales específicas, como se verá en el análisis de las iniciativas de Territorio Chile en el apartado 3.4.

e) Articulaciones para desarrollos programáticos

Finalmente mencionemos las articulaciones específicamente concebidas para el desarrollo de programas de desarrollo. Estas son en ocasiones promovidas por ONG con el apoyo de la cooperación internacional y tienen características de innovación y mayor flexibilidad que la oferta pública regional. Sin embargo su debilidad es la sostenibilidad al no articularse claramente a los instrumentos de inversión y planificación de la región. Un avance interesante parece ser en la región de Los Ríos el proyecto de Agenda Local 21, que ha evolucionado también hacia iniciativas de control social (Los Ríos Cómo Vamos) y ha privilegiado la vinculación e incidencia sobre la Estrategia Regional de Desarrollo en el marco de creación de la nueva región. No hemos identificado otras iniciativas semejantes en otras regiones.

3.4 Articulación y participación para el desarrollo de los territorios

Otro ángulo de análisis de la articulación territorial fue posible de abordar a partir de la consideración del conjunto de iniciativas seleccionadas por Territorio Chile en su primer concurso de experiencias de desarrollo de los territorios que contaba entre sus criterios de evaluación el establecimiento de alianzas entre sector público y la sociedad civil.⁶⁹ Se trata de 120 iniciativas en todo el país, de las cuales 72 son originadas en el sector público y 48 en organizaciones de la sociedad civil. Dichas iniciativas reúnen a un total de 995 actores identificados a partir del cuestionario autoaplicado por los responsables de la iniciativa y desarrollado por Territorio Chile. Aquí la proporción de actores públicos alcanza al 66%, frente a un 28% de organizaciones civiles y 6,0% de empresas y asociaciones empresariales. Entre los organismos públicos predominan los servicios públicos sectoriales (200) y municipios o asociaciones de municipios (172), muy por sobre otro tipo de organizaciones. En el caso de

⁶⁹ Territorio Chile es fruto de un convenio establecido entre la Subsecretaría de Desarrollo Regional, la Corporación Innovación y Ciudadanía y la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ, para identificar, estudiar, premiar, difundir y generar aprendizaje sobre buenas prácticas en el desarrollo de los territorios en el ámbito subnacional en el país. Toma su modelo de trabajo de la experiencia previamente desarrollada por el Programa Ciudadanía y Gestión Pública (Universidad de Los Lagos / Corporación Innovación y Ciudadanía) a través del Premio Innovación y Ciudadanía. Más información en www.territoriochile.cl

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

la sociedad civil lo hacen en primer término las organizaciones territoriales o funcionales (75) y las fundaciones y corporaciones (58), así como otras organizaciones o grupos diversos (61).

Tal como se planteó en las hipótesis, se constata en el análisis de este conjunto, el predominio de las alianzas de alcance municipal o intermunicipal (70), donde a su vez el predominio del sector público es también mayor. Las de alcance propiamente regional o interregional alcanza a un 25% del total.

Profundizando en las modalidades participación y roles cumplidos por la sociedad civil en las articulaciones analizadas, ella varía según el tipo de organización pero sigue una pauta general de vinculación entre éstas y el Estado, marcada por la mayor parte de los programas públicos. Es decir, predominan las organizaciones sociales (38%), las que forman parte de las alianzas público / privadas, mayoritariamente en el rol de beneficiarias de la acción conjunta (44% de las menciones). Sin embargo también están relativamente más presentes en los roles principales (definición de agenda, financiamiento y apoyo político), participando de las estructuras de toma de decisiones (en el 31% de las menciones), mucho más que en el financiamiento de las iniciativas.

En el caso de las organizaciones empresariales, son mucho menos significativas (18%) y su rol es predominantemente de financiamiento y toma de decisiones. En tercer orden de importancia aparecen las ONG quienes cumplen principalmente roles de apoyo (logística y difusión) e implementación (asistencia técnica y capacitación), rol en que son superadas por otras organizaciones (mayoritariamente universidades).

Debe señalarse, sin embargo, que la presencia de la sociedad civil en las instancias de toma de decisiones no se refiere a los niveles de decisión política, por cuanto los programas están radicados mayoritariamente en los niveles locales, donde se aplican políticas ya definidas en otros ámbitos. Aún así es interesante constatar que de las 376 menciones a roles desempeñados por la sociedad civil, 113 (30%) las ubica en roles principales. En el caso del sector público esos roles alcanzan al 39% de las menciones respectivas.

En cuanto a los aportes puede señalarse que los recursos y aportes que movilizan las OSC, estos son principalmente de recursos humanos (30% de los casos), en segundo término la gestión de contactos (18%) y en tercer término el patrocinio o apoyo institucional (14%). Sólo en un cuarto lugar aparecen los aportes de recursos materiales, a través de facilitar instalaciones (13%) y aportes en dinero (12%) rol que cumplen principalmente las ONG y las organizaciones productivas.

Finalmente, en el caso de las iniciativas originadas por el sector público y tal como era de preverse, dada la información general que existe sobre estos temas (Fernández y Ordóñez, 2007; Delamaza, 2009) predomina la participación cuyos objetivos son instrumentales a la política pública. Aún así, este universo de iniciativas destacadas de desarrollo de los territorios está mostrando un panorama cualitativamente mucho mejor de participación, por cuanto los objetivos empoderadores aparecen presentes en el 40% de los reportados. En el estudio de Fernández y Ordóñez ya citado, sobre un total de 305 mecanismos de gestión pública, sólo un 19% contenían objetivos empoderadores de la ciudadanía.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

En el caso de las iniciativas originadas en la propia sociedad civil, como era esperable, la frecuencia de mecanismos de participación es porcentualmente mayor en estas iniciativas que en las originadas en el sector público. Asimismo destaca el mayor avance de un enfoque de derechos, que predomina por sobre el enfoque funcional y el centrado en la pura sociabilidad de las organizaciones y comunidades. Sin embargo el dato más resaltante es el peso abrumador que dentro de las iniciativas tiene la participación de carácter informativo, con independencia de los objetivos que se persiguen. Se requerirían estudios de carácter más cualitativo para interpretar el dato. A modo de hipótesis puede pensarse que la acción de la sociedad civil está aún más concentrada en la ampliación del campo de acción de lo público, campañas de derechos ciudadanos, facilitar el acceso a la oferta pública y concientización en torno a diferentes problemas, antes que involucrada en los mecanismos de operación de las acciones de desarrollo de los territorios. Sólo en los mecanismos funcionales aparece más ligada a toma de decisiones e implementación, en correspondencia con lo que ocurre en el sector público.

3.5 Concertación que surge desde el conflicto y la movilización

No todas las experiencias de articulación son producto de una planificación previa o de la definición de esta como objetivo en un área de política. Existen otras situaciones en que la articulación es una respuesta institucional de “participación ampliada” a la expresión de un conflicto local o regional. 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 regional.⁷⁰
- 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 civil.⁷¹

En el estudio se consideró dos casos que se pueden incluir en esta categoría: el Plan Chiloé y el conflicto suscitado por la demanda de pobladores de Arica cuyas viviendas fueron construidas en terrenos contaminados con desechos de plomo provenientes de una empresa sueca. Para ello se desarrollaron sendos estudios de caso, algunos de cuyos resultados comentamos aquí (Montecinos, 2009; Arriagada, 2009).

⁷⁰ En Chile podría ser el caso de Arica en varias coyunturas

⁷¹ 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 varios factores: a) las dinámicas “pro región” ya existentes en Valdivia; b) la confrontación entre gran empresa y empresariado regional en torno a las externalidades medioambientales; c) aspectos de oportunidad política producidos por el interés del gobierno chileno por ingresar a la OCDE; y d) el cambio de rol de los medios de comunicación. Por ello la repercusión, alcances e impacto de la concertación ciudadana se acrecentó significativamente. Veremos en el análisis del caso del “conflicto del plomo” en Arica, una situación similar.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Ambos casos se originan en una “falla de la política pública”: en Chiloé el anuncio luego anulado de construir un puente para conectar la isla grande con el continente y en Arica la doble decisión de autorizar el depósito de desechos de plomo y otros materiales contaminantes sin tomar resguardos sanitarios (1984) y la de construir viviendas sociales en estos terrenos durante los años noventa. El conflicto chilota es típicamente descentralizador, por cuanto opuso unificadamente a la comunidad isleña con el “poder central” que manifestaba “desprecio” y “abandono” hacia las necesidades de la isla.⁷² En la movilización provincial se articularon alcaldes y diputados, con agentes sociales e institucionales para presionar por un Plan Especial para Chiloé. Consideraciones políticas llevaron al gobierno central a dotar de recursos al Ministerio de Obras Públicas para ejecutar un conjunto de proyectos, principalmente orientados a la infraestructura de conectividad. Esa primera etapa, sin embargo, dio lugar a una nueva ofensiva de presión desde los actores territoriales, que se tradujo en una nueva cartera de proyectos, esta vez surgidos de los actores que ya tenían propuestas previas, negociados nuevamente con el gobierno central.⁷³ Sin embargo la estructura pública careció de capacidad de ejecución de un programa intersectorial con perspectiva territorial y suscitó una nueva presión sobre el gobierno. Ello llevó a la solución actualmente en ejecución: el establecimiento de un delegado del Ministerio del Interior dotado de “poderes” para la coordinación de la inversión y la solución de los problemas de implementación (Montecinos, 2009)

En el caso de Arica, el conflicto era netamente local, pero, al igual que en Chiloé, rebasaba las capacidades tanto del municipio como del gobierno regional (que habían implementado algunas acciones anteriormente). Sin embargo la reacción del gobierno central se produjo frente a la intervención de un nuevo actor, extrainstitucional: una denuncia del caso en un programa de reportajes de la televisión abierta. Al igual que en el caso anterior, el problema “entra en la agenda” por razones netamente políticas que afectan al gobierno nacional. A partir de allí se constituyen directamente tres ministros en terreno y estructuran un plan de soluciones, que considera erradicación de pobladores, indemnizaciones, planes de salud, etc. Sin embargo la solución “concertada” no resulta completamente eficaz, pues algunos de los afectados han recurrido a la justicia, obteniendo indemnizaciones monetarias por esa vía.

Diversos elementos llaman la atención de los casos mencionados. La falla de la política como oportunidad para la acción colectiva en el origen de los conflictos. La falta de respuestas, protagonismo y capacidad de canalizar las demandas por parte de las autoridades regionales, cuyos instrumentos se ven rápidamente sobrepasados por estos problemas. Cuando el problema se vuelve público en el nivel “nacional”, es decir visible a los ojos de la elite política metropolitana o hecho público por los medios de comunicación masiva, se estructura una respuesta política en el nivel central, que no necesariamente atiende las particularidades de la demanda y el conflicto regional. En la medida que existen contrapartes organizadas y propositivas, como en Chiloé, se logra “territorializar” las soluciones haciéndolas más

⁷² Ello se produjo al cancelar la construcción del puente, pues el anuncio de su construcción había dividido a los habitantes y organizaciones de la isla en un conflicto que puede entenderse en el eje “modernización / identidad” y no tiene el mismo acento que el conflicto “centralismo / descentralización” (Ramírez et al., 2008). Este último clivaje de conflicto se agudizaba coyunturalmente producto de otra “falla de la política”: la relativa a los mayores costos del proyecto de transporte público de Santiago, que demandaba la inyección de cuantiosos recursos y obligó al gobierno a “compensar” a las regiones (Maillet, 2009)

⁷³ Es el caso del movimiento de los trabajadores de la salud y organizaciones sociales para la autonomización provincial del servicio y la construcción de diversas obras como consultorios, etc. (Ochsenius, 2009)

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

pertinentes y propias. En Arica, en cambio, la estrategia más eficaz para los afectados resulta ser la judicial, que tiende a privatizar las soluciones, restando eficacia a la acción colectiva y la negociación política. La estructuración de respuestas intersectoriales “contaminadas” por el enfoque de pertinencia territorial resultan de difícil implementación, ante lo cual se recurre nuevamente a una solución “política”, como ocurrió en Chiloé, donde el gobierno central –a través del Ministerio del Interior y no de alguna entidad sectorial o institución regional– prácticamente debe intervenir el Plan para lograr hacerlo efectivo.

Desde el punto de vista de los actores del territorio y la satisfacción de sus demandas, la concertación surgida del conflicto resulta claramente de mayor impacto y alcance que las modalidades consultivas propias de la mayoría de las instancias de concertación consideradas regularmente en diversas áreas de política. Sin embargo la conversión de dichas respuestas en formas de “gobernanza territorial” parece depender de algo más que de la capacidad de presión o la instalación del conflicto en la agenda política. El factor diferenciador parece ser la capacidad organizativa y propositiva, junto con la unidad de los actores en torno a metas comunes. Ello se verifica en estos dos casos, así como también en el del Consejo Campesino y la Mesa de Desarrollo Rural de Coquimbo. A ello se agrega, sin embargo, la presencia y actividad de intermediadores políticos capaces de lograr la respuesta del gobierno central. Nos referimos a alcaldes y diputados en Chiloé; representantes electos y medios de comunicación en Arica. Sólo en Coquimbo la presencia de los intermediarios es menos visible y, curiosamente, allí la concertación tiene un carácter netamente regional. Vale decir la intermediación es más institucionalizada –o más precisamente proto institucional– y el juego político se realiza en la región, a través de intendentes “empoderados” y con capacidad política.⁷⁴

Una consideración que debe hacerse respecto de las respuestas *ad hoc* a los conflictos, en ausencia de estructuras institucionales adecuadas de participación, se refiere a los grupos de la sociedad civil que logran resultados de incidencia y los que no los obtienen. Como la sociedad civil es eminentemente heterogénea, será la dotación de poder previa la que determine la capacidad de logro de los actores sociales. Aquellos que muestran mayor consolidación y éxito son los que combinan la estrategia de acción legal, con la movilización activa, generalmente apoyada por los medios de comunicación –que han ido acogiendo crecientemente el papel de denunciantes– y el aporte de expertos y profesionales que fortalecen la demanda y las propuestas. Es el caso de los movimientos ciudadanos que en la Región Metropolitana han logrado incidencia en la modificación y congelamiento de once Planes Reguladores comunales, el cambio de trazados y obras en diferentes proyectos inmobiliarios o viales y el incremento de costos asumido por el Estado en diversos proyectos.⁷⁵

El movimiento pionero fue el que surgió como oposición al proyecto de autopista urbana en Santiago denominado Costanera Norte, por parte de los vecinos de los barrios de clase media y alta. El último ha sido el plebiscito comunal organizado en la comuna de Vitacura (la más rica del país), que fue el primer plebiscito de origen ciudadano desde la reforma a la ley municipal

⁷⁴ Este último rasgo, la fortaleza política del liderazgo regional, se repite también en el caso de Bío Bío y ha posibilitado en ambos casos el desarrollo de instancias de concertación netamente regionales, por sobre lo sucedido en otras regiones.

⁷⁵ Un estudio reciente calcula en US \$586 millones el costo adicional que han tenido para el Estado estos procesos de participación *ex post*, frente a diseños que no consultaron a la comunidad, ni consensuaron proyectos, ni indemnizaron adecuadamente los costos implicados (Poduje, 2008)

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

en 1999. En estas experiencias, así como en otras, se evidencia que una participación exitosa en términos de lograr cambios está asociada a la mejor situación económica de sus moradores y a la mayor vinculación y capacidad de influencia de los vecinos y vecinas en relación a los centros de poder dentro y fuera del gobierno y, por lo tanto, se hace más difícil en espacios regionales. Estos sectores son también los que han logrado superar la fragmentación que caracteriza a las organizaciones ciudadanas en el país, dando origen a una influencia más significativa.⁷⁶

No existen instancias institucionales de participación que involucren el proceso regional o que articulen lo que surge de los niveles locales en una instancia superior. Sin embargo se impulsan iniciativas participativas, como hemos apreciado a lo largo del trabajo. Pero el proceso deliberativo sobre políticas y orientaciones regionales –por ejemplo Estrategias y Planes de Desarrollo Regional- se realiza a través de instancias *ad hoc* y tiende a involucrar principalmente a los actores de la elite regional: autoridades regionales, los actores del mundo empresarial y los medios de comunicación. El problema entonces es que la participación y movilización extrainstitucional con capacidad de incidencia real es una oportunidad sólo para quienes cuentan con más recursos y que, en muchas ocasiones, los mecanismos institucionales regulares solamente sancionan en la práctica lo que está de hecho concordado previamente (Cortés, 2000).

4. Consideraciones finales

La constitución de actores sociales fuertes capaces de movilizar la demanda descentralizadora parece ser “la pieza que falta” para el avance del proceso. De una parte este ha avanzado más por la vía administrativa e institucional. De otra, la dinámica de relación entre el centro y las regiones tiene gran asimetría y manifiesta rasgos de asistencialismo, dependencia y falta de autonomía de estas últimas. En ello parecen coincidir la mayor parte de los diagnósticos. ¿Cuál es la capacidad efectiva de los actores regionales? Y, más importante aún, ¿cuánto hacen y pueden hacer de manera concertada para impulsar el proceso descentralizador? Esas fueron las preguntas base de este estudio. Para responderlas se realizó una caracterización de los principales actores para dibujar el mapa de actores estratégicos en las regiones bajo estudio. Luego se analizaron tres ámbitos de concertación para la descentralización: las iniciativas que surgen de manera planificada desde la política pública; las iniciativas emergentes orientadas al desarrollo de los territorios y las que surgen desde un conflicto o una movilización regional.

La hipótesis guía de este estudio indicaba que el verdadero problema no consistía en la debilidad o ausencia absoluta de actores, ni tampoco en la inexistencia de experiencias de concertación entre sociedad civil y Estado. Antes bien lo que se postuló fue que el potencial de articulación para la descentralización estaba determinado por condiciones socioeconómicas

⁷⁶ De un total de 32 organizaciones ciudadanas surgidas con posterioridad al conflicto de Costanera Norte, 18 de ellos lo han hecho en el barrio alto tradicional de Santiago, a los que se suman los provenientes de desarrollos inmobiliarios recientes en las comunas más pudientes y a barrios de altos ingresos construidos en comunas populares. Con ello “la proporción de movimientos ‘ABC1’ se eleva a 66%. El 16% restante se distribuye en comunas de clase media (...) sólo el 19% de los movimientos ciudadanos se localizan en comunas de bajos ingresos” (Poduje, 2008:7). Por las características del proceso, los cambios de regulaciones y programas y los mayores costos asociados no necesariamente responden a un incremento del bien público, sino que a la respuesta forzada que el Estado ha debido dar a movilizaciones de grupos con capacidades de incidir.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

que configuran a algunos de los principales actores (especialmente empresariado y actores laborales) y el tipo de interfaces construidos a través de los instrumentos de política pública (normativos, programáticos, de financiamiento, etc.). Vale decir que existiendo instancias e iniciativas, estas no están desplegando todo su potencial y que es posible intervenir para incrementarlo.

En cuanto a los actores regionales se constató una gran heterogeneidad interna de los mismos, pero también entre las regiones. En el caso del empresariado las consideraciones estructurales indican el predominio creciente de la gran empresa y el retroceso de todas las demás categorías empresariales, lo que está indicando una fuerte tendencia centralizadora, pues la Región Metropolitana concentra más del 80% de las grandes empresas. A su vez la gran empresa extractiva y ligada a los recursos naturales existentes en diferentes regiones, no parece estar teniendo un impacto en pro de la articulación para la gestión descentralizada en las regiones bajo estudio, si bien cada rubro tiene características diferentes y es necesario profundizar en ellos. La diferenciación interna del sector empresarial requiere también de un estudio en particular, pues resultará determinante para las posibilidades de articulación.

En el caso del sindicalismo, el panorama general es de estancamiento en los últimos 15 años. Analizando las diferencias regionales, sólo en Los Lagos se registra un crecimiento –si bien irregular- del movimiento sindical. Sin embargo esta mayor capacidad o potencial de acción no se manifiesta con claridad en la dinámica regional (iniciativas de concertación), con excepción de los sindicatos ligados a la pesca artesanal. Por una parte se trata de fenómenos de sindicalización recientes y por otra están fuertemente impactados la cambiante dinámica del empleo en el sector salmoneero, hoy en plena crisis. Los datos son escasos, pero al parecer la orientación del sindicalismo tiene un carácter corporativo más que articulado a las dinámicas del desarrollo regional. Lo que no es de extrañar si se considera que las decisiones principales relativas a la política acuícola se toman en Santiago, con prescindencia de los actores regionales (gobierno regional y otros). La conclusión que obtenemos de ello es que, en presencia de un actor potencial y en crecimiento, el espacio de las políticas públicas regionales resulta decisivo para su actualización y conversión en “masa crítica” regional.

Los actores más presentes en iniciativas de concertación y convocados permanentemente por las iniciativas públicas en el ámbito local y regional son los llamados “territoriales”. Nuestra revisión de la diversidad de organizaciones territoriales en las regiones que estudiamos nos llevó a concluir que, en su gran mayoría, su acción está limitada al ámbito local o estrictamente comunitario y que su capacidad de articulación en el nivel provincial o regional es escasa. La capacidad de articulación para la descentralización parece estar ligada a la construcción de instancias más amplias de representación y vocería. Así lo indican la situación de las organizaciones productivas y en cierta medida las organizaciones indígenas (que no estudiamos en profundidad), que manifiestan una mayor presencia en las dinámicas concertadas.

Por último se analizó las llamadas organizaciones de intermediación. Tal como se señaló anteriormente, sólo algunos actores cuentan con organizaciones formalizadas de segundo grado que les permitan una presencia regional continua. También aquí los actores productivos aparecen con mayor relevancia. En particular empresarios regionales, organizaciones campesinas en Coquimbo y pescadores artesanales en Los Lagos. Su orientación de acción puede ser más o menos corporativista, pero se registraron dinámicas relevantes orientadas al desarrollo regional, como son las Corporaciones de desarrollo (Arica Parinacota y Coquimbo)

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

y el Consejo Campesino de Coquimbo. Con excepción de este último, sin embargo, la mayor presencia de estas organizaciones parece estar ligada a las capitales regionales o a las principales ciudades, tendiendo a reproducirse una cierta tendencia al centralismo intrarregional.

Los medios de comunicación regional son un ámbito relevante en la constitución de opinión pública regional y cuentan con gran adhesión de la población. Sin embargo la debilidad de sus propias agendas y su excesiva dependencia de las fuentes gubernamentales y las temáticas nacionales parecen estarles restando potencial activo. Así, el fortalecimiento de la comunicación local y regional parece ser una necesidad tanto a más apremiante que el fortalecimiento organizacional de la sociedad civil, especialmente en las llamadas “organizaciones de segundo grado” y en su implantación más allá de las principales ciudades de la región.⁷⁷

El análisis de las experiencias y dinámicas de la concertación confirmó las hipótesis previas en el sentido que las condiciones institucionales no otorgan a los actores regionales la suficiente autonomía para fortalecer las instancias de concertación que se han creado.⁷⁸ Las iniciativas más consolidadas parecen ser las del ámbito productivo, que, además han ido evolucionando hacia un enfoque territorial del desarrollo económico, lo que cual las puede fortalecer en el futuro. Las limitaciones principales de dichas experiencias han sido, en primer término, la fragilidad institucional de las mismas, pues son apoyadas en programas como Chileemprende, pero no constituidas como instituciones regionales estables dedicadas a ello. Por otra parte, la debilidad asociativa de los propios actores productivos y su relativo aislamiento del resto de la sociedad civil regional. Sin embargo también se registran buenas prácticas que amplían este panorama, como lo son la AMDEL, donde se conjuga un mayor avance del enfoque territorial, el liderazgo de la asociación de municipios y una apertura desde el desarrollo económico hacia otras temáticas de interés del territorio considerado. También se requiere un mayor soporte técnico y de recursos para darle potencial a estas iniciativas y una distribución de competencias que favorezca el protagonismo regional en la definición de metas y proyecciones.

La experiencia de AMDEL en Bío Bío, así como la del Consejo Campesino y la Mesa de Desarrollo Rural en Coquimbo están indicando un alto potencial para aquellas iniciativas basadas en lo productivo y el desarrollo económico, que cuentan con un enfoque territorial definido y una estrategia inclusiva de los actores del territorio. Las dificultades actuales residen en la baja institucionalización que aún tiene este enfoque en la administración pública, lo cual vuelve frágiles a estas iniciativas en términos de sustentabilidad.

También debe mirarse con atención la constitución de Corporaciones de Desarrollo a partir de las ARD. En estas se advierte una interesante variedad regional en su constitución, lo que revelaría grados de apropiación mayor que en otros casos. Sin embargo no parecen tener un enfoque territorial integrado en su quehacer, lo cual debiese ser considerado a futuro, pues de otro modo seguirán dependiendo de las orientaciones generales de CORFO, emanadas del nivel central.

⁷⁷ Un caso especial sería Arica Parinacota, por la enorme concentración urbana de su población. Aquí la comunicación radial y vía Internet resultan de gran relevancia para incorporar al sector rural.

⁷⁸ Este aspecto se trata en profundidad en la dimensión social de este estudio. Ver los textos de Nuria Cunill.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Al analizar las experiencias de articulación para el desarrollo territorial –a partir del Sistema Territorio Chile- se constata que predominan las del ámbito local, con un fuerte predominio sectorial en cuanto a su conducción y orientaciones. Esa modalidad de concertación, basada en una política sectorial que busca interlocutores directos en el municipio o la sociedad civil local, parece adecuada para canalizar y hacer más efectiva la obtención de las metas sectoriales. Pero no ofrece mayor potencial, de acuerdo a nuestro estudio, para la construcción de concertación regional sustentable. Sólo un 25% de las experiencias consideradas, alcanzan niveles supralocales y pueden estar mostrando la pauta a considerar en esta materia.

Por último, también se analizaron concertaciones que surgieron del conflicto. Aquí se verifica un alto potencial de posicionamiento regional y local, por cuanto se trata de iniciativas que lograron “entrar en la agenda nacional” y eso les brindó una oportunidad política que los actores supieron aprovechar. Sin embargo en todos los casos se evidenció la debilidad del estamento regional, que aparece con poca capacidad de procesar demandas y proponer soluciones efectivas. También se observa que, aunque los actores locales lograron hacer más pertinente y efectiva la inversión pública, no han logrado hasta el momento, la constitución de instancias de decisión regional o local y las soluciones siguen dependiendo del nivel central. Por ello la conclusión es que no es suficiente con incrementar la capacidad de presión de la sociedad civil local. Con ello se logra – si se cuenta con mediadores políticos eficientes, con capital social previo o con acceso a los medios de comunicación nacionales- un impacto relevante, pero no todavía la construcción de mecanismos de gobernanza local como los que se requieren. También debe destacarse que existe el riesgo de reproducción de desigualdades, por cuanto los actores con mayor capacidad de presión son también aquellos con mayor poder previo. Un horizonte de política pública inclusiva y equitativa requiere abrir también posibilidades para los actores más débiles o marginados.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

5. Bibliografía

- Albuquerque, F. (1997) Espacio, Territorio y Desarrollo Económico Local. En: Persona y Sociedad Vol. XI, N° 1, abril. ILADES, Santiago de Chile.
- Aroca, P. (2009) *El mercado, sus agentes y la descentralización*. Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.
- Arriagada, E. (2009) *El conflicto por polimetales en Arica. Movilización social, desarticulación local e intervención centralizada*. Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.
- Avritzer, Leonardo (2002) *Democracy and the Public Space*. Princeton University Press.
- Benavente, J. (2008) *La Dinámica Empresarial en Chile (1999 – 2006)*. Ministerio de Economía.
- Ballón, E., Rodríguez, J. y Zeballos, M. (2009) *Fortalecimiento de Capacidades para el DTR: Innovaciones institucionales en gobernanza territorial*. Documento de Trabajo N° 53. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP, Santiago de Chile.
- Bebbington, A. (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, A., Delamaza, G. y Villar, R. (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>
- Blanco, I. y Gomá, R. (coords.) (2002) *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Ariel, Barcelona.
- Bresser, L. (1996) *Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C.
- Cabrero, E. (2005) *Acción Pública y Desarrollo Local*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Consejo Nacional para la Innovación en la Competitividad (2007) Estrategia Nacional de Innovación. Volumen 1. <http://www.cnic.cl/content/view/468181/Hacia-una-Estrategia.html>
- Contesse, J. y Delamaza, G. (2005) *Pobreza y derechos humanos en Chile. Análisis de dos programas sociales*. Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Documento de Trabajo N° 15, Universidad de Los Lagos, Santiago.
- Cortés, A. (2000) *El Circuito Extrainsitucional del Poder*. ChileAmérica / CESOC, Santiago de Chile.
- Delamaza, G. (2005) *Tan Lejos Tan Cerca. Políticas Públicas y Sociedad Civil en Chile*. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- Delamaza, G. (2009) - La Institucionalización de la Participación en Políticas Públicas en Chile. Estado Actual y Desafíos. En: De la Fuente, Gloria *et al. Participación y Nuevos Desafíos Político-Institucionales*. Serie Estudios Volumen III División de Estudios Ministerio Secretaría General de Gobierno, Santiago de Chile 2009. http://www.minsepres.gob.cl/portal/documentos/documentos/Estudios/documentos_serie_estudios/volumen_iii/documentoLista/0/documento/VOL%203.pdf
- Delamaza, G. y Ochsenius, C. (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.
- Dini, M. (2009) Capital Social y Programas Asociativos: reflexión sobre instrumentos y estrategias de fomento CORFO. En: Muñoz, O. editor: *Desarrollo Productivo en Chile. La experiencia de CORFO entre 1990 y 2009*. CORFO / FLACSO / Catalonia, Santiago de Chile.
- Dirección Nacional del Trabajo (2009) *Compendio de Series Estadísticas 1990 – 2008*. I. *Sindicalismo*. Departamento de Estudios.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

- Durston, J. (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
- Fernández, M. y Ordóñez, M. (2007) *Participación Ciudadana en la Agenda Gubernamental de 2007. Caracterización de los Compromisos*. Programa Ciudadanía y Gestión Pública. En:
<http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/barometro/Informe%20final%20S.E..pdf>
- Foerster, R. et al. (2009) *La Máquina Municipal (en Alto Bío Bío) y la Sociedad Mapuche*. En: Delamaza, G. y Flores, D.: *Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana*. Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Universidad de Los Lagos, Santiago de Chile.
- Fundación Ebert (2006) *Agencias de Desarrollo Regional. La opinión de las regiones*. FES, Santiago.
- Garretón, M. (2000) *La Sociedad en que Vivi(re)mos*. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- González, R. (2006) *Agentes y Dinámicas Territoriales: ¿Quién Produce lo Local? Estudio de tres ciudades chilenas (Valdivia, Temuco, Arica)*. Faculté de Sciences économiques, sociales et politiques. Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve.
- González, R. (2009) *CORFO, Fomento Productivo, Innovación y Articulación de Actores*. Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.
- González, R., Donovan, P. y Bravo, G. (2007) *La Política Estatal y sus Efectos sobre la Economía Popular y los Territorios Locales*. Université du Québec en Outaouais.
- Infante, R. (2008) *La Salmonicultura Chilena, procesos y desafíos*. Salmon Chile.
<http://www.salmonchile.cl/frontend/seccion.asp?contid=387&secid=33&secoldid=33&subsecid=117&pag=1> Consultado 17 de diciembre 2009.
- Katz, J. y Contreras, C. (2009) *Desarrollo Local, Convergencia con Exclusión Social y Teoría Económica*. Documento de Trabajo N° 34. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP, Santiago de Chile.
- Maillet, A. (2009) *Transantiago y Regiones ¿Una oportunidad perdida para una mayor descentralización en Chile?* Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.
- Ministerio de Economía (2009) *Panorama de la Empresa en Chile*. www.observatorioempresas.cl
- Ministerio de Economía (2009b) *Primera Encuesta Longitudinal de Empresas 2007*.
www.observatorioempresas.cl
- Montecinos, E. (2009) *Plan Chiloé: de la Actuación Sectorialista a la Gobernanza Multinivel en la Intervención Territorial*. Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.
- Monje, P. (2007) *La Negociación Centro – Región en Chile: realidad o mito – El caso de la región de Los Lagos*. RAP N° 41 (4), Río de Janeiro
- Neira, V. (2009) *La Concertación para el Desarrollo de la Pesca Artesanal en la Región de Los Lagos*. Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.
- Ochsenius, C. (2009) *Movilización, Disputa y Oportunidad Política. La Generación del “Plan Especial Chiloé” (2006-2008)*. Documento de Trabajo para el Proyecto FONDECYT N° 1085180. Inédito.
- Panfichi, A. y Dammert, J. (2005) *Participación, concertación y confrontación en espacios locales. El caso de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza del Departamento de Puno*, abril, en:
<http://www.innovacionciudadana.cl/latinoamerica/pdf/Puno%20ok.pdf>
- Pezo, L. (2009) *Sociedad Civil y Desarrollo Rural: Trayectorias de Participación Social en la Comuna de Río Hurtado (1990 – 2008)*. Tesis para optar al grado de Magíster en Antropología y Desarrollo, Universidad de Chile.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

- PNUD (1998) *Desarrollo Humano en Chile 1998. Las Paradojas de la Modernización*. PNUD, Santiago de Chile.
- PNUD (2000) *Mas Sociedad para Gobernar el Futuro*. PNUD, Santiago de Chile.
- PNUD (2008) *Desarrollo Humano en Chile Rural. Seis millones por nuevos caminos*. PNUD, Santiago de Chile.
- Poblete, M. (2009) *Presencia de las Políticas Públicas en el Discurso Periodístico Regional. Estudio de Caso: Diario El Día de La Serena, Región de Coquimbo*. Universidad de La Serena, La Serena.
- Poduje, I. (2008). *Participación Ciudadana en Proyectos de Infraestructura y Planes Reguladores*. Temas de la Agenda Pública Año 3, N° 22. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Programa de Políticas Públicas (2009) *Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Económico Local: Una experiencia de descentralización desde lo local*. Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.
- Ramírez, E. et al. (2009) *Caracterización de los Actores de Chiloé Central*. Documento de Trabajo N° 55. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP, Santiago de Chile.
- Ríos, S. (2009) *Mesa de Desarrollo Rural y Campesino de la Región de Coquimbo: Participación campesina y políticas públicas en la Región de Coquimbo*. Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.
- Rojas, C. (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.
- Santibáñez, A. y Barra, M. (2008) *Participación de los Gobiernos Regionales en la Definición de Políticas Públicas en Chile: el caso del gobierno regional de Los Lagos y la política nacional de acuicultura*. Revista de Administracao Publica, Rio de Janeiro 42(3).
<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a07v42n3.pdf>
- Territorio Chile (2009) *Juntos Construyendo una Vida Mejor*. Taller de Acción Comunitaria Valparaíso. En: Territorio Chile: *Buenas Prácticas para el Desarrollo de los Territorios. Experiencias Destacadas 2008*. Serie Documentos de Trabajo N° 4 División de Políticas y Estudios, SUBDERE, Santiago de Chile.
- Universidad de Los Lagos / SalmónChile (2007) *Estudio de Percepción de la Industria Salmonera, tendencias y perspectivas*.
<http://www.salmonchile.cl/frontend/seccion.asp?contid=396&secid=33&secoldid=33&subsecid=117&pag=1>
- Valdivia, A. (2006) *Red Territorial La Antena La Serena, IV Región de Coquimbo*. En: Programa Ciudadanía y Gestión Pública: *Premio Innovación y Ciudadanía. 20 experiencias destacadas 2006*. Universidad de Los Lagos, Santiago de Chile.
- Velásquez, F. y González, E. (2003) *¿Qué ha pasado con la Participación Social en Colombia?* Fundación Corona, Bogotá.
- Venegas, F. (1998) *Las Organizaciones Locales al Interior de las Estructuras Sociales del Altiplano Chileno*. Corporación de Estudios y Desarrollo Norte Grande, Arica.
- Vergara, P. et al. (2008) *Representaciones del poder y el desarrollo en las elites regionales. Conflicto y cooperación en la Región de Arica y Parinacota*. RedDete-Alc y Universidad de Tarapacá.
- World Bank (2009) *Reshaping Economic Geography*. The World Bank, Washington.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Anexo N° 1 Experiencias de Articulación Regional Planificada

Arica Parinacota	Coquimbo	Los Lagos	Otros Casos y Regiones
Articulación para Fines Productivos			
Asociación de Municipios Rurales	Asociación de Municipios Rurales	Asociatividad Municipal: política / temática	AMDEL Bío Bío
	Limarí Emprende	Territorios Emprende (4)	
		Consejo de la Pesca Artesanal Región de Los Lagos	Comisión Regional de Desarrollo de la Pesca Artesanal Maule
Consejo Consultivo de Propietarios Parque Lauca Red de Facilitación de Inversiones - Arica.	Modelo de Gestión Integrada de Cuenca Comunidad Agrícola de Peñablanca	Centro Gestorador de Negocios Chiloé	Red Regional de Integración de Emprendimientos Productivos Asociativos –Córdoba, Argentina.
Articulación para Temas Sectoriales y Provisión de Servicios			
			Plataforma de gobierno electrónico para coordinación y gestión – Asociación Municipios de Antofagasta Sistema Regional de Recolección y Disposición Final de Basura – Asociación de Municipios Zona Norte de Guerrero - México
Mesa de la Mujer Rural		Mesa de la Mujer para seguimiento PRIO	
Mesa del Agua		Mesas Sectores Productivos Mesas Temáticas de Salud	Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza Puno - Perú. Mesa de Trabajo de la Discapacidad Atacama.
		Comisiones: infraestructura y productivas	Grupo de los 12. El Adulto mayor se organiza – Concepción
Planificación Territorial			
Junta de	Consejo		Modelo de Gestión Territorial

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Desarrollo de AP	Regional Campesino / Mesa de Desarrollo Rural		Bío Bío. Sistema Regional de Planeación Participativa en el Magdalena Medio
Redes Locales y Comunes			
	Presupuesto Participativo M. de La Serena Red Territorial La Antena		TAC Juntos Construyendo una Vida Mejor – Cerro Cordillera Valparaíso
Articulación para Programas Territoriales			
Programa de Desarrollo Sustentable con Jóvenes Aymaras en Parinacota		Articulación del Mundo Indígena de Chiloé con la SC, el E y la empresa Privada.	Educentro Ilo - Perú. Articula ONG, municipio y región para mejorar la calidad de la educación. Convivencia en Seguridad Río Negro, Argentina. Programa Extra Muros Teatro Regional del Maule Agenda Local 21 Programa Eco Región Los Ríos

**5. Base de datos Cualitativa de experiencias
relevantes en las regiones de Arica – Parinacota,
Coquimbo y Los Lagos.**

REGIÓN DE ARICA – PARINACOTA

1. Experiencia 1. Experiencia: Mesa del Agua, Arica y Parinacota

a) Aspectos generales de la experiencia

Esta entidad es la continuadora de la Mesa Público-Privada de Recursos Hídricos, a través de la cual se diseñó durante el año pasado un camino que incluyó la ejecución del Plan Hidrológico, con estudios de las cuencas de los ríos San José y Lluta y obras viales y estudios de proyectos para mejorar el borde costero. La nueva instancia surge a raíz de la preocupación gubernamental y ciudadana por lograr una mejor gestión en el aprovechamiento de los recursos hídricos en la Región de Arica y Parinacota. Para ello, los actores deberán consensuar sus acciones en una Estrategia Regional de Recursos Hídricos.

Año de gestación: 2006

Objetivos: Gestión y uso sustentable de los recursos hídricos en la zona semidesértica de la Región de Arica y Parinacota

Funciones: Coordinar todas las instancias de gestión del recurso hídrico, tanto en las instituciones públicas como privadas; Establecer posibilidades para la generación de alternativas en la producción de recurso hídrico en la Región.

Escala de la experiencia: Regional

Actores que integran la experiencia: La creación de este espacio participativo, fue promovida por el intendente Luis Rocafull, la secretaria regional ministerial de Obras Públicas, Pilar Mazuela, y el director regional de Aguas, Waldo Contreras. Inicialmente se convocó a 36 instituciones, pero se espera sumar a más entidades, en la medida que surjan necesidades y problemáticas relacionadas con el manejo del agua tanto en el ámbito urbano y rural de la Región de Arica y Parinacota.

A la apertura de este espacio participativo, acudieron en representación del sector privado, los dirigentes de la Asociación de Agricultores de Arica, de la Comunidad de Aguas del Canal de Azapa (Comca), de la Junta de Vigilancia del Río Lluta, de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos Rurales, de la Empresa Sanitaria Aguas del Altiplano, y de la Cámara Chilena de la Construcción.

Como contraparte, por el sector público participaron el intendente; los seremis de Obras Públicas, Agricultura, Minería y Bienes Nacionales; además de los directores regionales de Aguas, Vialidad, Obras Hidráulicas, Obras Portuarias, Arquitectura, Planeamiento, la fiscal regional de Obras Públicas, y el jefe de Estudios de la Dirección General de Aguas, Pedro Rivera. También se sumaron a ellos, los directores regionales de la Conaf, Conama, Indap, Sernageomin, Onemi, Superintendencia de Servicios Sanitarios (Siss), y representantes de la Gobernación Provincial de Parinacota, Inia, SAG, y del Ejército.

Alcances: Mejorar la situación de acceso, manejo y uso del recurso hídrico en la región. Con este fin se pretende llegar a convocar a todos los actores relacionados de algún modo con la temática hídrica, tanto en términos productivos, como comunitarios.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Presupuesto: Cuenta con un presupuesto establecido en el Convenio de Programación, suscrito entre el MOP y la Mesa, el que considera las demandas ciudadanas.

b) Aspectos Políticos

Objetivo en el plano político: La Mesa Regional del Agua es una de las tres que, en forma piloto, deben ser creadas en el país de acuerdo a los lineamientos diseñados el Ministerio de Obras Públicas. Las otras dos fueron instaladas en las regiones de Antofagasta y Atacama. Las tres tienen como objetivo dar un uso racional a los recursos hídricos, generando planes y estudios consensuados entre las autoridades y las comunidades de usuarios de las aguas.

Presencia del espacio público regional: Existe presencia entre la comunidad relacionada exclusivamente con la temática hídrica.

Apoyo político: Esta es una iniciativa transversal a los partidos políticos, por lo que cuenta con una amplia base política para actuar, en vista de que la problemática del recurso hídrico en la zona cuenta con amplio apoyo de la sociedad civil en pleno.

Potencialidad en la construcción de gobernanza: Todos los actores esperan contribuir a la generación de espacios de gestión efectiva del recurso hídrico, además de potenciar la generación de nuevas y mejores formas de acceso, manejo y uso del recurso.

c) Aspectos Institucionales

Normatividad que la sustenta: Como se señaló, esta iniciativa forma parte de los lineamientos entregados por Ministerio de Obras Públicas; sin embargo, no se cuenta con mayor información al respecto.

Instrumentos de gestión que involucra: Por ahora el Convenio de Programación, suscrito entre el MOP y la Mesa del Agua. No se cuenta con mayores antecedentes.

Rol del GORE: El GORE participa validando los procesos.

Características del diseño institucional: Para dar soporte a su funcionamiento, la Dirección Regional de Aguas del MOP –que tendrá a cargo la Secretaría Técnica de la Mesa-, contrató al ingeniero civil Mario Vargas como secretario ejecutivo. Junto con ello, se apoyará en estudios que contratará a la Universidad de Tarapacá y existirá un Comité Técnico integrado por autoridades y organizaciones gremiales para la gestión de propuestas.

Capacidades de las contrapartes institucionales: Amplias. Todas las contrapartes y organismos asociados a la Mesa cuentan con gran apoyo de sus bases; asimismo, las contrapartes institucionales poseen capacidades técnicas de relevancia, como para sostener el trabajo de la Mesa a lo largo del tiempo.

d) Aspectos Sociales

Capacidades propositivas de la SC: Las demandas de la sociedad civil relacionadas con la temática hídrica generaron esta mesa, por lo que la capacidad de proposición es la que mantiene y nutre las actividades implementadas.

Naturaleza de los problemas que abordan: Por ahora, la Mesa del Agua aborda temáticas netamente productivas.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Demanda social que las impulsa: Básicamente es la escasez y mala distribución del recurso hídrico para la producción de la zona.

Modalidad del movimiento: Nace impulsada desde el Ministerio de Obras Públicas y articulada desde la Intendencia regional. No se cuentan con más antecedentes.

Bibliografía

<http://www.dga.cl/index.php?option=content&task=view&id=1430&Itemid=204>

<http://www.elmorrocotudo.cl/admin/render/noticia/15514>

<http://www.redagricola.com/content/view/271/1/>

Experiencia 2 Consejo Consultivo del Parque Nacional Lauca

a) Aspectos generales de la experiencia

Año de gestación: 2007

Objetivos: Complementar la productividad de los recursos existentes en el Parque Nacional con el uso sustentable de los mismos, manteniendo las convenciones internacionales de protección y conservación de la biósfera firmadas por el Estado de Chile.

Funciones: Organizar y sancionar el proceso relativo a los proyectos que instancias públicas y privadas proponen al Consejo para desarrollarse dentro de los márgenes de su acción.

Escala de la experiencia: Comunal

Actores que integran la experiencia: Las 11 sucesiones de herederos de tierras del Parque Nacional Lauca, 5 de las cuales son sucesiones completas, 4 corresponden a troncos de las mismas y el resto a fragmentos sucesoriales. Esta experiencia convoca a casi todos los servicios públicos de la Región, entre los que se cuenta a la Corporación Nacional Forestal (CONAF), quién fuera el impulsor original del proceso que se desarrolla en el Consejo, Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), Corporación Nacional Indígena (CONADI), entre otras. Al mismo tiempo, se articulan con la Intendencia de la región de Arica y Parinacota.

Alcances: Reconocimiento de la propiedad privada de la tierra por parte del Estado de Chile, a través de sus servicios públicos, situación que muestra un avance en relación al tema, en vista que desde la creación del Parque el Estado de Chile, hacia el año 1970, no había reconocido la calidad de terrenos privados de este sector. Se observa una capacidad de articulación por parte de los propietarios de terrenos al interior del Parque Nacional Lauca (PNL), quienes tenían más de 15 años enfrentados en relación al tipo y grado de decisiones que tanto Estado como propietarios intentaban implementar al interior de sus propiedades.

Presupuesto: No cuenta con presupuesto

b) Aspectos Políticos

Objetivo en el plano político: Dar a conocer a la ciudadanía la calidad de propiedad privada de los terrenos al interior del Parque. En ese sentido, la Intendencia Regional forma parte del directorio del Consejo Consultivo, dando con ello un importante respaldo al trabajo realizado por el mismo.

Presencia del espacio público regional: El Consejo Consultivo no tiene una presencia significativa en el espacio público de la ciudad, en vista de que se trata de un interés muy circunscrito a la temática y a las instituciones involucradas. Sin embargo, tiene una amplia

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

potencialidad de visibilización, en vista de que se trata de una temática contingente a la realidad regional, pero que aún no cristaliza hacia el resto de la sociedad civil.

Apoyo político: Este comité consultivo se creó a partir de una previa situación de articulación, llamada Mesas Público -Privadas de Propietarios del Parque Lauca, que tenían como objetivo regularizar la propiedad de la tierra de las sucesiones que reclamaban derechos en ella. Esta Mesa se cerró el año 2007, dando paso a este Comité Consultivo, cuya función ha sido regularizar el proceso de las inversiones público y privadas en la zona, generando un amplio apoyo político, el que parte desde la Intendencia regional.

Potencialidad en la construcción de gobernanza: Todos los actores confluyen en la idea de generar acuerdos de índole resolutive. No se trata de realizar votaciones, sino de establecer acuerdos por parte de todos los miembros del Consejo. Esta iniciativa dio paso al Comité de Gestión Mundial de la Reserva de la Biósfera Lauca, donde además del Parque nacional Lauca se suma el Monumento Salar de Surire y la reserva Las Vicuñas, encabezado por el Intendente Regional.

c) Aspectos Institucionales

Normatividad que la sustenta: La Normativa de la Convención de Washington, La Ley Indígena, la normativa de las Áreas de Desarrollo Indígena y la de las Áreas Silvestres Protegidas. Además, cada institución pública involucrada posee normativas propias, que posibilitan su participación en la Mesa. Una política transversal es la política de Buen Trato, ligada a la perspectiva Intercultural en los servicios públicos.

Instrumentos de gestión que involucra: No hay antecedentes

Rol del GORE: Participa en la medida que se implementen proyectos en la zona.

Características del diseño institucional: Nace desde la orgánica de los propietarios de terrenos al interior del PNL, con el apoyo técnico ofrecido por la Corporación Nacional Forestal (CONAF). Las demás instituciones colaboran técnicamente, de acuerdo a la temática de los proyectos o iniciativas que se pretenda implementar en la zona, de acuerdo a la normatividad de cada una de ellas.

Tipo de institucionalidad: Se encuentran en proceso de formalización

Capacidades de las contrapartes institucionales: No existen antecedentes.

d) Aspectos Sociales

Capacidades propositivas de la SC: Amplias, puesto que la iniciativa nace de la sociedad civil afincada dentro del PNL. Sus habitantes tienen capacidades propositivas y de sanción de los proyectos, lo que opera sobre la base de sus representantes en el Consejo. Sin embargo, no se cuentan con mayores antecedentes.

Naturaleza de los problemas que abordan: Básicamente, productivos, sobre la base de la reivindicación del derecho indígena sobre la propiedad privada de la tierra.

Demanda social que las impulsa: La demanda por el uso productivo de los recursos naturales del PNL, los que están limitados en vista de la firma de la convención de Washington. En esta línea, se ha llegado al consenso de explotar los recursos de la zona de manera sustentable, siendo apoyados técnicamente por la institución técnica del consejo: CONAF.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Modalidad del movimiento: Nace de una previa articulación, que pretendía regularizar ante Bienes Nacionales los predios al interior del PNL. A partir de esta experiencia, nace el Consejo, con apoyo de CONAF.

Experiencia 3 Mesa de la Mujer Rural, Arica y Parinacota Consejo

a) Aspectos generales de la experiencia

Instancia permanente de diálogo, participación y coordinación entre la sociedad civil organizada (organismos no gubernamentales y organizaciones de mujeres rurales e indígenas), el Estado y organismos internacionales vinculados al tema rural

Año de gestación: 2007

Objetivos: Son objetivos a nivel nacional, que se replican en regiones:

- La igualdad entre hombres y mujeres y la eliminación de la discriminación por razones de género
- Contribuir al diseño, implementación y seguimiento de políticas dirigidas a las mujeres del sector rural que incidan positivamente en su desarrollo y potenciación.

Funciones:

- Mejorar la situación productiva de las mujeres que residen en la región
- Potenciar la asociatividad y capacidades de participación de las mujeres rurales para dialogar y elaborar proyectos con los organismos públicos y privados de la región

Escala de la experiencia: Regional

Actores que integran la experiencia: El Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), la Escuela de la mujer del Instituto para la Promoción de la Mujer (PRODEMU), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Servicio de Capacitación y Empleo (SENCE), la Dirección del Trabajo (DIRETRAB) y la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).

Además de las asociadas de las tres comunas rurales de la región (Putre, General Lagos y Camarones).

Alcances: Mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales de la región, las que además presentan un alto componente indígena, lo que dificulta mucho más la situación de las mujeres en esta zona.

La Mesa de la Mujer rural, tanto en su ámbito nacional como regional, promueve el análisis en materia de políticas, promoción, legislación, investigación y planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos, tanto nacionales como regionales, de modo que sea posible lograr los objetivos indicados de acceso a alimentos suficientes –inocuos y nutricionales– a los recursos naturales y a los servicios de apoyo a la agricultura, así como a su gestión y la promoción de oportunidades de empleo dentro y fuera de las explotaciones agrícolas de las zonas rurales (<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/ah492s/ah492s00.pdf>)

Presupuesto: No se tiene información

b) Aspectos Políticos

Objetivo en el plano político:

- Fomentar la participación política de las mujeres rurales en el ámbito público.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

- Generar políticas públicas, sociales y productivas, que tiendan al mejoramiento de la situación de la mujer rural en la zona, visibilizando su presencia y acción en el ámbito regional.

Presencia del espacio público regional: No es visible la labor de la Mesa, por cuanto su presencia en los medios de comunicación de masas no es amplia. A través de la labor del SERNAM es posible conocer más de esta Mesa, pero no es conocida entre la ciudadanía del espacio público regional.

Apoyo político: No se tiene información

Potencialidad en la construcción de gobernanza: Las mujeres que participan de esta Mesa logran generar acuerdos con las instituciones públicas y privadas de la zona, en ese sentido, todas las participantes logran concordar proyectos y líneas de trabajo a partir de su condición de género y sus diversas procedencias geográficas y étnicas.

c) Aspectos Institucionales

Normatividad que la sustenta: Normativa del Buen Trato.

Instrumentos de gestión que involucra:

El Plan de Acción de la FAO sobre Género y Desarrollo (2002-2007)

Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995

Convenio Indap- IICA, para incorporar la perspectiva de género en este servicio público

Rol del GORE: No se cuenta con información

Características del diseño institucional: Nace desde el Estado de Chile, en el marco de sus políticas de Buen Trato hacia las mujeres. SERNAM es el organismo técnico de apoyo. Las dirigentes son elegidas por sus bases organizacionales y sancionan los proyectos y acuerdos tomados por las lideresas.

Tipo de institucionalidad: formal

Capacidades de las contrapartes institucionales: No existen antecedentes.

d) Aspectos Sociales

Capacidades propositivas de la SC: A través de los lineamientos del SERNAM; las participantes se organizan en torno a los mismos y establecen sus demandas.

Naturaleza de los problemas que abordan: Son principalmente productivos, relacionados con las políticas públicas y de legislación sobre el trabajo de la mujer en el agro. Son también socioculturales, en busca de la igualdad socio-productiva frente al varón rural.

Demanda social que las impulsa: Demandas de índole sociocultural, por derechos de igualdad social y de generación de políticas públicas que apoyen el trabajo productivo de la mujer rural en su diversidad.

Modalidad del movimiento: Nace desde el Estado de Chile, con fondos internacionales, especialmente la FAO. El organismo técnico es SERNAM, quién se encarga de coordinar esta Mesa.

Bibliografía

www.el morrocotudo.cl

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/ah492s/ah492s00.pdf>

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Experiencia 4 Asociación de Municipios Rurales Arica y Parinacota

a) Aspectos generales de la experiencia

Año de gestación: 1995

Objetivos: Mejorar la gestión de los municipios rurales, aumentando su capacidad de diálogo y participación en instancias públicas y privadas.

Funciones desde año 2008:

- Continuar trabajando unidos cuando se produzca la división de las regiones de Tarapacá y Arica y Parinacota
- Generar una mayor coordinación con los servicios públicos cada vez que estos visiten las comunas
- Mejorar la priorización de proyectos en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que signifiquen un real impacto en las comunas beneficiadas
- Concluir los Planes de Desarrollo Comunal (Pladeco)

Escala de la experiencia: Regional

Actores que integran la experiencia: Municipios de Camarones, Putre y General Lagos. La Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) y diversas instituciones públicas.

Presupuesto: No se tiene información

Experiencia 5: Junta de Desarrollo de Arica y Parinacota

a) Aspectos generales de la experiencia

Año de gestación: 2008

Objetivos:

Eliminar los impuestos para la XV Región de Arica y Parinacota.

Autorizar e impulsar las actividades mineras en general.

Construir tranques y habilitar los pozos de agua para mejorar la agricultura.

Impulsar la instalación de una planta refinadora de petróleo, haciendo uso de la Ley anti monopolio y la Ley Arica I y II.

Desarrollar la pesca, la acuicultura y construir el puerto pesquero artesanal.

Declarar Arica-Parinacota “zona financiera libre”

Decretar zona de cielos abiertos con libre cabotaje.

Creación de Tribunales de Justicia en Parinacota.

Crear la nueva comuna Puerta Norte.

Implementación de la zona franca turística.

Financiar las juntas de vecinos e instituciones de la comunidad, permanentemente.

Otorgar 20 días de vacaciones para los trabajadores de esta Región extrema.

Crear una Corporación de Derecho Público, en términos similares a lo que fue la ex Junta de Adelanto de Arica.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Funciones: Insistir en una nueva Política de Estado para Arica y Parinacota, difundiendo una serie de medidas que potenciarían el progreso de la Región, articulando para ello diversas voluntades privadas y públicas que exijan al estado central las medidas de excepción que se persiguen.

Escala de la experiencia: Regional

Actores que integran la experiencia: En general esta multisectorial agrupa representantes de organizaciones gremiales, empresariales y vecinales de la región, entre los que se cuentan la CUT; el sector Minero; la Cámara de Comercio, el sector de Agricultores; Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Arica; Cámara de Turismo; Asoarpes; Transportistas, Cámara Chilena de la Construcción; Federación de Taxis Colectivos; Asociación Gremial del Adulto Mayor, Asociación de Industriales de Arica, etc.

Alcances: Movilización discursiva e intersectorial para obtener una política de estado para el desarrollo de la región. Reconocimiento de su labor por parte de los asociados, pero tiene rechazo en los cuadros dirigenciales de los servicios públicos.

Presupuesto: Se origina a partir de los aportes de los asociados.

b) Aspectos Políticos

Objetivo en el plano político: Conseguir la atención del estado central para que se sensibilice de la situación socioeconómica de la región, a través de la concreción de una política de estado especial para el crecimiento y desarrollo del territorio.

Presencia del espacio público regional: La organización se había constituido con cierta fuerza representativa de la sociedad civil y empresarial, y con presencia del Intendente Regional, sin embargo, posteriormente el gobierno regional se retira de la articulación por considerar que los acuerdos de la Junta de Desarrollo no son representativas de todos los sectores y los miembros de la Junta de Desarrollo cuestionan la labor y los proyectos de los gobiernos de la concertación para la nueva región. Tampoco participan las municipalidades de la región.

Apoyo político: No se vislumbra un gran apoyo político, aunque se conoce de activos militantes de partidos políticos extra concertacionistas en la constitución de comisiones de la Junta, y un menor apoyo de militantes de partidos de la coalición gobernante. Existe un explícito rechazo a las actividades de la Junta por parte del gobierno regional, que quedó patente en el último llamado a paralización de la ciudad.

c) Aspectos Institucionales

Normatividad que la sustenta: Instrumentos de gestión que involucra: Estrategia de Desarrollo Regional de Tarapacá, CORDAP, Borrador de la Estrategia de Desarrollo de la Región de Arica y Parinacota.

Rol del GORE: Está excluido del proceso.

Características del diseño institucional: Se estructura en base a comisiones que trabajan diversos temas que articularon el discurso y la operatividad de la Junta, para presentar a la presidencia de la república los resultados del trabajo de las comisiones y con ello solicitar una política de estado para la región.

Tipo de institucionalidad: Es una institución formal, que está conformada por una directiva que lidera y por equipos técnicos encargados de las temáticas orientadas a los sectores sociales y productivos de la región.

Capacidades de las contrapartes institucionales: No se tiene información

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

d) Aspectos Sociales

Capacidades propositivas de la SC: Se han logrado canalizar demandas de sectores empresariales y sociales, que apuntan a promover una discusión y movilización de actores para la concreción de un estatuto socioeconómico especial para la región.

Naturaleza de los problemas que abordan: Esta instancia multigremial nació producto de la insatisfacción de los gremios e instituciones de la ciudad ante el escaso interés del Gobierno central por solucionar los problemas que tienen los habitantes de la región.

Demanda social que las impulsa: Políticas de excepción del Estado para la región, que impulsen el crecimiento económico y el desarrollo social.

Modalidad del movimiento: Surge a partir de la iniciativa de sectores gremiales, empresariales y sociales, que demandan atención del estado central ante lo que consideran un abandono de la región y de sus problemas más acuciantes.

Experiencia 6: Programa de Desarrollo Sustentable con jóvenes Aymaras de la provincia de Parinacota
--

a) Aspectos generales de la experiencia

Año de gestación y término: 1996-2000

Objetivos:

- Ampliar los espacios de participación social y productiva de los jóvenes, a partir de su propia especificidad etarea y cultural.

Funciones:

- Identificar y Promover, en conjunto con los jóvenes involucrados en el programa, estrategias para su realización social y productiva.
- Potenciar estrategias de desarrollo local vinculadas al ecoturismo y el turismo rural.
- Promover instancias de diálogo permanente entre los jóvenes aymaras, los actores sociales y organismos públicos de la Provincia

Escala de la experiencia: Provincial / Regional

Actores que integran la experiencia: Entre los *actores de la sociedad civil* que participaron en la experiencia están: los impulsores del Programa de Desarrollo sustentable la Corporación Norte Grande (CNG), los jóvenes aymaras, quienes posteriormente asumen dos roles fundamentales en la experiencia. Por un lado, se constituyeron formalmente a partir de la creación del *Comité de desarrollo juvenil de la Provincia de Parinacota*, y gracias al apoyo económico del Fondo de las Américas gestionado por la CNG, participan en la experiencia como microempresarios turísticos. Además están involucrados: La Agencia de Cooperación Alemana (GTZ) y algunas organizaciones sociales de base.

Los *actores a nivel estatal* que participan en esta instancia son: Organismos públicos como la Gobernación de la Provincia de Parinacota y la Municipalidad de Putre, y los organismos gubernamentales: El Programa FOSIS, SENCE, SERNATUR, INJUV Regional y CONAF.

Alcances: Uno de los principales logros del programa fue propiciar la agrupación de este sector etario en función de iniciativas innovadoras, tales como las microempresas orientadas al ecoturismo y al turismo rural. Estas iniciativas aportan una doble retribución, por un lado, potencian el reconocimiento patrimonial de la cultura Aymara, permitiendo sentar las bases para un desarrollo local productivo; por otro, disminuyen el impacto de la migración hacia las ciudades al producir nuevas fuentes e intereses laborales.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Este programa, a través de las oportunidades de autoempleo y participación social, incentiva las capacidades de autogestión de recursos, la capacidad de empoderamiento de los jóvenes en el ámbito sociocultural, la asociatividad entre estos y las entidades gubernamentales, y la legitimación de éstos frente a las contrapartes gubernamentales.

Presupuesto: Se gestionaron financiamientos multisectoriales, de los ámbitos internacional, nacional, regional y local. De manera global concurren 8 actores públicos, más la CNG y los jóvenes.

El programa ha tenido un costo estimado de 92 millones de pesos, durante sus 5 años de implementación, de los cuales 16 millones fueron entregados directamente a las iniciativas locales. En una primera instancia, es la Corporación Norte Grande (con recursos del Fondo de las Américas) la que asume el financiamiento de los proyectos de microempresa que surgen de los jóvenes, destinando un pequeño fondo (\$ 300,000). Luego son estos mismos jóvenes los que gestionaron financiamientos a través la GTZ – FOSIS en lo referido al aumento de la inversión de capital.

b) Aspectos Políticos

Objetivo en el plano político: Los objetivos de esta iniciativa están orientados a promover y facilitar las herramientas para la toma de conciencia en los jóvenes respecto a la importancia del ejercicio de la ciudadanía en esta zona del país, con el objeto de consolidar sus demandas como grupo étnico y étnico y hacerlas llegar a las autoridades gubernamentales.

Presencia en el espacio público regional: El Programa logra insertarse en el espacio público regional a través de la articulación de las organizaciones constituidas por los jóvenes, específicamente a través del Comité de Desarrollo Juvenil de la Provincia de Parinacota, con lo cual los sitúa como interlocutores válidos frente a entidades comunales, provinciales y regionales.

Potencialidad en la construcción de gobernanza: Las fortalezas de esta experiencia radican en las relaciones de cooperación que establecen tanto a nivel comunal como Provincial, además de las que se dan con otros grupos de la sociedad civil. La Organización juvenil aquí citada y sus dirigentes e integrantes adquirieron gran protagonismo en la provincia como representantes de los jóvenes de la zona y se convirtieron en interlocutores legítimos frente al Gobierno y otras Entidades.

La creación del Consejo Provincial de Desarrollo del Turismo —por las Municipalidades, Gobernación y organismos públicos y privados presentes en la zona— permitió concertar a los actores públicos y privados. Una de sus limitantes se produjo debido a las “desavenencias políticas” entre la Gobernación de la Provincia de Parinacota y el Municipio de Putre.

Apoyo político (redes): Los actores políticos con los cuales se establecen redes son: las Municipalidades, Gobernación y organismos públicos y privados presentes en la región. En general los jóvenes mantuvieron un diálogo democrático con la CNG y lograron crear confianza hacia el resto de las instituciones, sin embargo, algunas operatorias burocráticas dificultaban un diálogo directo con los actores políticos, especialmente entre los públicos y de éstos con las organizaciones privadas.

c) Aspectos Institucionales

Normatividad que la sustenta: no existe una normatividad asociada a este programa

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Rol del GORE: El Gobierno Provincial participa a través de apoyo político, comunicacional, logístico y financiero, compatibiliza sus planes con muchas de las actividades del programa, principalmente porque consideran al turismo con participación local como un eje central en su estrategia de desarrollo Provincial. La Municipalidad de Putre por su parte, ha colaborado con el Programa al insertar y apoyar a los “líderes juveniles, sociales y productivos”, además de ayudar en la gestión de una sede para los jóvenes organizados, fue un apoyo fundamental en materia organizacional, legal y técnica.

Características del diseño institucional: El diseño del programa fue constituido de manera conjunta con los jóvenes que participaban de él, su originalidad y eficacia radica en el respeto hacia la diversidad y especificidad cultural, esto a diferencia de la mayoría de los programas estatales y ONG's que se basan en esquemas preestablecidos a nivel central, permite la posibilidad de su reproducción en contextos diversos y multiculturales. Su diseño, es más bien flexible, porque se configuró conjuntamente con los beneficiarios del Programa, no se impusieron las iniciativas que se debían ejecutar, ni tampoco plazos externos al ritmo de avance de los jóvenes

Tipo de institucionalidad: El Programa de Desarrollo Sustentable con Jóvenes Aymaras de la provincia de Parinacota, funciona bajo el alero de la Corporación Norte Grande, conformó de acuerdo a un equipo técnico encargado de liderar el proceso, y la participación de los jóvenes.

Capacidades de las contrapartes institucionales: Una de las debilidades que presentaría el Municipio como contraparte institucional es que *“No se ve en ellos la capacidad necesaria como para suplir el rol de la CNG como articulador, ya que el personal municipal no está formado para llevar adelante un proyecto que privilegie el protagonismo de los jóvenes, su empoderamiento y horizontalidad con ellos”* (Martinic, 2000)

d) Aspectos Sociales

Capacidades propositivas de la SC: Los Jóvenes de la sociedad civil tuvieron una participación activa, tanto en el diseño como en la ejecución de las estrategias del Programa para la Superación de la Pobreza. Las propuestas de Planes de trabajo surgen de la posibilidad de expresión de los jóvenes a partir de la realización de un diagnóstico participativo, donde ellos mismos son los que definen las áreas de trabajo y las actividades en las cuales capacitarse. *“Los jóvenes son vistos como más Propositivos, reconocen avances en la capacitación, el interés de la comunidad en el tema y la “nueva” disposición de los servicios públicos. Todos ven en el futuro un mayor desarrollo del turismo, y están dispuestos a colaborar más que lo hecho hasta ahora”* (Martinic, 2000)

Naturaleza de los problemas que abordan: Se abordan intereses colectivos y sociales, referidos al problema de la empleabilidad, y la potencialidad de esta en función del rescate de la identidad de la cultura aymara. Se refiere también a la búsqueda de nuevas fuentes laborales que permitan un desarrollo sustentable y permanente para este sector etareo, más allá de las laborales agropecuarias características de esta zona rural.

Demanda social que las impulsa: No existe una demanda social a priori que requiera del Programa, sino más es bien es éste el que se instala como oferta, implementado por La Corporación Norte Grande con el propósito de responder a la baja y nula participación de los jóvenes Aymaras en las instancias de desarrollo local de la Provincia de Parinacota.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Modalidad del movimiento: El Programa fue expresado a través de un conjunto de actuaciones propias de la Corporación Norte Grande, dirigido a los jóvenes de la comunidad Aymara en situación de pobreza. Son éstos los que posteriormente se agrupan y organizan en función de organizaciones con alto potencial productivo y se vinculan con Organizaciones de jóvenes de otras comunas de la región. Logran representatividad frente al Consejo Provincial de Desarrollo del Turismo, creado por los organismos públicos y privados de la Región, estableciendo una relación de ayuda mutua.

Bibliografía:

<http://www.ciudadania.uchile.cl/pdf/NORTE3.pdf>

Martinic, R (2000), “Ser joven, ser Aymara. Inventando el futuro de sus tradiciones Putre / I REGION” .Programa de Desarrollo Sustentable con Jóvenes Aymaras de la Provincia de Parinacota, Comuna de Putre, I Región.

Experiencia 7: Red de Facilitación de Inversiones

a) Aspectos generales de la experiencia

Año y Lugar de gestación: 2005, Región de Arica y Parinacota.

Objetivo: Facilitar la llegada y materialización de nuevas inversiones –nacionales y extranjeras– al territorio de la Región de Arica y Parinacota, a través de la articulación y coordinación real y fluida entre los organismos públicos y privados que se vinculan de alguna u otra forma al ámbito de las inversiones

Funciones:

- Mejorar los procesos e instrumentos de planificación regional o local en relación a las inversiones privadas en la Región.
- Mejorar las competencias de gestión del sector público.
- Promover un cambio en las prácticas de los funcionarios públicos.
- Mejorar la complementariedad y coordinación entre el sector público y entre éste y el sector privado.

Escala de la experiencia: Regional

Actores que integran la experiencia: Entre los actores que integran la experiencia se encuentran los servicios públicos y organismos privados relacionados al área de las inversiones. Los *actores del ámbito público* son los siguientes: Gobierno Regional de Arica y Parinacota a través de su Intendente, Gobernación Regional de Arica a través de su Gobernador y del Departamento de Extranjería, SEREMI de Economía, SEREMI de Bienes Nacionales, CORFO, ProChile, Servicio Nacional de Aduanas, Tesorería, Servicio de Salud, Servicio de Impuestos Internos, SERCOTEC, SAG, Inspección del Trabajo, Banco del Estado, CONAMA, Municipalidad de Arica a través de sus Departamentos de Obras Municipales, Planificación Urbana, Finanzas Municipales, y Fomento Productivo. Desde el ámbito privado se encuentran la Cámara de Comercio de Arica, Asociación de Industriales de Arica y Zofri (mixto)

Alcances: La efectiva coordinación de servicios públicos y organismos privados que conlleva procesos más ágiles en el ámbito de las nuevas inversiones, debido a la reducción de los tiempos de tramitación que exige cualquier proceso de inversión. Dicha facilitación ha

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

generado aumento del número y monto de inversiones que se han materializado en la región, lo cual a su vez ha permitido la creación de nuevos puestos de trabajo y, por lo tanto, la reducción en las tasas de desempleo de la Región.

La experiencia ha permitido mejorar el acceso a bienes y servicios públicos, particularmente en aquellos que se relacionan con el proceso de inversiones.

En términos de la identidad y cultura, la Red ha contribuido al fortalecimiento de la imagen e identidad local, implicando para sus actores una revaloración de su territorio como uno con oportunidades importantes para la inversión y por lo tanto para el desarrollo regional

Presupuesto: La Red de Facilitación de Inversiones se inició como parte de un programa mayor financiado durante los años 2005 y 2006 por el FNDR de la Región de Tarapacá. De esta instancia se obtuvieron algunos recursos para impulsar la Red a través de reuniones, estudios y talleres, asegurando el establecimiento de contactos que permitieron dar continuidad a la Red una vez terminados los recursos.

b) Aspectos Políticos

Objetivo en el plano político: no se tiene información al respecto.

Presencia en el espacio público regional: La dinámica descrita empodera al Gobierno Regional en tanto el Intendente se visualiza con un liderazgo claro y efectivo que cumple con su labor política de convocar y liderar no sólo a los servicios públicos sino también a las instancias privadas. Relacionado con ello, la relación entre el ámbito público y el privado se orienta hacia la cooperación y complementariedad; en el decir de un dirigente gremial *“lo que antes pudo haber sido una crítica, una situación de pelea, hoy día es una situación de colaboración”, “esta relación nos permite sentirnos más cerca de la autoridad”*.

Potencialidad en la construcción de gobernanza: Esta experiencia incentiva la participación ciudadana y contribuye al proceso de descentralización principalmente porque quienes habitan el territorio son quienes pueden tomar las decisiones de mayor impacto para el desarrollo regional. En este sentido esta experiencia posee capacidades de replicabilidad debido a que cuenta con una voluntad y liderazgo político claro por parte de las autoridades locales, que son quienes proveen a su vez los instrumentos y herramientas necesarias y pertinentes a las particularidades de su territorio.

Apoyo político (redes): Ha sido crucial para la experiencia los vínculos que ha logrado establecer con el sector público y privado, así como también el rol que han jugado las autoridades políticas en la implementación y desarrollo de la experiencia. Una práctica decisiva que ha caracterizado a la Red ha sido la coordinación y colaboración establecida entre los servicios públicos, posibilitada por el componente humano, por la voluntad y por el mandato político proveniente desde el Intendente y el interés compartido de potenciar la Región.

c) Aspectos Institucionales

Normatividad que la sustenta: La Red es sustentada por dos entidades principales: el Gobierno Regional de Arica y Parinacota y CORFO. Esta última institución es la que cumple el rol de coordinador y secretario de la Red, teniendo una función operativa que complementa la función política del Gobierno Regional.

Instrumentos de gestión que involucra: Talleres de Diagnóstico, reuniones donde se convoca a los distintos actores de la sociedad civil y a organismos públicos y privados, capacitaciones, entre otros.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Rol del GORE: El Gobierno Regional de Arica y Parinacota cumple un rol fundamental, debido a que éste en conjunto con CORFO sustentan a la Red de Facilitación de Inversiones de la Región. Un facilitador importante en la ejecución de la experiencia ha sido la figura del Intendente Regional, quien convoca a los servicios a participar activamente, establece los lineamientos regionales de desarrollo y gestiona la solución de problemáticas que emergen en relación a las nuevas inversiones. La CORFO, por su parte cumple el rol de coordinador y secretario de la Red, y coordina la experiencia por medio de dos profesionales. A su vez, esta Red se inserta en el Programa mayor de CORFO denominado “Todo Chile Inversiones”.

Características del diseño institucional: La Red de Facilitación de Inversiones se localiza en la Región de Arica y Parinacota, involucrando a las comunas de Arica, Camarones, Putre y General Lagos. La injerencia de la Red en cada una de las comunas se define según los intereses de inversión que existan por dichos territorios. La mayoría de los intereses se relacionan con la comuna de Arica, estando en menor medida orientados a las comunas de Putre, Camarones y General Lagos. La experiencia efectúa un importante aporte a través de la mejora de los procesos e instrumentos de planificación regional o local en relación a las inversiones privadas en la Región, de la mejora de las competencias de gestión del sector público.

Tipo de institucionalidad: La Red se constituye formalmente en el marco del “Taller de Diagnóstico y Articulación de la Red Público-Privada de Facilitación de Inversiones de Arica”, realizado con representantes de servicios públicos vinculados al área de la inversión. Desde CORFO, la Red es coordinada por dos profesionales.

Capacidades de las contrapartes institucionales: Lo innovador de esta experiencia radica en el tipo de trabajo que se establece entre los actores del ámbito público y los actores del ámbito privado -Cámara de Comercio de Arica y ASINDA - alcanzando una relación fluida y de cooperación en pos de un objetivo mayor que trasciende los objetivos individuales y/u otros intereses de tipo político, económico, etc.

d) Aspectos Sociales

Capacidades propositivas de la SC: La participación ciudadana respecto a la Red es sólo de tipo informativa y como beneficiaria de los logros de la misma. La ciudadanía se informa a través de los principales medios de comunicación que hacen referencia a nuevas inversiones llegadas a la zona o a reuniones o encuentros entre autoridades relacionados con esta temática. Asimismo, la ciudadanía es beneficiaria como parte de la fuerza laboral que se incorpora cuando las nuevas inversiones significan nuevos puestos de trabajo.

Naturaleza de los problemas que abordan: Reúne los intereses colectivos entre los diversos actores que integran la experiencia. Temáticas relacionadas con agilizar los servicios públicos, en relación con organismos público y privados.

Demanda social que las impulsa: La temática social que se quiere abordar con esta experiencia tiene relación con la respuesta a un diagnóstico sistematizado por CORFO referido a que las demoras en la tramitación y la falta de información general que existía desde los servicios públicos relacionados con el proceso de inversión, provocaban la huida de posibles inversionistas en la Región. Estas problemáticas se basaban en la falta de coordinación entre los organismos públicos relacionados con el ciclo de la inversión, así como en el desconocimiento respecto a las tareas y funciones que desempeñaba cada ente público.

Modalidad del movimiento: La Red efectúa un importante aporte a través de las capacidades locales de aquellos que se involucran con el ciclo de la inversión, de la promoción de un

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

cambio en las practicas de los funcionarios públicos que se evidencia en su disposición a cooperar en pos de un objetivo mayor, de la mejora en la coordinación entre el sector público y entre éste y el sector privado, permitiendo de una manera más rápida, eficiente y efectiva responder a las demandas de los empresarios. Se establece un trabajo fluido y de participación entre actores del ámbito público y del ámbito privado, generando relaciones de complementariedad que no se dan en otras áreas de desarrollo. Asimismo, se alcanza un discurso único y uniforme entre los servicios públicos y privados –por lo menos aquellos pertenecientes a la Red-, ofreciendo un cuerpo compacto y coherente hacia los potenciales inversionistas y hacia todo aquél que de una u otra forma se relacione con la Red.

Finalmente, la Red contribuye al fortalecimiento de la autonomía y descentralización regional a través de la transferencia de competencias desde el nivel nacional que no son a causa de la Red pero que sí son necesarias para cumplir con las metas propuestas por esta instancia y que son coherentes con su lógica de funcionamiento

Bibliografía: Gómez, F. (2008) “Red de Facilitación de Inversiones” Experiencias Finalista de Territorio Chile.

REGIÓN DE COQUIMBO

Experiencia 1.

Consejo Regional Campesino y Mesa de Desarrollo Rural y Campesina de la Región de Coquimbo

a) Aspectos generales de la experiencia

Año de gestación: 2006

Objetivos: Contribuir a la superación de la pobreza del sector rural y campesino de la Región de Coquimbo

Objetivos Específicos:

- Lograr una real participación en la Mesa de Desarrollo Rural y Campesina de la Región de Coquimbo
- Fortalecer la participación ciudadana de las organizaciones campesinas a nivel comunal, provincial y regional
- Fortalecer el control social en las intervenciones del sector rural y campesino de la región

Funciones: Desde el punto de vista de la función de la organización, los campesinos insisten en la necesidad de contar con una mesa única de trabajo, en donde converjan a tomar decisiones y planificar la distribución de recursos representantes de todas las instancias de gobierno, superando la lógica sectorial e incluso la intersectorial, y teniendo además un trabajo de coordinación inter niveles (regional, provincial, local).

Escala de la experiencia: Regional

Actores que integran la experiencia: Asociaciones de Comunidades Agrícolas de las provincias de Elqui, Limarí y Choapa; Asociaciones de Crianceros de las provincias de Elqui, Limarí y Choapa; MUCECH; Represente de Comités de Agua Potable Rural; 15 Consejos de Desarrollo Local (comunales); Miembros campesinos del Consejo Asesor Regional de Indap (CAR); Miembros campesinos de Consejos Asesores de las 4 Áreas de INDAP (CADA); Federación de Sindicatos Campesinos de la provincia de Elqui; Cooperativa Campesina de Viñita – Marquesa, Corporación de comunidades agrícolas de Combarbalá; Uniones Comunales campesinas de Los Vilos y de Canela; Federación de Juntas de Vecinos Rurales de la Región de Coquimbo.

Alcances: Uno de los principales logros de la experiencia es la conformación de una instancia tripartita llamada Mesa Regional de Desarrollo Rural y Campesina, creada por decreto del Intendente en enero de 2008. Un mes después de su creación, se aprueba el Reglamento interno de la Mesa de Desarrollo Rural Campesino – Región de Coquimbo, como herramienta que regula su funcionamiento.

Esta mesa, primera de estas características en Chile según comentan los involucrados en ella, se diferencia de otras que se han conformado en el país: porque su origen no es desde el gobierno sino desde la sociedad civil y con un largo proceso de negociación previo, porque en su estructura están sumados los municipios, porque esta estructura cuenta con un decreto formal y un reglamento de funcionamiento sancionado por el gobierno⁷⁹, las organizaciones campesinas y los municipios rurales.

⁷⁹ El asesor Sergio Ríos aclara que durante el gobierno de Ricardo Lagos a nivel nacional se crearon las Mesas de la agricultura familiar campesina. En la región de Coquimbo esta mesa se conformó pero luego fue disuelta y reemplazada por la Mesa de Desarrollo Rural Campesino que temáticamente es más amplia.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Presupuesto: En cuanto a los recursos, los dineros que ingresan para administración directa provienen de traspasos vía incentivos desde INDAP. Estos son utilizados normalmente para ayudar a financiar los costos asociados al cumplimiento de la labor dirigencial de los representantes que participan en el Consejo Regional (como viajes y alimentación). Efectivamente, los gastos en que incurren los campesinos para asistir a reuniones, capacitaciones o para realizar trámites en algunos casos llegan a superar los \$25.000.-, a lo que se suman los ingresos que se dejan de percibir durante el tiempo que se invierte en estas actividades dirigenciales.

b) Aspectos Políticos

Objetivo en el plano político: Sentarse a dialogar a los distintos actores políticos, técnicos y de la sociedad civil en torno al modo en que se quiere abordar el desarrollo territorial de toda la ruralidad de la región, lo que también es una de sus características distintivas, al ampliar el tema desde lo campesino a lo rural. Efectivamente, es en esta Mesa –encabezada por el Intendente– donde actualmente se está manejando la formulación de un Plan de Desarrollo Rural y Campesino que sea la primera y principal referencia al momento de definir, por ejemplo los programas y proyectos a desarrollar, y la asignación de los recursos públicos respectivos.

Presencia del espacio público regional: Existe una validación de líderes campesinos en las instancias de participación existentes. En opinión del director regional de INDAP la región de Coquimbo tiene características en cuanto a participación que son únicas en el país y que no son recientes, pues tienen antecedentes históricos. La presencia de mujeres con altos puestos dirigenciales incluso en directivas nacionales es otro de los aspectos que ponen a este movimiento como uno de los más interesantes en todo Chile.

Apoyo político: La experiencia es unitaria, integrando todo el espectro político (dicen desde el partido comunista hasta renovación nacional). Podría decirse que, al menos en un primer encuentro la identidad campesina tiene supremacía por sobre la política partidista.

“El proyecto desde sus inicios rechazó los intentos de capitalizar políticamente sus acciones. Al inicio fue la actitud del Intendente de la época, Renán Fuentealba que se opuso firmemente a cualquier intento de capitalización política, mientras que posteriormente los dirigentes de los CDL se imbuyeron en los objetivos del proyecto y actuaron como equipo transversal para lograr estos objetivos”⁸⁰

Para el Consejo Campesino es de suma importancia la alianza establecida con la Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico, quienes facilitan su infraestructura para algunas reuniones. Un par de profesionales a tiempo parcial desde la Asociación y con apoyo financiero de INDAP hasta el 2008 actúan como asesores técnicos, respondiendo a una solicitud de los mismos campesinos. Actualmente, estos profesionales siguen actuando como asesores pero en forma voluntaria y no remunerada por INDAP. La opinión y recomendaciones dadas por estos asesores técnicos ha sido importante al momento de planificar la estrategia de acción y en particular el modo de manejar las negociaciones con el Intendente y otras autoridades regionales. Esto sin embargo no los hace perder su autonomía, la que es muy valorada por ellos mismos

⁸⁰ Maximiliano Cox, Sistematización de la experiencia de los Comités de Desarrollo Local a 6 años de terminado el Proyecto PRODECOP de la Región de Coquimbo Chile

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

c) Aspectos Institucionales

Normatividad que la sustenta: Un logro importante es la creación de un Reglamento donde se establece que la Mesa Regional es el órgano colectivo y permanente de representantes de diversas instancias de participación y representación ciudadana tanto públicas como privadas, cuyo objetivo es generar un espacio de análisis, discusión, desarrollo de propuestas y seguimiento en las diversas problemáticas y acciones que afectan e interactúan con todo lo concerniente al mundo rural campesino de la región.

El mismo Reglamento interno establece que la Mesa deberá estar constituida por 21 integrantes según lo siguiente: 7 que provienen de las municipalidades del Norte Chico (1 Presidente de la Asociación y 6 Presidentes de Comisiones de Directorio), 7 que son representantes de gobierno (encabezado por el Intendente, 4 representantes de ministerios nombrados por resolución del Intendente y 2 representantes del Consejo regional del Gobierno Regional elegidos por acuerdo del mismo consejo Regional) y 7 dirigentes campesinos representantes de las organizaciones sociales (3 dirigentes sociales 1 de cada mesa provincial y 4 dirigentes sociales de organizaciones de representación regional, formales y con actividad). Todos los delegados que participan en la Mesa Regional durarán en sus cargos 2 años.

Instrumentos de gestión que involucra: En cuanto al enfoque de los instrumentos de gestión se encuentra el *Desarrollo Territorial Integral* (DTI). Los programas de DTI tienen una larga historia, empezando en los sesenta y con su proliferación en los años setenta bajo el auspicio del Banco Mundial.

Desde el punto de vista de la estrategia de intervención, los campesinos insisten en la necesidad de contar con una mesa única de trabajo, en donde converjan a tomar decisiones y planificar la distribución de recursos representantes de todas las instancias de gobierno, superando la lógica sectorial e incluso la intersectorial, y teniendo además un trabajo de coordinación inter niveles (regional, provincial, local). En la actualidad el gobierno regional se encuentra desarrollando con participación del consejo regional campesino, la política regional de desarrollo rural teniendo en cuenta este enfoque.

Rol del GORE: El Gobierno Regional, ha generado los espacios necesarios para que se desarrolle un proceso de dialogo con los campesinos y ha coordinado diversas acciones con los servicios públicos involucrados con el desarrollo rural, transformándose en un agente muy importante para que se concreten, los compromisos y acuerdo tomados en la mesa rural.

Características del diseño institucional: Desde el punto de vista del diseño institucional, los campesinos insisten en la necesidad de contar con una mesa única de trabajo, en donde converjan a tomar decisiones y planificar la distribución de recursos representantes de todas las instancias de gobierno, superando la lógica sectorial e incluso la intersectorial, y teniendo además un trabajo de coordinación inter niveles (regional, provincial, local).

En la práctica, tanto los dirigentes como sus asesores muestran satisfacción por los avances obtenidos en relación a la instalación de esta lógica de intervención con énfasis en el territorio y no en una temática en particular. Aún así, reconocen que se trata de un proceso lento cuyo éxito no depende sólo de las voluntades de las autoridades locales, provinciales o incluso regionales, pues en definitiva existen lineamientos o procedimientos que están definidos y normados desde el nivel central.

Tipo de institucionalidad: Tanto el consejo como la mesa han logrado legitimidad, pues son considerados un espacio para dialogar directamente con las autoridades sobre todos los temas

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

que les competen. Es decir, otro logro es que se ha puesto en discusión la problemática rural y campesina en todas las esferas técnicas y políticas, a nivel regional, provincial y comunal.

El Consejo Regional Campesino, sesiona regularmente, con una activa participación en la nueva etapa de constitución de las Mesas Comunales y la incorporación de nuevos actores del mundo rural y cuanta con reglamento donde se establece que la Mesa Regional es el órgano colectivo y permanente de representantes de diversas instancias de participación y representación ciudadana.

Capacidades de las contrapartes institucionales: Tanto el Gobierno Regional como los servicios públicos involucradas en la experiencia, cuentan con capacidades suficientes y en general ha presentado un buen desempeño el proceso de dialogo y negociación. Sin embargo son los propios campesinos quienes sienten una importante debilidad en su relación con la contraparte institucional, lo que afecta su capacidad de actuar en igualdad de condiciones en la discusión y deliberación sobre los proyectos de desarrollo, debido a la superioridad técnica del sector publico frente a las organizaciones de campesinos

d) Aspectos Sociales

Capacidades propositivas de la SC: El propósito del Consejo Superior Campesino, es asesorar y decidir acerca de las políticas, estrategias y recursos que INDAP destina a través de programas especiales orientados a los campesinos pobres de la Región de Coquimbo.

En noviembre de 2005 los dirigentes reunidos en Tongoy, con apoyo de asesores técnicos de la Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico se muestran insatisfechos con las políticas públicas para el sector y asumen la misión de redactar una propuesta para el desarrollo rural titulada “Contenidos para una política de desarrollo rural y campesina de la Región de Coquimbo”

Naturaleza de los problemas que abordan: El consejo campesino en una instancia de representación que busca discutir e influir en las políticas públicas de desarrollo rural, teniendo como en cuenta que el mundo rural es más amplio que la actividad agrícola o del concepto tradicional sobre de campesinado, ya que los campesinos constituyen un sector que produce bienes y servicios de una forma que los diferencia de otros sectores de la sociedad.

Demanda social que las impulsa: La conformación formal de la Mesa Regional de Desarrollo Rural y Campesina, presidida por el Intendente e integrada tripartidamente por representantes del gobierno, las municipalidades rurales y los dirigentes campesinos. Una de las tareas de esta Mesa –única con esta estructura en el país- es trabajar en la formulación de una Política para el mundo rural.

Modalidad del movimiento: Este Consejo, que parte el año 2006 y hasta la fecha y opera activamente, convoca a diversas organizaciones sociales del mundo rural de las tres provincias de la región de Coquimbo, con la participación directa de aproximadamente 28 dirigentes hombres y mujeres.

Bibliografía:

Gabriela Fernández Moreno: Documentación experiencia ganadora concurso buenas practicas Territorio Chile

Maximiliano Cox: Sistematización de la experiencia de los Comités de Desarrollo Local a 6 años de terminado el Proyecto PRODECOP de la Región de Coquimbo Chile

Entrevista Sergio Ríos: Asesor del consejo regional campesino.

Experiencia 2

Modelo de Gestión Integrado de Cuenca, Comunidad Agrícola Peña Blanca

a) Aspectos generales de la experiencia

Año de gestación: 2006

Objetivos: Mejorar la gestión interna de la Comunidad agrícola y mejorar el vínculo con las instituciones públicas y privadas. Elaborar e implementar una estrategia de desarrollo de la comunidad agrícola desde una perspectiva territorial que integre el desarrollo productivo, social - comunitario y medioambiental.

Incentivar y fortalecer la participación de los miembros de la comunidad en la toma de decisiones y en el trabajo conjunto en los proyectos impulsados por la comunidad agrícola..

Incrementar los ingresos de la comunidad a través de la ejecución proyectos de fomento productivo, capacitaciones y asesoría técnica.

Rescatar y fortalecer el patrimonio y la identidad cultural de la comunidad como un activo intangible que contribuye al desarrollo de las personas.

Educar y concientizar a la comunidad especial mente a los niños en la ciudad el medioambiente y el desarrollo sustentable.

Escala de la experiencia: Comunal

Actores que integran la experiencia: Comunidad Agrícola Peña Blanca, Kupal Asesorías, Programa Servicio País, Programa de naciones unidas para el desarrollo PNUD, Indap Área Ovalle, Prodesal Municipalidad de Ovalle, Unidad de medio ambiente Municipalidad de Ovalle, Parque Nacional Fray Jorge CONAF, Escuela de Peña Blanca

Alcances: La comunidad ha logrado establecer una estrategia de desarrollo que articula una serie de acciones complementarias en las áreas de desarrollo económico, desarrollo social y medioambiental, aprovechando tanto los recursos propios de la comunidad (tenencia de la tierra) como también recursos materiales y humanos provenientes de la política pública, teniendo como eje central de desarrollo del territorio.

Presupuesto: Teniendo en cuenta que el principal activo de la comunidad es la tenencia de la tierra, la comunidad genera recursos propios de las actividades productivas, esencialmente la ganadería de ovinos y actualmente tienen un contrato arriendo y servidumbre con una compañía de telefonía celular quien ha instalado una antena en los terrenos de la comunidad. Por otra parte la comunidad agrícola ha logrado apalancar recursos provenientes de la política pública de fomento productivo, lo que ha significado, implementar programas de capacitación, mejoramiento genético y manejo del ganado, además de programas de reforestación de praderas.

La forma de gestión de los recursos es a través de la directiva de la comunidad quien entrega rendiciones periódicas a la asamblea sobre la administración y el estado financiero.

b) Aspectos Políticos

Objetivo en el plano político: Esta experiencia es liderada por la comunidad agrícola y sus relaciones con las instituciones públicas siempre han sido muy positiva en el marco de respeto mutuo y de constante dialogo, especialmente con INDAP quien reconoce que la comunidad agrícola de Peña Blanca es un ejemplo de gestión y de liderazgo.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

En la relación con los servicios públicos ha logrado en algunos casos cambiar algunos aspectos de los programas y adaptarlos a la realidad local. Esto ha significado que los recursos destinados a las comunidades agrícolas sean apropiados a la realidad local y no establecidas a priori desde el nivel central.

Presencia del espacio público regional: A nivel regional la gestión de la comunidad agrícola, ha logrado flexibilizar las normas establecidas logrando una mejor utilización de los recursos entregados, con mayor impacto para la comunidad agrícola. En este sentido se ha logrado un mayor poder de negociación con instituciones públicas y privadas. En este sentido se logró constatar que la comunidad de Pena Blanca es un modelo para otras CCAA, ya que existe reconocimiento del buen trabajo.

Apoyo político: Los principales actores institucionales que han participado activamente en esta experiencia son Indap área Ovalle y el departamento de desarrollo rural de la Municipalidad de Ovalle a través del Programa de desarrollo local (PRODESAL) quien entrega asesoría técnica en temas de manejo del ganado y a través del cual se accede a los programas de fomento productivo. Otras instituciones públicas son Conaf y la unidad medioambiental de la municipalidad de Ovalle.

Respecto al apoyo político institucional, si bien se observa una buena red de apoyo público y privado es necesario seguir ampliando los vínculos con otras instituciones, nacionales e internacionales que desarrollen iniciativas similares en el área del secano.

Potencialidad en la construcción de gobernanza: Un aspecto significativo en el desarrollo y gestión de la experiencia es el tipo de gobernanza basada en el ejercicio soberano de la asamblea, en donde cada propuesta o problema se discute entre todos, se toma acta y se ejecuta. Esto permita además el seguimiento de las acciones y el registro histórico de las acciones desarrolladas en la comunidad. Por otra parte, respecto a la Participación Comunitaria, tanto en la opinión como en la decisión y también en la ejecución, se establecen encargados, de acuerdo a los saberes, en las diferentes estrategias o acciones. Se llevan a cabo reuniones de evaluación de cada acción realizada con el objeto de visualizar las debilidades.

c) Aspectos Institucionales

Normatividad que la sustenta: Respecto al tipo de organización, ésta se rige por los estatutos de constitución y administración de acuerdo con la ley. Existe una directiva encargada de la administración y representación de los intereses de la comunidad compuesta por un Presidente un Secretario un Tesorero y varios Directores, además de los respectivos suplentes.

La Junta General de comuneros (asamblea) es la primera autoridad de la Comunidad Agrícola y sus acuerdos afectan a todos los comuneros, siempre que hubieren sido tomados en la forma establecida en el estatuto y no fueren contrarios a las leyes o reglamentos. Cada comunero tiene derecho a voto, y en la asamblea de comuneros se resuelven los distintos temas acerca del uso del suelo del territorio comunitario, desde la ocupación física de una familia, como el derecho a pastoreo (talaje) principalmente de cabra entre otros temas.

Instrumentos de gestión que involucra: El origen de la iniciativa se remonta al año 2006 cuando la comunidad agrícola presenta y se adjudica un proyecto al programa de pequeños subsidios PNUD. Como resultado de la implementación de este proyecto se genera una capacidad de desarrollar nuevas ideas y apalancar nuevos recursos para otros proyectos.

La Comunidad Agrícola ha sido capaz de llevar cabo un proceso de discusión e implementación de una estrategia de desarrollo que se materializa en la acción coordinada de iniciativas, que aportan al desarrollo económico social y cultural de la comunidad.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Sus principales desafíos son la consolidación de su liderazgo en la discusión sobre la pertinencia de las políticas públicas a la realidad del secano, y mantener el trabajo planificado hasta conseguir resultados de largo plazo que retroalimenten nuevas iniciativas.

En la actualidad el ministerio de bienes nacionales de encuentra desarrollando un programa de elaboración de planes de desarrollo para el 50% de las comunidades agrícolas

Características del diseño institucional: S/A

Tipo de institucionalidad: Con la constitución de Chile como república las comunidades de hecho siguieron desarrollándose, hasta que en 1968 se dictamina el Decreto Ley número 5(D.F.L N° 5) donde se legaliza esta forma de ocupación del territorio, en distintas acciones llamados derechos en una nómina oficial bajo el alero del Ministerio de Tierras y Colonización actual Ministerio de Bienes Nacionales.

Capacidades de las contrapartes institucionales: Esta experiencia es liderada por la comunidad agrícola y sus principal contraparte institucionales es INDAP quien reconoce que la comunidad agrícola de Peña Blanca es un ejemplo de gestión y de liderazgo.

En la relación con otros servicios públicos, estos en algunos casos han podido cambiar algunos aspectos de sus programas públicos y adaptarlos a la realidad local.

d) Aspectos Sociales

Capacidades propositivas de la SC: La comunidad, a través de la formulación de una planificación estratégica que incluye acciones de conservación del medio ambiente y diversificación productiva de las actividades productivas ha conseguido desarrollar un proceso de trabajo comunitario y de educación ambiental, con altos grados de participación social y gobernabilidad en su territorio, logrando de esta manera, instalar en el sector público, una discusión sobre el futuro de las comunidades agrícolas y de la economía del secano en la región de Coquimbo teniendo como eje el trabajo colectiva de las comunidades agrícolas y aumento de alternativas de desarrollo local a partir de este tipo de la organización y forma de tenencia de la tierra.

Naturaleza de los problemas que abordan: El fenómeno de la desertificación en el norte de Chile y específicamente en las tierras de la comunidad agrícola Peña Blanca es uno de los principales problemas que afectan la vida de los habitantes y comuneros. La pobreza de algunas familias hace difícil integrarlas a las actividades económicas de mediano y largo plazo dada la urgencia de sus necesidades, lo que trae como consecuencia, su éxodo hacia la capital comunal Ovalle.

Demanda social que las impulsa: Esta experiencia se desarrolla en un contexto socioeconómico y cultural muy particular y propio de la economía del secano. En este sentido se plantea la búsqueda de una estrategia de desarrollo que permita desde la base de un serio respeto a la cultura de las comunidades agrícolas.

Esta experiencia trabaja desde lo local hacia lo comunal y regional, desde los conocimientos prácticos hacia los técnicos y viceversa. Lo central es que el trabajo se ha realizado considerando seriamente la cultura de las comunidades agrícolas respetando sus tiempos sus decisiones y su realidad rural y abriendo alternativas de desarrollo productivo social y cultural.

Experiencia 3
Red territorial Antena

a) Aspectos generales de la experiencia

Año de gestación: 2000

Objetivos: Si bien esta experiencia tiene como objetivo principal la prevención del consumo y tráfico de drogas como el problema central y sobre el cual se articulan las acciones conjuntas y específicas de las diversas organizaciones e instituciones, su aporte trasciende dicha problemática, pues avanza hacia la profundización de participación ciudadana en las organizaciones comunitarias del sector de la población La Antena.

Escala de la experiencia: Comunal

Actores que integran la experiencia: La Red Territorial Antena que convocan a la población en general, y diversas organizaciones s comunitarias de jóvenes, clubes deportivos y juntas de vecinos; demás participan autoridades Municipales y Conace, Consultorio Pedro Aguirre Cerda, y Escuelas del sector

Específicamente los actores que participan el esta experiencia son:

7 juntas de vecinos; 1 Centro de Salud y un Consejo Consultivo donde participan representantes y dirigentes comunitarios y sociales del sector; 3 establecimientos escolares y 5 jardines infantiles. En el diagnóstico antes referido se señala la existencia de 57 organizaciones sociales (territoriales y formales) en todo el sector. La Red Antena articula a gran parte de dichas organizaciones, ya sea de manera permanente, como integrantes formales de la Red; o indirecta, a través de vínculos entre dirigentes e iniciativas conjuntas.

La Red está compuesta por:

- Junta de Vecinos Diego Portales
- Junta de Vecinos Pedro Aguirre Cerda
- Junta de Vecinos La Florida
- Junta de Vecinos 17 de septiembre
- Club Deportivo Unión Santo (*)
- Club Deportivo Sporting Bolivar (*)
- Consejo Consultivo Centro de Salud Pedro Aguirre Cerda
- Agrupación de amigos solidarios
- Jardines infantiles: Melodía, Caminito encantado, Colorín colorado
- Establecimientos escolares: Colegio José Gaspar Marín, Escuela de trastornos de la comunicación Santa Luisa
- CONACE

Alcances: En cuanto a los logros definidos desde la percepción de los propios dirigentes y de otros actores sociales del ámbito público se pueden señalar los siguientes:

- Creación y fortalecimiento de organizaciones sociales en el sector.
- Generación de espacios comunitarios que articulan las metas específicas y más amplias de las distintas organizaciones

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

- Aumento de la pertinencia, eficiencia y eficacia de la política de Conace, pues el trabajo con las organizaciones permitió pasar de una focalización sectorial a una focalización territorial
- Resignificación identitaria comunitaria. Una de las preocupaciones que tenían y tienen los pobladores y dirigentes de Antena es la imagen construida en torno a la pobreza, delincuencia y drogadicción en el resto de la comuna, en tal sentido el trabajo organizado y creativo que se potencia con la Red Territorial ha permitido la visibilización y difusión de las diversas y variadas acciones sociales que se desarrollan.
- Inicio de un proceso de transformación del imaginario respecto a la relación y vínculo entre comunidad y Estado
- Reconocimiento y legitimación de dirigentes y organizaciones comunitarias, por parte de la comunidad, autoridades y medios de comunicación locales

Presupuesto: En cuanto a la generación y gestión de recursos ésta depende de los propios dirigentes, y depende de la postulación a instancias de financiamiento de agencias estatales y ONG's, y sobre todos a fondos concursables.

b) Aspectos Políticos

Objetivo en el plano político: El foco principal está puesto en el trabajo con niños y adolescentes, y en la posibilidad de ofrecerles instancias y espacios de desarrollo; ya sea a través de proyectos de formación de líderes juveniles y agentes preventivos, o por medio de las escuelas de fútbol.

Durante los primeros años de la experiencia, se conformó de la **Organización Juvenil “Independencia Cultural”**, la que en conjunto con el actual presidente de la Red territorial son los responsables de la **Radio comunitaria**, el **Periódico Antena Atenta**, así como de la Academia de Música Pedro Aguirre Cerda y la **Orquesta Sinfónica de la Antena**. Todas iniciativas que han buscado y gestionado recursos públicos. Por su parte Los dos **Clubes Deportivos** que forman parte de la Red funcionan desde el entrenamiento, enseñanza y práctica del fútbol hacia el trabajo organizado, planificado coordinado y autogestionado de las organizaciones sociales.

Presencia del espacio público regional: Esta experiencia ha tenido un importante impacto a nivel comunal y regional lo que ha significado que sea premiada en varias instancias regionales y nacionales, entre ellas destaca durante el 2007 el premio bicentenario, entregado por la presidenta.

Dentro de las principales acciones se destacan: Acciones de intercambio y encuentro con Redes y organizaciones sociales regional e interregional; gestiones para la incorporación de jóvenes del sector a procesos de rehabilitación; participación en campeonatos deportivos nacionales e internacionales, etc.

Potencialidad en la construcción de gobernanza: En cuanto a la incidencia que ha tenido la Red en políticas locales y regionales, se señala una serie de acciones que se propusieron o motivaron desde aquí: Seminario Interregional de Buenas Prácticas en Prevención; elaboración de Manual de Buenas Prácticas desde Conace; Anteproyecto de Rehabilitación de Drogas para ser presentado al CORE (construcción de un Centro de Rehabilitación para el sector); definición de sectores libres de tráfico de drogas en coordinación con policía de investigación y carabineros; propuesta a la Seremi de Justicia de capacitación a estudiantes, jóvenes y adolescentes respecto a la nueva Ley de Responsabilidad Penal; y de manera indirecta la

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

propuesta de llevar a plebiscito el destino de la ex cárcel de La Serena, apoyando la medida que éste sea destinado a la mejora de la infraestructura del Hospital de La Serena.

c) Aspectos Institucionales

Normatividad que la sustenta: La red cuenta con estatutos propios de una organización comunitaria que agrupa y articula acciones en conjunto con otras organizaciones funcionales y territoriales del sector de la antena, que a su vez cada una de ellas cuenta también con, personalidad jurídica y estatutos propios.

Instrumentos de gestión que involucra: En cuanto a los roles y funciones de las organizaciones comunitarias éstas apuntan a ofrecer pertinencia y consistencia de las estrategias de intervención de acuerdo a la realidad del sector. Conjuntamente, la capacidad de los dirigentes más relevantes se transforma en un gran recurso disponible, pues tienen una visión estratégica en el posicionamiento de la Red no sólo al interior de las poblaciones, sino también a nivel comunal y con autoridades locales. Es interesante que la formación de dirigentes sociales se asuma como una responsabilidad de las organizaciones, en la medida que permite el fortalecimiento del liderazgo distribuido y el “recambio” de dirigentes. Así, se entiende también que hoy los líderes centrales y que iniciaron las primeras organizaciones, estén tomando mayor protagonismo en otros espacios públicos más allá de la Antena.

Características del diseño institucional: Se basa en una lógica de las Redes Sociales que fomenta la organización, la asociatividad y la coordinación intersectorial entre organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas y privadas. Esta estructura organizacional flexible y descentralizada, pues los énfasis están puestos en la definición de un problema común y estrategias de intervención, más que en la orgánica de funcionamiento. Esto permite la sostenibilidad de la Red así como de las organizaciones e instituciones que la componen, pues el trabajo articulado potencia a su vez las especificidades de cada una. La flexibilidad además permite ampliar el radio de acción de la Red más allá del sector territorial y encontrar alianzas o impactar en ámbitos más amplios.

Tipo de institucionalidad: La red es una asociación que articula distintas organizaciones formales de la población en general, diversas organizaciones comunitarias, de jóvenes, clubes deportivos, consejos consultivos de salud y juntas de vecinos.

Capacidades de las contrapartes institucionales: Conace, siendo la única entidad de gobierno que integra la RED, junto con ofrecer su competencia técnica del equipo de profesionales y lineamientos programáticos, financia y gestiona recursos para la realización de diversos proyectos. Desde los dirigentes también se le reconoce como co-responsable de ofrecer o velar porque otras entidades de gobierno comiencen a desarrollar estrategias eficaces en el problema del tráfico de drogas al interior del sector y rehabilitación de drogadictos (gobierno regional y policías, Sernam).

d) Aspectos Sociales

Capacidades propositivas de la SC: La Red Territorial Antena comenzó a operar el año 2004 y responde a la necesidad de ejecución y coordinación de diversas acciones en torno al problema del consumo y tráfico de drogas en la población de La Serena. En este sentido cabe mencionar que los Clubes Deportivos y los dirigentes de algunas juntas de vecinos, habían realizado un importante trabajo previo en cuanto a la gestión local, vínculo con el Estado y la participación ciudadana.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Naturaleza de los problemas que abordan: La carencia de oportunidades para el desarrollo social y cultural de la comunidad, y la fuerte estigmatización que es objeto la Antena. Estos problemas atraviesan a todas las organizaciones sociales del sector que forman parte de la Red, así como las que se vinculan a ésta de manera menos formal. Sin embargo, el temprano diagnóstico que hacen parte de sus dirigentes, y que los lleva a constituirse como Red Territorial, es la constatación que el consumo de alcohol y droga, y el tráfico de ésta última, es uno de los principales factores que: *“interrumpen todo el trabajo de las organizaciones comunitarias e instituciones sociales”* (presidente Red Antena).

Relacionado con lo anterior, y a nivel de la participación ciudadana y gestión local, está el interés de los líderes sociales y autoridad local de transformar la relación Estado – sociedad civil. Señalan que tradicionalmente las organizaciones comunitarias y sus dirigentes han reforzado una lógica asistencialista en la intervención del primero, por medio de un quehacer dependiente y reactivo a las iniciativas gubernamentales. Esto es lo que se busca modificar a través de una acción de mayor empoderamiento e intervención en las políticas sociales.

Demanda social que las impulsa: En atención a que el propósito general y transversal de las organizaciones que conforman la Red Territorial es la mejora de las condiciones de vida de los sujetos (pobladoras y pobladores del sector), la lógica que opera en las concepciones de los dirigentes se articula en torno a dos grandes ejes: la identificación de necesidades y demandas centrales de la comunidad; y la generación de espacios e instancias de desarrollo individual, cultural y social que contribuyan en la construcción de una identidad comunitaria.

Experiencia 4

Valle Limarí (Limarí Emprende)

a) Aspectos generales de la experiencia:

Año de gestación: 2001

Objetivos: La experiencia Limarí Emprende es uno de los 43 territorios que participa en el Programa Nacional Chile Emprende, con el objeto de facilitar y potenciar el desarrollo de oportunidades de negocios para micro y pequeñas empresas, a través de un trabajo mancomunado entre los actores públicos y privados de cada territorio.

Para el año 2008 se propusieron como ***misión*** el Gestionar una estrategia que permita desarrollar la actividad económica de los pequeños agricultores y empresarios turísticos del territorio para mejorar sus ingresos. Para lograrlo se proponen: a. Captar al menos el 10% del total de turistas que llegan al borde costero de la Región de Coquimbo; b. Disminuir Brecha Infraestructura, acceso a mercados y certificación de los Micros, Pequeños y Medianos productores agropecuarios del Territorio de Limarí; c. Potenciar a productores y/o proveedores de servicios del Territorio en su asociatividad, formalización y competencias para aumentar su competitividad

Escala de la experiencia: Provincial. Incluye las cinco comunas de la Provincia de Limarí

Actores que integran la experiencia: Entre los *actores de la sociedad civil* se encuentran organizaciones de la población territorial involucrada, expresada en términos de participación de particulares organizados en función de su actividad productiva. Tienen presencia aquí empresarios turísticos de distinto “tamaño”, servicios privados: **Cámara de Comercio Ovalle, Terminal del Agro, Mesa Pecuaria, Turismo Rural, Red Ovalle Norte Verde, Mesa Pecuaria, Agroindustria Las Cañas, Productores Agrícolas, Asociación de Empresarios Turísticos de Combarbalá, Agrupación de Empresarios de Río Hurtado,**

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Cooperativa de Empresarios Turísticos. Dentro de *los organismos públicos* destacan los Municipios que integran el Consejo Público Privado estos son: **Ovalle, Monte Patria, Río Hurtado, Combarbalá y Punitaqui**, a través de sus alcaldes/a y fomentos productivos. Además participan en esta instancia actores como la **Gobernación Provincial** a través del Gobernador y los directores de los servicios públicos de **Fosis, INDAP, Sernatur, Sence y Sercotec**.

Alcances: En 2007 conformó la primera canasta integrada de productos agrícolas y turísticos bajo la marca Valle Limarí, que permitió aumentar en un 25% las ventas de las 30 empresas que participaron. Para 2008 aspira a un mayor posicionamiento del Territorio con la ampliación estos procesos, integrando canasta territorial Valle Limarí en supermercados del norte del país, mediante lo cual se proponen incrementar las ventas de unas 600 empresas territoriales.

Para 2008 se propone fortalecer sus instancias de cooperación público-privada y concordar un primer plan estratégico desarrollando oportunidades de negocios con nogales, damascos y apicultura. Y, simultáneamente, iniciar la estructuración de una oferta turística en base a rutas patrimoniales y observación astronómica

Presupuesto: tiene tres fuentes de financiamiento:

1. Servicios públicos asociados: Los cinco municipios de la provincia más INDAP, Sercotec; Sence; Fosis y Sernatur. Financiamiento de actividades asociadas al plan operativo anual.
2. Chile Emprende: Financiamiento para la operación del programa. En el año 2007, Limarí Emprende fue el territorio que consiguió el mayor financiamiento a nivel nacional. En el 2008 fue el segundo con mayor presupuesto asignado (280 millones de pesos). Esta fuente de financiamiento aporta con alrededor del 25% del Plan Operativo Anual.
3. Privados: se reconoce como aporte de los privados el aporte directo y las inversiones que realicen para el cumplimiento del Plan Operativo

b) Aspectos Políticos

Objetivo en el plano político: El programa a nivel nacional señala que sobre la base de concordar objetivos comunes de desarrollo, en el territorio se pueden establecer las redes de cooperación para canalizarlos, de una manera propia, de acuerdo con la gente, los recursos y las potencialidades de cada lugar. De esta forma, Chile Emprende es una modalidad de trabajo que engloba tres aspiraciones clave de una sociedad democrática: más oportunidades, más empleo, más participación.

Presencia en el espacio público regional: Esta experiencia a lo largo de los años ha incorporado nuevos actores⁸¹ y demostrado que las acciones privadas y públicas cuando se coordinan logran mayores logros. Hoy es un referente en la provincia en materia productiva. Los principales espacios de visibilidad de la experiencia son: a. la participación en las ferias a nivel provincial, regional y nacional. b. presencia en prensa; c. a través de su página web: www.vallelimari.cl.

Potencialidad en la construcción de gobernanza: La principal fortaleza de esta experiencia se basa en su contribución a la gestión pública a través de las buenas relaciones que establece

⁸¹ La experiencia ha incorporado actores tanto públicos como privados. En un principio, Sernatur no era socio. Se incorpora en un principio al trabajo y luego a nivel nacional se integra este nuevo servicio al trabajo del programa Chile Emprende. Privados también se han incorporado.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

con los distintos sectores de la sociedad civil. Es importante destacar la legitimidad que se le da a la toma de decisiones a través de consensos, pues permite que tanto las autoridades locales de las comunas involucradas, como los demás actores que componen la experiencia, actúen en función de un proyecto común a todos.

Apoyo político (redes): Dada la transversalidad de los objetivos perseguidos por la experiencia, se ha desarrollado gracias al apoyo de la Gobernación Provincial y de los Municipios involucrados.

c) Aspectos Institucionales

Normatividad que la sustenta: Glosa presupuestaria que reconoce la existencia de la experiencia a nivel nacional.

Instrumentos de gestión que involucra: Plan Estratégico de Desarrollo que tiene una duración de cinco años y se construye alineado a la Estrategia Regional de Desarrollo y el Plan Operativo Anual.

Rol del GORE: Apoyo técnico a través de la participación del representante Provincial del GORE.

Características del diseño institucional: La experiencia está compuesta por un *Directorio* o *Consejo Público - Privado* presidido en sus inicios por el Gobernador de la Provincia y luego en el año 2006 asumió la presidencia una mujer del ámbito privado.

El directorio se divide en *Mesas Técnicas*. En Limarí Emprende existen dos mesas de trabajo: Agropecuaria y turismo. Al interior de la primera también se aloja una sub mesa: pecuaria.

El Directorio tiene un *Gerente* –profesional contratado por Chile Emprende–, quien gestiona y articula a los diferentes actores en pos del beneficio compartido de mayor desarrollo del territorio.

El directorio y el gerente, son asesorados por la *Secretaría Técnica*, instancia a la cual pertenecen profesionales del área técnica de los servicios públicos asociados.

Tipo de institucionalidad: es una institución formal, la cual consta de la participación de diversos representantes de diferentes sectores de la sociedad civil.

Capacidades de las contrapartes institucionales: Dado que el presupuesto de Chile Emprende se entrega a las instituciones públicas para su ejecución resulta crítica la capacidad de gestión de la institucionalidad pública. Si bien en Valle Limarí no ha habido problemas en la ejecución de los recursos públicos, esta forma de operar en un principio era observada con suspicacia por el mundo privado.

d) Aspectos Sociales

Capacidades propositivas de la SC: Dado que valle Limarí participó como territorio piloto de Chile Emprende, se observa un mayor espacio de participación de la sociedad civil en esta experiencia. A la fecha, quien preside el Directorio es una empresaria. Antes siempre fue presidido por el Gobernador.

Naturaleza de los problemas que abordan: Los temas desarrollados están relacionados con inversión en infraestructura, apoyo a la difusión y posicionamiento de los productos y del aumento de la competitividad a través de la capacitación de los microempresarios..

Demanda social que las impulsa: La demanda social que moviliza a la experiencia tiene que ver con el igual las oportunidades de los pequeños y medianos empresarios de la Provincia

Modalidad del movimiento: 2001 al 2004 se desarrolla la implementación piloto de la experiencia. En septiembre del año 2005 cambia su denominación de ‘Chile Emprende’ a

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

‘Limarí Emprende’, dándole un carácter de mayor identificación con el territorio y en el año 2008, se denomina ‘Valle Limarí’.

Observaciones:

Niveles de articulación de la experiencia: Si bien la experiencia se centra en la articulación a nivel provincial (supra comunal), los actores requieren articularse con otros niveles:

- A nivel de la planificación, se toma en consideración el nivel regional (ERD) y cada servicio se relaciona con su dirección regional y nacional.
- Para el apalancamiento de los recursos necesarios para la ejecución de los Planes Operativos Anuales, la Gerencia se relaciona con el nivel nacional (Chile Emprende) y cada servicio con nivel regional y nacional.

Experiencia 5

Presupuesto Participativos en Municipio de La Serena⁸²⁸³

a) Aspectos generales de la experiencia:

Año de gestación: 2009

Objetivos: Los Presupuestos Participativos son considerados como una herramienta y una de las prácticas más fecundas para la realización de políticas sociales pertinentes a las necesidades de las personas, entendidas éstas como una reflexión crítica sobre las problemáticas de la comuna y una efectiva democratización en la relación entre el Municipio y la ciudadanía.

Escala de la experiencia: Comuna de La Serena

Actores que integran la experiencia: El Consejo Comunal, el Alcalde de la Comuna, sus habitantes de acuerdo a división territorial y el GORE a través del financiamiento de parte de la experiencia.

Alcances: Es una experiencia que aún se está desarrollando. A la fecha, se constituyeron las mesas con ‘alta participación’ (no se especifica). Se detectaron problemas vecinales en los territorios y se votaron los proyectos. A las urnas llegaron 6.000 habitantes de la comuna⁸⁴.

Presupuesto: El Programa de Presupuestos Participativos se financia a través de recursos municipales y recursos del Gobierno Regional. Los **recursos municipales** aprobados para el presente año son \$130.000.000 (ciento treinta millones de pesos), de los cuales \$10.000.000 (diez millones de pesos) se destinan como gastos operacionales para el desarrollo del mismo y \$120.000.000 (ciento veinte millones) para asignación a los proyectos que salgan favorecidos con el programa, a través del proceso de votación.

Los **recursos del Gobierno Regional** corresponden al Fondo Regional de Iniciativas Locales (FRIL), cuyos proyectos se discuten con la comunidad y se priorizan a través de la votación durante el presente año para ser postulados y ejecutados con recursos del año 2010. Para efectos del presente programa, se contemplan un total de recursos del FRIL 2010 de \$100.000.000 (cien millones de pesos). Cabe señalar que según los requisitos de este programa, considera el financiamiento de iniciativas de mejoramiento de espacios públicos, espacios deportivos, centros comunitarios y su entorno, además de jardines infantiles.

⁸² Esta es una experiencia que está en pleno proceso de desarrollo, por lo tanto consideramos que no es pertinente incorporarla ya que no es posible observar su impacto y menos aún su permanencia en el tiempo

⁸³ Fuente: http://www.laserena.cl/presup_participativos/documentos/bases_generales.pdf

⁸⁴ <http://www.presupuestoparticipativo.cl/component/content/article/109-votaciones-en-la-serena.html>

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

b) Aspectos Políticos

Objetivo en el plano político: Experiencia de gestión pública que mejora la transparencia y el accionar de las diversas políticas públicas.

Presencia en el espacio público regional: Al ser el primer año de implementación ha tenido visibilidad en los medios, a través de la web http://www.laserena.cl/presup_participativos/paginas/principal.php. Otras experiencias se han desarrollado en la región pero no impulsadas por la SUBDERE que a la fecha no continúan: Illapel.

Potencialidad en la construcción de gobernanza: Desde el punto de vista político incide positivamente en la calidad democrática al mejorar el proceso de toma de decisiones, mediante la deliberación de los ciudadanos en materia de inversiones de infraestructura vecinal. La experiencia además considera la cogestión ciudadana de los proyectos adjudicados, temática que a la fecha no se ha implementado y no se tiene información de cómo se realizará.

Apoyo político (redes): la experiencia se realiza gracias a la voluntad política del Alcalde y el consejo Municipal.

c) Aspectos Institucionales

Normatividad que la sustenta: Bases Generales Presupuestos Participativos 2009

Rol del GORE: a través del financiamiento por el FRIL y ejecución presupuestaria de los proyectos que se adjudiquen.

Características del diseño institucional: Para el desarrollo del programa se contempla la subdivisión del territorio comunal en 19 mesas territoriales, dirigidas a través de la Delegación Municipal, lo cual se realiza considerando la realidad de cada uno de los territorios. En Las Compañías se constituyeron 6 mesas; en La Antena 3 mesas; en La Pampa 4 mesas; en la Avda. Del Mar, y 4 mesas territoriales se constituyeron en la delegación Municipal Rural.

Tipo de institucionalidad: es un programa que recién se está implementando en la comuna y la formalización para este año se realizó en el Consejo Municipal en mayo del 2009, la cual consta de la participación de diversos representantes de diferentes sectores de la sociedad civil.

Capacidades de las contrapartes institucionales: Dado que el presupuesto de Chile Emprende se entrega a las instituciones públicas para su ejecución resulta crítica la capacidad de gestión de la institucionalidad pública. Si bien en Valle Limarí no ha habido problemas en la ejecución de los recursos públicos, esta forma de operar en un principio era observada con suspicacia por el mundo privado.

d) Aspectos Sociales

Capacidades propositivas de la SC: La implementación del trabajo con la comunidad en cada mesa territorial considera un mínimo de 3 reuniones con la participación activa de la comunidad y una votación abierta y universal de los proyectos priorizados en cada mesa territorial. En la primera Reunión se constituye la Mesa Territorial respectiva y se entregan insumos e información por parte del Municipio con el fin de facilitar el trabajo posterior.

En una segunda reunión se identifican necesidades y se priorizan realizando un autodiagnóstico por cada mesa territorial. En la tercera reunión se formulan perfiles de proyectos según las prioridades y se realiza un análisis técnico de factibilidad de cada iniciativa con el apoyo y asistencia técnica del Municipio.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Naturaleza de los problemas que abordan: Los temas desarrollados están relacionados con inversión menor en infraestructura vecinal.

Demanda social que las impulsa: La demanda social que moviliza a la experiencia tiene que ver con el acceso a la toma de decisiones.

REGIÓN DE LOS LAGOS

Experiencia 1: Articulación del Mundo Indígena de Chiloé con la Sociedad Civil, el Estado y la Empresa Privada.

a) Aspectos generales de la experiencia

Año de gestación: 1999

Objetivos:

- Proponer una dinámica organizacional participativa y democrática que ponga de relieve el protagonismo de los participantes y miembros de las comunidades Huilliches asociadas.
- Fortalecer una perspectiva intercultural donde el “contacto” con la diferencia constituya la base de las relaciones de intercambio y reciprocidad entre los pueblos.

Funciones:

- Constituirse como un referente indígena a través del fortalecimiento de su identidad Mapuche Huilliche.
- Promover la asociatividad y el desarrollo de redes
- El reconocimiento y defensa de sus derechos.
- La participación y desarrollo de las comunidades.
- Actuar con responsabilidad social y ambiental.

Escala de la experiencia: Regional / Nacional

Actores que integran la experiencia: Entre los *actores de la sociedad civil* se encuentran las comunidades de la etnia Huilliche organizadas a partir de la Federación de comunidades Huilliches de Chiloé. También participan instituciones Públicas, fundaciones, organismos internacionales y empresas privadas que colaboran con las iniciativas de la Federación. Dentro de los organismos públicos que participan en esta instancia, está la municipalidad de Chonchi. Mientras que en los *organismos públicos estatales* figuran: la Gobernación Provincial, el servicio de salud Llanchipal, el Ministerio de Bienes Nacionales, MINSAL, CONAF, MIDEPLAN y CONADI entre otros.

Alcances: Dentro de sus principales alcances figuran:

- Posicionamiento de la Federación como actor indígena en la sociedad civil a nivel provincial, regional y nacional, gracias a su articulación con los actores de la sociedad civil, el estado y la Empresa privada.
- Elaboración de propuestas de políticas públicas concertadas con diversos sectores a nivel regional, entre los que destacan: Ley de uso ancestral del borde costero; Propuesta de leña seca; Relaciones con la Embajada de Cuba para optar a Becas de medicina y odontología; Propuestas para declarar ADI a la comuna de Chonchi.
- Dentro de los logros obtenidos gracias a las redes establecidas destacan: la recuperación de territorio ancestral; el saneamiento de los derechos de agua; la construcción de villorrio rural.

Presupuesto: El origen de los recursos de la Federación proviene de su articulación con Organismos públicos y privados que aportan a la experiencia. Entre ellos están; la Municipalidad de Chonchi, CONADI; Servicio de Salud Llanchipal, La Fundación Avina y la ONG GEF, etc. No se tiene conocimiento del monto total de la experiencia.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

b) Aspectos Políticos

Objetivo en el plano político: Incorporar a la población indígena en el desarrollo sustentable del territorio, a través de un proceso pertinente que logre el empoderamiento de la identidad Mapuche Huilliche.

Presencia en el espacio público regional: La Federación de comunidades Huilliches ha tenido una activa participación en el espacio público regional, logrando influir y ser considerados en las tomas de decisiones que tienen relación con políticas orientadas al desarrollo de su comunidad. Su presencia se expresa a través de la elaboración de propuestas de políticas públicas concertadas con diversos sectores de la región.

Potencialidad en la construcción de gobernanza: Una de las principales fortalezas de esta articulación tripartita de actores públicos y privados impulsada por la Federación, se debe a que privilegia la creación y fortalecimiento de prácticas sociales de ciudadanía con participación y transparencia, además de potenciar la autonomía y organización tanto intra como inter comunidades.

Apoyo político (redes): Los actores públicos con los cuales se establecen redes son: las Municipalidades, Gobernación Provincial y Regional entre otros.

c) Aspectos Institucionales

Normatividad que la sustenta: no existe una normatividad que sustente esta experiencia

Instrumentos de gestión que involucra: La experiencia se ha llevado a cabo a través de autodiagnósticos y estrategias de desarrollo, como la elaboración de un Plan estratégico para la Federación.

Rol del GORE: El vínculo que se establece con el GORE se da por medio de la relación directa que establece con organismos Ministeriales desconcentrados -como la Secretaría Regional Ministerial de Bienes Nacionales, a través de la cual consiguen elaborar propuestas relacionadas con la recuperación de territorios ancestrales- y los Gobiernos Provinciales quienes apoyaron a las comunidades Huilliche, agrupadas bajo la Federación en la tarea de conseguir mayores beneficios a través de la “Propuesta de salud Intercultural”, la “Propuestas de Leña seca” relacionada con la responsabilidad ambiental, entre otros.

Características del diseño institucional: La dinámica organizacional que se aprecia corresponde a una experiencia de carácter democrático y participativo. Son las propias comunidades las que definen las necesidades y prioridades de cada una de ellas, éstas son presentadas a la asamblea mensual de la Federación, con el objeto de discutir la pertinencia, posibilidades y jerarquización de las prioridades del conjunto de la organización. Una vez realizada la elección es el equipo técnico el que se encarga de viabilizarlas de acuerdo a los recursos y fondos propios o a la búsqueda de recursos externos. Una vez implementados y ejecutados se monitorean en conjunto con las comunidades beneficiadas. Debido a flexibilidad en el diseño institucional se genera un clima de camaradería y horizontalidad entre todos los actores involucrados.

Tipo de institucionalidad: es una Organización de la sociedad civil de tipo formal. Su estructura organizacional, regulada por los mecanismos legales que rigen a las federaciones, consta de la Directiva y un equipo técnico integrado por profesionales que trabajan en conjunto con la Directiva para llevar a cabo iniciativas y proyectos que implementan en las comunidades se a nivel local, regional, nacional, o internacional.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

d) Aspectos Sociales

Capacidades propositivas de la SC: Esta experiencia surge gracias a capacidades propositivas de determinados actores sociales, siendo las propias comunidades, y no agentes externos, las que dan origen a la organización y definen sus directrices. Al mismo tiempo que logran entablar una relación directa con otros actores locales, y organismos públicos en función de buscar el desarrollo para la comunidad con equidad, avanzan hacia el rescate de la cultura mapuche Huilliche.

Naturaleza de los problemas que abordan: Los intereses que abordan son de tipo colectivo y social, y están vinculados a problemas exclusivamente asociados a su especificidad como cultura étnica, a las situaciones coyunturales que atañen a las comunidades que conforman la Federación y al reconocimiento político y social de la Identidad cultural Mapuche Huilliche. Dentro de sus problemas destacan: la demanda por la devolución de tierras ancestrales, los derechos de aguas, asesoría en materia de ruralidad y subsidios habitacionales, beneficios y mejoras en el área de salud y educación, entre otros.

Demanda social que las impulsa: La Federación Huilliche de Chiloé, nace del interés y las necesidades de las comunidades y se instala en el espacio público con el afán de construir una organización propia, identitaria y transparente que los represente ante las autoridades estatales.

Modalidad del movimiento: En el año 1999 se da origen a la Federación de Comunidades Huilliche de Chiloé, constituida a partir de 5 comunidades formales. Esta propone incidir en las políticas públicas que los atañen como respuesta alternativa a las dinámicas organizacionales autoritarias del Consejo de caciques de Chiloé.

La Federación, conformada por comunidades que participan activamente en el diseño de sus directrices, crea una red que les permite entablar buenas relaciones con los diferentes actores locales, públicos y privados. Se establecen relaciones con el Ministerio de Planificación, debido a la elaboración conjunta de la Mesa Provincial Indígena de Chiloé, lugar donde que acogen las demandas de las comunidades. Esta experiencia, que se ha llevado a cabo a través de autodiagnósticos y estrategias de desarrollo, ha contribuido a iniciar, por parte de las comunidades, un análisis crítico de la realidad en la cual se encuentran inmersos, ampliando su nivel de incidencia desde su comunidad hacia el nivel comunal, provincial y nacional.

Observaciones:“Como aprendizaje para los profesionales, especialmente los jóvenes, de no esperar siempre que le ofrezcan un trabajo, ya que en nuestra organización demostramos que es posible hacer un emprendimiento técnico y organizacional desde una manera muy precaria y luego ser exitosos. Esto ha cambiado nuestros paradigmas ya que no esperamos que el estado resuelva todos nuestros problemas” (Sergio Cuy)

Bibliografía:

- Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local <http://www.innovacionlocal.org/bancodeinnovaciones>.
- Programa Ciudadanía y Gestión Pública, (2006) Premio Innovación y Ciudadanía: 20 experiencias destacadas 2006. Santiago, Chile.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Experiencia 2: Mesa Regional de Mujeres por el Control Ciudadano. (Región de los Lagos)

a) Aspectos generales de la experiencia

Año de gestación: 1999

Objetivos:

- Promover un intercambio y coordinación, entre mujeres pertenecientes a la sociedad civil y funcionarios/as del sector público para realizar control ciudadano.
- Desarrollar un Plan de Trabajo en conjunto con el sector público para el lograr de la igualdad de oportunidad entre hombres y mujeres.
- Evaluar las acciones que realiza el sector público para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- Lograr que sector público acoja las evaluaciones e incorpore las propuestas hechas por las mujeres, en sus acciones para la igualdad de oportunidades.

Funciones:

- Elaboración del Plan de Trabajo Anual de la Mesa para el Control Ciudadano, elaboración de las metodologías de trabajo
- Ejecución y Seguimiento del Plan de Trabajo de acuerdo a planificaciones y compromisos adquiridos.
- Evaluación del Plan de Trabajo.
- Interlocución con las autoridades políticas para el Control Ciudadano del Plan Regional de Igualdad de Oportunidades (PRIO)

Escala de la experiencia: Regional /Todas las comunas y Provincias de la Región.

Actores que integran la experiencia: Entre los *actores de la sociedad civil* están las mujeres que integran la experiencia, Juntas de vecinos, clubes deportivos y otras organizaciones de base, en su labor de co gestión y voluntariado. Dentro de los *organismos públicos estatales* a nivel nacional están: CONADI, CORFO, SERCOTEC, FOSIS, SENCE y la Dirección del Trabajo. **Los organismos públicos de carácter Regional** que integran la experiencia son: La Secretaría Ministerial de Educación y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Región de Los Lagos.

Alcances: Dentro de sus principales alcances figuran:

- El reconocimiento y validación de la Mesa Regional como canal efectivo de participación de las mujeres organizadas de la región.
- Diálogo institucionalizado y permanente entre la Mesa Regional y el Sector Público (PRIO)
- Generación de propuestas de la Mesa Regional para ser incorporadas en la Planificación Regional (PRIO)
- Evaluación de los compromisos asumidos por el Sector Público e incorporación de las propuestas que son integradas a la planificación y desarrolladas por el Sector Público

Presupuesto: La experiencia se financia a partir de recursos monetarios otorgados por el SERNAM de la Región del Los Lagos.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

b) Aspectos Políticos

Objetivo en el plano político: Lograr un espacio efectivo entre mujeres de la sociedad civil y el sector público donde realizar control ciudadano a las Políticas Públicas para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Presencia en el espacio público regional: La mesa de Mujeres por el control ciudadano, ha estado presente en el sector público regional, a través de diferentes instancias que propician la concertación entre estos como; la generación de consejos y mesas de trabajo en coordinación con las autoridades regionales. La Mesa ha logrado posicionarse en el espacio público, entre otras cosas, por ser reconocida como un canal legítimo de participación de las mujeres de la región, y contar con las capacidades de elaborar propuestas para ser consideradas en la Planificación regional del Plan de Igualdad de Oportunidades.

Potencialidad en la construcción de gobernanza: Las fortalezas de estas instancias radican en que se establece un lenguaje común entre las actoras sociales y el Estado, a través de prácticas de comunicación y cooperación que estimulan y fortalecen la asociatividad. Esta experiencia, concebida como un proceso formal de trabajo e interlocución con actoras sociales que ejecutan el control del Plan Regional de igualdad de Oportunidades, posibilita mantener un canal fluido de información a partir del cual, el Estado puede conocer la opinión y la realidad de las mujeres de la región, y al mismo tiempo responder acerca de la gestión interna de sus políticas públicas.

Apoyo político (redes): Los actores públicos con los cuales se establecen redes son: las Municipalidades, Gobernación Provincial y Regional y las Secretarías Ministeriales. Respecto del apoyo político, no se tiene información.

c) Aspectos Institucionales

Normatividad que la sustenta: La experiencia de la Mesa Regional de Mujeres, está a cargo del Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM que es quien se encarga de la conducción de la mesa de planificación, seguimiento y evaluación del Plan de Igualdad Regional de Oportunidades.

Instrumentos de gestión que involucra: Planes de desarrollo que potencian la participación a través de un diagnóstico participativo, el diseño de propuestas, la implementación de acciones, la evaluación, y el control social de la gestión pública.

Rol del GORE: La relación con el GORE se da por medio de organismos como las Secretarías Regionales Ministeriales que en conjunto con las Direcciones Regionales proporcionan apoyo técnico, co gestión, e infraestructura para el desarrollo efectivo de las mesas. Este trabajo en red ha permitido que tanto las Secretarías, como las Direcciones Regionales (salud, educación y autonomía económica) diseñen y/o mantengan compromisos que mejoran la calidad de vida de las mujeres. La Dirección de salud, por ejemplo, ha aumentado los programas en consultorios en atención de depresión, mientras que la del Trabajo, constituyó una mesa de trabajo con dirigentas de empresas pesqueras, velando por condiciones de trabajo.

Características del diseño institucional: La dinámica organizacional que se aprecia corresponde a una experiencia de carácter democrático y participativo. A pesar de que el SERNAM sea el organismo convocante y responsable de la conducción de la Mesa de planificación, seguimiento y evaluación del Plan de Igualdad de Oportunidades (PRIO). Las integrantes de la mesas son quienes definen y ejecutan las acciones planificadas, para ello se

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

organizan en 4 Comisiones de Trabajo: Autonomía económica y superación de la pobreza; Participación y Acceso a la Justicia; Calidad de Vida, Salud y Educación y Políticas Públicas con Enfoque de Género; además un Comité Ejecutivo quien desarrolla la Vicería Pública

Tipo de institucionalidad: es una Organización de la sociedad civil de tipo formal.

Capacidades de las contrapartes institucionales: Las capacidades de las contrapartes Institucionales tiene relación con los aportes generados por la Mesa Regional de Mujeres por el control ciudadano y sus comisiones de Trabajo que actúan como contraparte del Sector Público con responsabilidades en PRIO.

d) Aspectos Sociales

Capacidades propositivas de la SC: En una primera instancia, fue el SERNAM el que incentiva la participación de las mujeres por medio de la conformación de una mesa de trabajo, posteriormente son éstas, las que como actoras sociales e integrantes de las mesas, definen y ejecutan las acciones planificadas, además de la evaluación y seguimiento de éstas. Las mujeres se apropian del espacio dispuesto, y exponen desde allí su voluntad de capacitarse en las temáticas para las cuales fueron convocadas. Su intervención en el tema de la igualdad de oportunidades dentro del mundo político, contrario a pasar desapercibido, adquiere relevancia y notoriedad.

El control ciudadano es una de las etapas concluyentes del proceso de la Política de Participación ciudadana en políticas públicas, y como tal es un proceso que se encuentra en plena implementación. El PRIO es una oportunidad para que el sector público observe y acepte que la ciudadanía puede y debe, intervenir en las políticas públicas.

Naturaleza de los problemas que abordan: La naturaleza de los intereses y problemas que abordan

son de tipo colectivo y social y están vinculados a temáticas como: Autonomía económica, superación de la pobreza, Participación y Acceso a la Justicia, Calidad de Vida, Salud, Educación y Políticas Públicas con Enfoque de Género.

Demanda social que las impulsa: No existe una demanda a priori por parte de las mujeres de la sociedad civil, sino más bien éstas son invitadas a participar de la iniciativa que promueve el SERNAM, debido a la falta de una instancia de la sociedad civil que actué como contraparte del cumplimiento del Plan Regional de Igualdad de Oportunidades 2000-2010, que promueve acciones en función de lograr una situación más justa y equitativa para las mujeres de la región.

Modalidad del movimiento: La Mesa Regional de mujeres en la Región de los Lagos, gestionada en primera instancia a través de la convocatoria participativa del SERNAM, logra desarrollar con los años un espacio efectivo de intercambio y coordinación, entre mujeres pertenecientes a la sociedad civil y funcionarios/as del sector público, donde realizan control ciudadano a las Políticas Públicas (PRIO). Producto de esta primera fase, da origen a la creación de mesas provinciales (Valdivia, Osorno, Llanquihue y Chiloé), logrando con ello, incentivar a la descentralización, disminuir el desplazamiento, generar colaboración más expedita y aumentar la base de participación.

Bibliografía:

Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local
<http://www.innovacionlocal.org/bancodeinnovaciones>

Experiencia 3: Emprende Lago Llanquihue.

a) Aspectos generales de la experiencia

Año de gestación: 2005

Objetivos: El objetivo general que se ha planteado este Consejo es “posicionar el territorio del Lago Llanquihue, como un destino turístico reconocido nacional e internacionalmente”.

Funciones: Elaborar un estilo de gestión dinámica, que potencie el desarrollo simultáneo de proyectos dedicados a promover: la difusión del destino turístico, la capacitación y/o profesionalización tanto de los empresarios, como de la población local y el desarrollo de encadenamiento productivo.

Escala de la experiencia: Provincial.

Actores que integran la experiencia: Entre los *actores de la sociedad civil* se encuentran organizaciones de la población territorial involucrada, expresada en términos de participación de particulares organizados en función de su actividad productiva. Tienen presencia aquí empresarios turísticos de distinto “tamaño”, servicios privados. Dentro de *los organismos públicos* destacan los Municipios que integran el Consejo Público Privado del Lago Llanquihue, CPPL estos son: Frutillar, Puerto Varas, Llanquihue y Puerto Octal, fundamentalmente a través de sus alcaldes y fomentos productivos. Además participan en esta instancia actores como Prodesal, Indap, Sercotec, Sernatur.

Alcances:

- Avance desde una situación de informalidad, a la consolidación de una institucionalidad con una estructura de funcionamiento definida.
- Articulación de actores sociales, autoridades locales y sector público.

b) Aspectos Políticos

Objetivo en el plano político: Se puede dilucidar que el Consejo, a través de sus prácticas y articulaciones, busca consolidarse institucionalmente e influir en la gestión pública del territorio.

Presencia en el espacio público regional: El Consejo se inserta en escenarios diversos, todos ellos relacionados con el territorio a partir del cual surge la iniciativa, “la cuenca del Lago Llanquihue como eje central de los procesos de articulación” de actores públicos y privados, que buscan obtener beneficios a través de una gestión integrada del territorio. La presencia de esta experiencia en el espacio público tiene que ver con los acuerdos y beneficios que obtiene el Consejo a través de sus relaciones con los organismos regionales para promover y legitimar la instancia productiva en la región.

Potencialidad en la construcción de gobernanza: La principal fortaleza de esta experiencia se basa en su contribución a la gestión pública a través de las buenas relaciones que establece con los distintos sectores de la sociedad civil. Es importante destacar la legitimidad que se le da a la toma de decisiones a través de consensos, pues permite que tanto las autoridades locales de las comunas involucradas, como los demás actores que componen la experiencia, actúen en función de un proyecto común a todos.

Apoyo político (redes): A pesar de que la experiencia cuenta con el apoyo de los cuatro municipios involucrados en el proyecto, éste presenta ciertas falencias en su ejecución y un

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

menor grado de desarrollo de la actividad en las comunas de Puerto Octay y Llanquihue debido principalmente a la falta de apoyo de los alcaldes.

c) Aspectos Institucionales

Normatividad que la sustenta: no existe una normatividad que sustente esta experiencia

Instrumentos de gestión que involucra: Mesas de trabajo, planes estratégico de desarrollo Turístico, Planes operativos anuales.

Rol del GORE: El Gobierno Regional además de apoyar la constitución del Consejo Público Privado del Lago Llanquihue a través del Programa de Gobierno Chile Emprende, se encarga de actuar como facilitador de la iniciativa, proporcionando apoyo logístico, servicios y capacitaciones a cargo de servicios públicos regionales que potencian el plan estratégico de desarrollo turístico de la zona.

Características del diseño institucional: La importancia del diseño de una estructura de funcionamiento de tipo sólido, y la consolidación de esta, han constituido, la preocupación central de los actores involucrados. Esta estructura se articula de la siguiente manera: El Consejo Público Privado del Lago Llanquihue se estructura en una primera instancia a partir las mesas público- privadas de las 4 comunas, de las cuales se escogen a sus representantes en el directorio. Del directorio una mitad está integrada por privados que surgen de las cuatro mesas de trabajo y la otra por el sector público a través de los servicios involucrados, entre ellos, Sence, Indap, Fosis, Sernatur y Sercotec, este último actúa como representante del sector público. El directorio conformado por un presidente, un vicepresidente y un secretario, tiene la característica de contar en su estructura con ambos sectores involucrados.

Tipo de institucionalidad: es una institución formal, la cual consta de la participación de diversos representantes de diferentes sectores de la sociedad civil.

Capacidades de las contrapartes institucionales: No existen antecedentes.

d) Aspectos Sociales

Capacidades propositivas de la SC: El Consejo, planteado siempre en términos de oportunidad, fue definido desde un principio por los diferentes actores involucrados en la experiencia, los cuales logran la articulación paulatina de actores interesados en potenciar la actividad turística de la zona. Esta experiencia que surge desde la sociedad civil logra evolucionar desde una organización informal a otra con un status institucional más sólido.

Naturaleza de los problemas que abordan: Los temas desarrollados están relacionados con la difusión del turismo de la zona, la capacitación y profesionalización de los microempresarios y la población local y el desarrollo, a través de un encadenamiento productivo.

Demanda social que las impulsa: La demanda social que moviliza a la experiencia tiene que ver con la iniciativa de organizaciones de la sociedad civil que se articulan con organismos públicos y privados para potenciar el desarrollo turístico de la zona a través de un encadenamiento productivo que integre los distintos actores.

Modalidad del movimiento: El año 2005, se constituye el Consejo Público Privado del Lago Llanquihue, con el apoyo del programa de Gobierno Chile Emprende. Este consejo se plantea, desde un primer momento, el objetivo de posicionar el territorio como un destino turístico de nivel internacional. Posteriormente se elabora el diseño del Plan Estratégico de Desarrollo Turístico del Lago Llanquihue, dando comienzo a la modalidad de trabajo en base a planes operativos anuales. La consolidación de un modelo de trabajo planificado de desarrollo

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

integrado, que articula al territorio y a sus distintos actores sociales, a través de un encadenamiento productivo, ha ido potenciando las confianzas y la colaboración entre empresarios turísticos, municipios y servicios públicos regionales.

Bibliografía:

Síntesis de Experiencias BPGM 2007. SERCOTEC

Experiencia 4: Centro Gestador de Negocios (CGN)

a) Aspectos generales de la experiencia

Año de gestión: 2006

Objetivos:

- Desarrollar, prospectar y abrir mercados de interés para los microempresarios focalizados de la provincia de Chiloé.
- Desarrollar y traspasar habilidades de gestión y comercialización ligadas a las actividades microempresariales de los rubros focalizados de la provincia de Chiloé.
- Desarrollar, implementar y consolidar sistemas de comercialización, oportunidades de negocios y el mix comercial ligado a cada Unidad de Negocio, de los microempresarios/ emprendedores focalizados de la provincia de Chiloé.
- Aportar a la reducción de brechas, ligadas al desarrollo de capital humano, en temáticas de interés microempresarial

Funciones:

- Promover la capacitación de los Microempresarios
- Entregar herramientas para la consolidación de canales de comercialización
- Desarrollar habilidades empresariales

Escala de la experiencia: Provincial

Actores que integran la experiencia: Los actores de la sociedad civil que forman parte de ésta experiencia son microempresarios y organizaciones de productores.

Los organismos de la sociedad civil que participan dentro de esta experiencia son el Agente Territorial del Fosis, la Gerente del Chiloemprende

Alcances: Dentro de los Principales logros de mencionan:

- Se identifica la apertura de mercados para algunos de los productores que están siendo apoyados por CGN.
- Se detectó el traspasado de algunas habilidades de gestión y comercialización en algunos de los microempresarios.
- Los sistemas de comercialización que apoye a un grupo de productores están en elaboración.

A partir de entrevistas se pudo visualizar experiencias de aporte al desarrollo del capital humano.

En relación a los resultados obtenidos en los ámbitos del desarrollo territorial, cabe mencionar:

- Cuenta con el respaldo institucional y ciudadano.
- Se logrado un aumento en las ventas de algunos de los microempresarios apoyados por el CGN.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

- Finalmente otro de los resultados alcanzados son el aumento en los niveles de formalización tributaria y sanitaria de las microempresas involucradas.

Presupuesto: El presupuesto para el periodo 2007-2008, fue de \$43.400.000, lo que fue aportado íntegramente por el Fosis. Para el período 2008-2009, el presupuesto anual fue \$78.400.000, lo cual fue aportado por el Fosis (35%) y Chiloemprende (65%). A partir del periodo 2009-2010, adicional a los recursos Fosis y Chiloemprende, se espera que el proyecto cuente con recursos regionales (FNDR) y aportes propios -proveniente de las diversas iniciativas que se están comenzando a desarrollar a partir de Septiembre del 2008.

b) Aspectos Políticos

Objetivo en el plano político: Esta iniciativa surge como una iniciativa donde el liderazgo político recae principalmente en el gerente del Chilemprende, el agente territorial del Fosis y el gerente del CGN. Por lo que es una iniciativa concebida por autoridades políticas, la cual en la actualidad está desarrollando un trabajo de involucrar a más autoridades políticas que apoyen esta iniciativa, para contar con una cobertura mayor a la que tienen actualmente, para lo cual han elaborado una serie de propuestas.

Presencia en el espacio público regional: la presencia de esta experiencia es eminentemente provincial, impactando principalmente a los pequeños empresarios de la región.

Potencialidad en la construcción de gobernanza: La potencialidad en la construcción de gobernanza, a pesar que en la actualidad esta articulación público- privada que cuenta con el respaldo institucional y ciudadano, no tiene aún un nivel importante de involucramiento ciudadano, siendo los principales impulsores de esta experiencia el programa Fosis y el programa Chilemprende, siendo necesario desarrollar este proyecto con una orientación ha otorgarle un protagonismo de la sociedad civil (pasar de usuario a actor).

Apoyo político (redes): las redes de esta experiencia son fundamentalmente provinciales liderados por la Gerente de Chilemprende y el gestor territorial del Fosis, en la actualidad se ha sumado el municipio como un aliado estratégico en el desarrollo de esta iniciativa.

c) Aspectos Institucionales

Normatividad que la sustenta: no tiene una normatividad

Instrumentos de gestión que involucra: estrategia participativa de largo plazo que cuenta con herramientas de control (Marco Lógico).

Reuniones periódicas del Consejo Público Privado que utiliza como herramienta de gestión actas de estas reuniones, además se designa un responsable del seguimiento.

Cabe señalar el relevante rol del Gerente de la institución el cual es un actor clave para el funcionamiento de esta experiencia.

Rol del GORE: el gobierno regional no tiene una participación activa dentro de esta experiencia

Características del diseño institucional: surge como iniciativa desarrollada entre el programa FOSIS y el Programa Chilemprende, quienes se licitan la iniciativa en forma anual. La licitación ha sido adjudicada por la consultora Acuafood, quienes la han desarrollado desde fines del 2006.

Tipo de institucionalidad: programa surgido entre un convenio de Fosis con Chilemprende.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Capacidades de las contrapartes institucionales: las capacidades están dadas desde la expertos de la consultora que se adjudica el proyecto, y en la ultima etapa de desarrollo de la experiencia por las capacidades del gerente de proyecto el cual ha toma el liderazgo en el desarrollo de esta experiencia.

d) Aspectos Sociales

Capacidades propositivas de la SC: esta experiencia surge desde un diagnóstico participativo realizado por Chiloemprede a los microempresarios de la zona, surgiendo un proyecto que respondiera a las demandas de éstos.

Naturaleza de los problemas que abordan: problemas en el desarrollo económico productivo y de competitividad de los pequeños empresarios de Chiloé

Demanda social que las impulsa: El propósito de la iniciativa es la apoyar en la reducción de brechas de competitividad y de comercialización a microempresarios chilotes, que necesitan de un apoyo económico y de gestión para desarrollar de mejor manera sus emprendimientos. La participación de privados y de la sociedad civil en el desarrollo y ejecución no ha sido muy activa.

Modalidad del movimiento:

- Constitución de mesas territoriales para implementación de criterios de selección de los beneficiarios del CGN.
- Selección de los beneficiarios 2008-2009
- Diagnósticos de las capacidades productivas de los usuarios.
- Análisis logísticos y determinación de subterritorios
- Ingreso de usuarios a sistema de Base de datos Fosis.
- Operacionalización del CGN
- Realización de ruedas de negocios, giras tecnológicas y acuerdos de cooperación
- Promoción del territorio y denominación de origen chilote.
- Diseño y desarrollo de productos innovadores chilotes.
- Diseño e implementación de circuitos turísticos asociados a los usuarios del CGN.

Bibliografía: O Ryan, Pedro. “Centro Gestionador de Negocios de Chiloé (CGN)”. Experiencia Finalista Territorio Chile.

Experiencia 5: Red Intercomunal de Desarrollo Económico Local de Chiloé: Una Plataforma para el Desarrollo de la Provincia

a) Aspectos generales de la experiencia

Año y Lugar de gestación: 2006, Región de los Lagos.

Objetivos:

- Fortalecer a Chiloé como un territorio turístico, con sus potencialidades y sus recursos endógenos.
- Homogeneizar una señalética turística provincial.
- Crear una guía turística homogénea de la provincia.
- Apoyar a funcionarios municipales, generando capacidades en desarrollo de proyectos, acciones de desarrollo económico local.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

- Creación de una cultura asociativa, cooperativa, de trabajo en equipo y en red.

Funciones: Dentro de sus principales funciones destacan: Trabajar asociativamente la temática del desarrollo local; constituir mesas público privadas en cada municipio; construir un PLANDEL por municipio, establecer para 2009 un plan provincial de desarrollo económico local; levantar proyectos de fomento productivo (maquinaria agrícola para Queilén, parque de las tradiciones agrarias en Isla Lemuy, parque biodiversidad de Dalcahue), estas fueron propuestas por el equipo de la iniciativa y validados por mesas ciudadanas.

Escala de la experiencia: Provincial, Supracomunal.

Actores que integran la experiencia: Entre los *actores de la sociedad civil* que integran la experiencia se encuentran organizaciones sociales conformadas por agrupaciones de turismo, centro de padres y apoderados, clubes deportivos, comités de agua rural, adelanto y vivienda, juntas vecinales y asociaciones comunales de juntas vecinales, la mesa público privada de turismo provincial, la ONG Finistere. Dentro de los *organismos públicos* que participan de la experiencia figuran diez municipios a través de sus oficinas de turismo comunal y oficinas de fomento productivo. Los *organismos estatales* están integrados por el Gobierno Regional de Los Lagos a través de su oficina provincial y la Agencia Provincial de Desarrollo Productivo.

Alcances:

- Concreción de una visión y trabajo del territorio de Chiloé como un solo territorio.
- Se ha creado una función de trabajo en red, por parte de los encargados de proyectos y fomento productivo de las diez municipalidades.
- Creación y consolidación de una visión única sobre el territorio
- Como logros no esperados específicamente están la reducción de la brecha de las capacidades de los profesionales de fomento productivo y turismo frente a las exigencias de la presentación de proyectos y la planificación territorial y la sinergia que se ha ido creando entre ellos en su trabajo diario

Presupuesto: Los recursos financieros provienen de las agencias del Estado pertinentes: Gore, FNDP, SUBDERE, asociación de municipios, etc. Los recursos humanos provienen de las municipalidades (departamentos de fomento productivo, oficinas de turismo. Voluntarios de Finistere y funcionarios del gobierno regional, oficina Chiloé), en general se puede señalar que los recursos provienen de los propios autores y funcionarios de las iniciativas y que la sostenibilidad de ellas debieran incorporar recursos privados.

b) Aspectos Políticos

Objetivo en el plano político: Tiene relación con la construcción de una visión compartida acerca del desarrollo con un enfoque territorial y provincial donde se puedan optimizar los recursos, las alternativas de negocio y el crecimiento en cada comuna. Mirarlas cada una de ellas (y localidades) como una red que trabaja sobre un territorio homogéneo donde las comunas tengan un acceso equitativo a las mismas posibilidades de crecimiento y desarrollo.

Presencia en el espacio público regional: Las propuestas más importantes que fueron llevadas a las autoridades han sido las de señalética en el caso de turismo y el de Ridel en el caso de fomento productivo. Estas propuestas fueron aceptadas por las autoridades fundamentalmente porque provinieron de un trabajo endógeno que garantiza ciertos resultados en un mediano plazo.

Potencialidad en la construcción de gobernanza: La potencialidad en la construcción de gobernanza tiene relación con las instancias de asociatividad que se establecen a nivel de

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

organismos municipales y estatales que sustentan a esta Red. El trabajo conjunto en función de un objetivo común -unificar esfuerzos profesionales de capacitación trabajo y transferencias de competencias para apoyarse en la generación de proyectos de desarrollo con una visión del territorio única- y las buenas relaciones entre ambos actores del sector público legitima y retroalimenta la experiencia, al mismo tiempo que posibilita incrementos en los procesos de desarrollo territorial. Los actores de este territorio son quienes asumen que la cooperación, colaboración y la sinergia entre actores territoriales, permitiéndoles alcanzar sus objetivos.

Apoyo político (redes): A pesar de que el apoyo político e institucional es fundamental a la hora de revisar la sostenibilidad de las iniciativas, de este sector provienen algunas dificultades en torno a la experiencia, pues no siempre los representantes políticos (incluidos algunos alcaldes) entienden la lógica del trabajo que proponen las iniciativas, por lo que hay que incorporarlos para lograr que las decisiones que se toman sean vinculantes y apoyadas adecuadamente por ellos. La sostenibilidad de la Red se convierte en un desafío que urge afrontar, no se trata solo de crear oficinas de desarrollo económico local, sino que además hay que dotarlas de capacidades.

c) Aspectos Institucionales

Normatividad que la sustenta: La Red Intercomunal de Desarrollo Económico Local de Chiloé (RIDEL) está sustentada por la Asociación Provincial de Municipios de Chiloé. Programa de Desarrollo Económico Local.

Instrumentos de gestión que involucra: Se elaboran diagnósticos participativos, propuestas desde el equipo planta de la iniciativa y mesas ciudadanas. Los principales instrumentos de planificación utilizados han sido la estrategia de desarrollo regional, planificación estratégica, modelos de gestión territorial, sistemas de metas territoriales, plan de desarrollo económico local PLANDEL, desarrollo de capacidades en los actores territoriales para la gestión territorial y mesas de análisis.

Rol del GORE: El GORE opera como facilitador de los logros alcanzados a través de la oficina provincial de Los Lagos. Los roles que juegan el Gobierno Municipal y Provincial son fundamentales, no así el Gobierno Regional y el Nacional, que se han limitado a hacer un referente informativo y en algunos casos de apoyo al proceso. No hay atribuciones visibles que se hayan transferido de un nivel a otro para favorecer el desarrollo de las iniciativas, tanto las municipalidades como la Agencia han hecho uso de sus propias atribuciones para apoyar y liderar los procesos comentados

Características del diseño institucional: La estrategia diseñada por ambas iniciativas en relación con el aprovechamiento de las condiciones que existían en torno a implementar actividades de desarrollo local, comienzan, en el caso de la iniciativa de turismo, potenciando una mesa de trabajo con los encargados de turismo de las 10 comunas de la provincia, ayudada, en este caso, por la ONG Finistere (francesa) y la Agencia de desarrollo productivo provincial, llegando a plantear un proyecto emblemático que llegó a unir todas las comunas. Además esta misma iniciativa potenció mesas público-privadas con el objetivo de capacitar a profesionales y actores de la sociedad civil en un programa cuyo objeto fue validar un programa de gestión y fortalecimiento para el desarrollo económico local. La red Ridel por su parte, aprovecha la capacidad de convocatoria de la asociación de municipalidades de la provincia de Chiloé para organizar cooperativamente los profesionales de los departamentos de fomento productivo y crear la red de colaboración en temas como desarrollo local, temas que tratan en mesas, talleres, encuentros, etc., estas actividades han tenido buena recepción en la sociedad civil y microempresarios.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Tipo de institucionalidad: Organización formal.

Capacidades de las contrapartes institucionales: Los principales facilitadores de las iniciativas han sido los funcionarios de las oficinas de turismo de las 10 municipalidades, los profesionales de las oficinas de fomento productivo que se han reunido y llevado a cabo los proyectos; por supuesto los alcaldes de esas comunas aunque su entusiasmo ha sido más abierto por el proyecto señalética. Es necesario ir implementando una cultura de largo plazo, de concertación y facilitadora del trabajo en red.

d) Aspectos Sociales

Capacidades propositivas de la SC: Los actores de la sociedad civil se involucran en la experiencia y hacen validas sus propuestas a través de su participación en las mesas de trabajo, son receptores en cuanto a las capacitaciones y talleres con los cuales se benefician. Se hace fundamental en términos de la consolidación de la experiencia la presencia de la sociedad civil y de las organizaciones empresariales, las que aún no participan con la fuerza que requiere un proyecto de desarrollo local como el que se deja vislumbrar en el caso de ambas iniciativas. Los usuarios y la ciudadanía juegan un rol semisubordinado y que es necesario incrementarlo para que las iniciativas se validen más adecuadamente.

Naturaleza de los problemas que abordan: Las temáticas abordadas por la experiencia tienen relación con la actividad turística como un polo de desarrollo y como contribución al fomento productivo, desarrollo local, fortalecimiento de la competitividad empresarial local, el fortalecimiento y la asociatividad del mismo, un uso de los recursos endógenos y la generación de empleo, entre otras.

Demanda social que las impulsa: No se tiene conocimiento de una demanda social apriori al proyecto impulsado por la Red Intercomunal de desarrollo local de Chiloé y la Asociación de Municipalidades. La experiencia se construye a partir de una hipótesis inicial común a ambas iniciativas donde éstas consideran que la unificación o asociatividad de esfuerzos son las condiciones o hechos detonantes básicos para el desarrollo del territorio de la Isla.

Modalidad del movimiento: La Red está integrada por dos iniciativas que concluyen en un único objetivo. Tanto la RIDEL (Asociación provincial de municipios de Chiloé) como la Agencia Provincial de desarrollo Productivo de Chiloé y la iniciativa “mirando el desarrollo turístico como un territorio” tienen el mismo origen de fondo, que es hacer de la actividad turística una actividad con una imagen homogénea, compartiendo una visión y aprovechando hechos y actividades ya existentes como es la patrimonial y senderos asociados a la cultura tradicional chilota. La RIDEL nace de la constatación de que las fuertes disparidades existentes en las comunas de la isla sólo pueden subsanarse aunando esfuerzos de los municipios en función de un desarrollo común; la Agencia de desarrollo productivo es muy importante en la creación de la Red, constituyéndose en el organismo aglutinador de los esfuerzos cooperativos. Así en ambas iniciativas absolutamente complementarias aprovechan los recursos endógenos y generan las funciones de asociatividad y sinergia aprovechando condiciones preexistentes para planificar un desarrollo territorial compartido.

Bibliografía: Sánchez, J. (2008) “Red Internacional de Desarrollo Económico Local: Una Plataforma para el Desarrollo de la Provincia” Experiencias Finalista de Territorio Chile.

6. Sistematización de Seminarios Regionales

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Introducción

Las actividades de difusión contempladas por el estudio estuvieron orientadas por un lado, a posicionar los avances y resultados del estudio a nivel nacional, con convocatoria regional, y por otro lado, a posicionar la discusión y los alcances del estudio en las regiones donde este se está desarrollando (Región de Arica – Parinacota; Región de Coquimbo y Región de los Lagos), lo anterior enfatizando en el posicionamiento de los Centros Regionales asociados a la investigación dentro de la región, en relación a las temáticas de descentralización y articulación de actores.

Dentro de este contexto se realizaron durante los años 2009 – 2010 tres talleres regionales en cada una de las regiones de estudio, los objetivos de cada una de las actividades correspondieron al estado de avance de la investigación, lo que permitió la retroalimentación entre los resultados y las opiniones y sugerencias por parte de la diversidad de actores regionales convocados a participar activamente en la discusión. A continuación pasaremos a detallar los objetivos de cada uno de los talleres.

Durante el primer trimestre del año 2009 se realizaron los **talleres de refuerzo de los estudios regionales**, este tiene como objetivo reunir a informantes claves de la región para validar los aspectos de los estudios regionales en los cuales no se haya avanzado lo suficiente.

En el segundo semestre del año 2009 se realizaron los **talleres de validación de resultados**. El propósito de estos talleres es la presentación y validación de los principales resultados obtenido por los Centros Regionales asociados al estudio, además de vincular la propuesta de cada uno de los centros regionales con la agendas regionales. Esta actividad tiene el carácter de cierre de las actividades de investigación de los equipos regionales. Sus resultados están asociados a la definición y perspectivas futuras de trabajo conjunto en temáticas relacionadas con la descentralización.

Finalmente se realizaron los **talleres de difusión regional**, donde se entregaron los resultados generales del estudio de acuerdo a los requerimientos de cada región y los insumos regionales desarrollados específicamente en cada región (estudios regionales, casos seleccionados, temas regionales vinculados con las dimensiones del estudio).

A continuación se presentaran en detalles los temas abordados en cada uno de los seminarios realizados en cada región.

Región	Fecha
Arica Parinacota	
	8 de julio 2009
	21 de diciembre 2009
Coquimbo	23 de octubre 2008
	5 de agosto 2009
	5 de enero 2010
Los Lagos	
	23 de julio 2009
	18 de diciembre 2009

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Región de Arica – Parinacota

Primer Taller Regional Región de Arica – Parinacota 8 de Julio 2009

Programa de Trabajo

10: 00	Bienvenida por parte del equipo regional Luís Angulo R. Director Centro de Estudios Regionales Universidad de Tarapacá
10:10	Presentación equipo central avances del estudio Gonzalo Delamaza
10:30	Presentación de resultados por equipo regional: Mapa de actores regionales, experiencias de articulación identificadas, Mapa de actores políticos Kapris Tabilo – Carlos Gallardo
11:20	Café
11:40	Taller: Se les entrego a cada participante una hoja con preguntas para su reflexión y análisis.
13:00	Cierre Perspectivas de la investigación, fechas posibles para el Seminario Regional - Gonzalo Delamaza

Principales comentarios del seminario

- No hay voluntad de parte de los actores políticos. Los actores presentes visualizan a los actores políticos como actores que consideran a la descentralización como un mandato exógeno. Al mismo tiempo que consideran que debe haber una voluntad política central para llevar a cabo una descentralización política. Se valora que se investigue sobre las condiciones endógenas para propiciar el proceso de descentralización en la región, pero se propone además que es necesario la implementación de una política nacional que instaure el proceso.

- Desde la sociedad civil se considera que la asociatividad es potente y puede ser una vía o mecanismo de articulación. Las mesas de trabajo, son buenas instancias para debatir y generar algún movimiento para ojala influir en las políticas públicas.

- Se explicita una preocupación que se siga replicando la teoría centro –periferia, la cual según de los participantes del seminario se repite en todo ámbito estatal. Además existe una preocupación que en la práctica se dice una cosa que se contrapone con el discurso

- El desarrollo territorial no se produce automáticamente con la llegada de la descentralización. Un ejemplo de ello puede ser el programa Quiero Mi Barrio, esta iniciativa demanda una contraparte muy activa, el ministerio de vivienda esta evaluando la eliminación de niveles intermedios, con el fin de potenciar el diálogo directo con el poblador. Se sugiere mayor atención a los liderazgos personales. Revisar acerca de lo que se ha escrito en términos de

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

capital social, buscando un perfil que explique muchas de las condiciones políticas de la Región.

- La Región de Arica – Parinacota está inserta en una matriz centralista, hay una falta de interés por involucrarse, hay una participación ciudadana plena. No hay una reflexión mayor acerca de cual es la dirección que las organizaciones quieren tomar.

-Procesos macros como la Globalización y el Neoliberalismo han marcado la forma de organizarse y más que nada la forma de participar de los ciudadanos a variado. Es vital contar con elementos administrativos y financieros que también funcionen desde la región, es decir, es necesario descentralizar estos ámbitos para pensar una descentralización más global.

Segundo Taller Regional Región de Arica – Parinacota 21 de diciembre 2009

Programa de Trabajo

- 15:00** Palabras Introductorias a cargo del Director CEUTA Luis Angulo
- 15:20** Presentación del Seminario: Daniella Gac. Investigadora Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Universidad de Los Lagos
- 16:00** Resultados Dimensión Institucional Estudio “Articulación y Actores para la descentralización en tres regiones de Chile” Nuria Cunill Investigadora Responsable Dimensión institucional.
- 16:30** Ronda de comentarios y debate con asistentes.
- 17:30** Presentación de estudio de caso Región de Arica - Parinacota:” El conflicto por polimetales en Arica: Movilización social, desarticulación local e intervención centralizada” Evelyn Arriagada. Antropóloga. Magíster en Ciencias Sociales, Universidad de Chile
- 18:00** Ronda de comentarios y debate con asistentes, comentarios finales del expositor.

Principales comentarios del seminario

- Se propone vincular el concepto de descentralización con el de identidad. Principalmente en relación a los pueblos originarios este concepto queda obsoleto frente al concepto de autonomía, a la cual la clase política le tiene temor.

- Preocupación por que las instancias de articulación que ha instaurado el gobierno: Área de Desarrollo Indígena y la Mesa Regional Indígena, están sometidas a la voluntad política de las máximas autoridades regionales.

- Se valora la voluntad política para promover las instancias participativas. Durante este año y el año pasado han entrado en ejercicio estas instancias de participación ciudadana que es de orden consultiva, pero alinea a un sector importante de la región en pos de identificar necesidades y problemáticas a fin de priorizarlas para discutir las al más alto nivel, esto ha generado movilización de las bases sociales territoriales abarcando las tres provincias rurales. Generando representación étnica que permite dialogar directamente con las autoridades.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Dentro del diseño de estas instancias se destaca que la representación política indígena se empata con los Seremis y el Intendente, hay un proceso de planificación priorizado. Esto ha sido posible por la contingencia de la implementación del Convenio 169, orientado en las capacidades de los funcionarios públicos de incorporar variables de diversidad. Se hecha de menos los elementos vinculantes y mecanismos institucionales para ir definiendo este tipo de instancias que vincula la participación y la representación.

Principales reflexiones del seminario

- La presentación de los resultados recogidos por esta investigación sirvieron para levantar principalmente la temática de la Participación Ciudadana. Los comentarios emanados desde los participantes denotaron un particular interés por aclarar conceptualmente términos como Descentralización, Autonomía y Participación Ciudadana.
- La participación ciudadana persistente y perseverante en relación a un problema social debe ser considerado en las mesas intersectoriales. En estos dos temas y en general lo que tenga que ver con la articulación de actores diversos, hay un problema que hace de priorizar sus necesidades, en consecuencia el trabajo intersectorial falla pues cada uno intenta reivindicar su espacio de autonomía.
- Se hace necesario la creación de mecanismos de influencia recíproca con los cuales exista algún grado de identificación de la ciudadanía. La ciudadanía está cansada de ser invitada para ser consultada sobre asuntos que se deciden de una manera distinta, esto es grave si pretendemos que intervengan los que no tiene voz. Este es un asunto clave junto con las cualidades gubernativas en el gore, por lo tanto se sugiere considerar estos tópicos a la hora de pensar el desarrollo regional.
- Para hablar de competencias se deben incluir todas las variables y factores que no son estrictamente institucionales y que inciden directamente en las posibilidades de desarrollo.

Participantes

1.-	Rosa Icarte Muñoz	CORFAL
2.-	Juan Lecaros Trincado	CORFAL
3.-	Mauricio Vergara	Of. Plan Maestro CONAMA
4.-	Juan Vargas Díaz	Of. Plan Maestro CONAMA
5.-	Gregorio Cayo	UTA
6.-	Eduardo Ortiz	CESCO IMA
7.-	Eliberto Lillo	CESCO IMA
8.-	Francisco Rivera	Consejo Nacional Aymara
9.-	Reinaldo Neira	Periodista
10.-	Fresia Cabas	UTA
11.-	Teresa Reyes	UTA
12.-	Fernando Moreno	SECREDOC
13.-	Heradia Tito Ortiz	Org Pueblos Originarios
14.-	José Sandoval Díaz	SECREDOC
15.-	Eduardo Pérez	CONADI
16.-	Claudia Peralta	Seremi Justicia
17.-	Lombardo Molina	Dirigente Vecinal

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

18.-	Ingrid Robles	Seremi Bienes Nacionales
19.-	Ricardo Ortiz	Chile Emprende
20.-	Giovanna Cossio	SUBDERE
21.-	Julio Huanca Sarco	Org. Pueblos Originarios
22.-	Patricio Argandoña	Chile Emprende
23.-	Bernardita Araya	CIAPS

Tercer Taller Regional Región de Arica – Parinacota 21 de diciembre 2009

1.- PARTICIPANTES

1.-	Rosa Icarte Muñoz	CORFAL
2.-	Juan Lecaros Trincado	CORFAL
3.-	Mauricio Vergara	Of. Plan Maestro CONAMA
4.-	Juan Vargas Díaz	Of. Plan Maestro CONAMA
5.-	Gregorio Cayo	UTA
6.-	Eduardo Ortíz	CESCO IMA
7.-	Eliberto Lillo	CESCO IMA
8.-	Francisco Rivera	Consejo Nacional Aymara
9.-	Reinaldo Neira	Periodista
10.-	Fresia Cabas	UTA
11.-	Teresa Reyes	UTA
12.-	Fernando Moreno	SECREDOC
13.-	Heredia Tito Ortíz	Org Pueblos Originarios
14.-	José Sandoval Díaz	SECREDOC
15.-	Eduardo Pérez	CONADI
16.-	Claudia Peralta	Seremi Justicia
17.-	Lombardo Molina	Dirigente Vecinal
18.-	Ingrid Robles	Seremi Bienes Nacionales
19.-	Ricardo Ortiz	Chile Emprende
20.-	Giovanna Cossio	SUBDERE
21.-	Julio Huanca Sarco	Org. Pueblos Originarios
22.-	Patricio Argandoña	Chile Emprende
23.-	Bernardita Araya	CIAPS

2.- PROGRAMA DE TRABAJO

15:00 *Palabras Introductorias a cargo del Director CEUTA Luis Angulo*

“Agradecemos su presencia a este seminario. El Centro de Estudios Regionales de la Universidad de Tarapacá lo que pretende es abocarse al estudio de la región, sus condiciones

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

sociales, económicas, productivas, etc. Esto enmarcado en procesos mayores, que son los procesos nacionales, básicamente desarrollo regional y el proceso de descentralización.

Cuando uno mira este país, se da cuenta que existen estudios dedicados a territorios y estudios dedicados a personas, pero la relación entre territorio y personas y la relación entre grupos de personas por lo general es un tema ausente. Por eso ante la propuesta de trabajar estos temas junto a la Universidad de Los Lagos estuvimos dispuestos a colaborar en el desarrollo de la investigación que hoy nos convoca.

Esta región en particular está muy poco estudiada, a tal punto que cuando se creó esta región la antigua región de Tarapacá se revela como una región falsa que encubre dos realidades distintas, contrapuestas. Las cifras reflejaban la realidad de Iquique, pero muy poco de lo que sucedía en Arica, esto llevó a decidir sincerar la situación regional, dividiendo administrativamente este territorio. Un estudio de estas características resulta de alto interés participar, a fin de conocer el nivel de relacionamiento que existe entre los actores de esta región.

A modo de ejemplo cuando se elaboró la Estrategia Regional de Desarrollo nos encontramos con cifras que parecían halagüeñas, esta es una de las regiones con el mayor número de actores institucionales algunos de ellos solo existían legalmente, la capacidad de articulación entre ellos era bajísima y muchas veces los actores se repetían en las directivas de las diversas instituciones por lo tanto estábamos frente a cifras que si uno escarbaba un poco más daba cuenta de un bajo tejido social lo cual es vital para el desarrollo del territorio a esto se sumaba el alto nivel de desconfianza de los actores.

Hace unos meses atrás se desarrolló un estudio acerca de las elites regionales su comportamiento y percepción de la región, nos encontramos con que existían tres elites, una política, empresarial y una tercera elite social vecinal con cero comunicación entre ellas, frente a este panorama es tremendamente difícil hacer desarrollo, pero que bueno es empezar a conocer en qué terreno nos movemos. Por todo esto nos pareció muy interesante apoyar una iniciativa de este estilo”.

15:20 *Presentación del Seminario: Daniella Gac. Investigadora Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Universidad de Los Lagos*

“Esta investigación surge a partir de la propuesta de la Subdere del año 2006, ellos principalmente buscan revertir el escenario actual de los procesos de Descentralización.

La investigación se centra principalmente en los tres últimos puntos que tiene que ver con la gestión participativa y revertirla desde una gestión estatal, en el tema incorporación de las identidades y la necesidad de la comunidad en contraposición a un diseño político institucional homogéneo de las regiones y transformar el enfoque sectorial en un enfoque territorial.

Para esto los investigadores creen que el enfoque a implementar es reconocer las condiciones institucionales y políticas de manera de reconocer condiciones institucionales y políticas de manera que se reconozcan las visiones, las capacidades y las dinámicas de los actores estatales políticos y sociales. Dentro de los actores sociales se incorporó al empresariado y a la

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

sociedad civil, de que manera estos actores se concertan entre si y cooperan en función de la descentralización y el desarrollo regional

De esta manera se busca reconocer de que manera los actores sociales político e institucionales regionales se articulan entre ellos buscando formular una propuesta desde la región de que manera se quieren desarrollar para esto se deben reconocer estos factores, lo cual es difícil de hacer desde el centro

Hipótesis

Existe una influencia reciproca entre lo social, lo institucional y lo político y las capacidades de articulación para la descentralización y por esto, se deben trabajar las condiciones existentes y las instancias de articulación que existen dentro de las regiones.

El programa de ciudadanía se dedica a premiar instancias de articulación de actores por lo tanto tiene identificada ciertas experiencias pero no sabe como contribuyen estas al proceso de descentralización y al enfoque de desarrollo regional que cada una de las regiones tiene.

Dichas experiencias tienen poca incidencia, pues se verifica a nivel local y generalmente compromete a actores intermediarios. De esta manera se puede constatar que hay un fractura o falta de acoplamiento entre instancias que surgen desde el nivel regional y aquellas que surgen de los nivel locales ,en el fondo no hay una relación o una articulación entre los actores , también se puede constatar. No hay una articulación entre los actores regionales y los actores locales a pesar de esto en el discurso desde la institucionalidad desde los actores académicos se habla de un país descentralizado que queremos pero no se habla de que manera se puede descentralizar el país o como nosotros pensamos la descentralización

Dentro del tema de la concertación de actores y cuando se empieza a analizar de que manera funciona la articulación de la sociedad civil actores institucionales y políticos se da cuenta la sociedad civil regional es de tipo archipiélago no cuenta con instancias que favorezcan su capacidad de incidencia regional, no existen mecanismos donde los actores sociales locales puedan tener algún tipo de interlocución con los actores institucionales a escala regional o escala nacional y tampoco existe instancias institucionales de participación desde los gobiernos regionales. Las pocas instancias de concertación que existen a escala local no están institucionalizadas, están sobrecargadas de tareas y fuera del espacio público

Lo que se propone es que se debe abordar esta investigación desde tres dimensiones:

Dimensión Institucional que debe hacerse cargo de la articulación intraestado, las competencias de los gobiernos regionales las relaciones intergubernamentales los espacios de participación que promueven las regiones y los usos y holguras en al ámbito regional

Dimensión Política que se hace cargo de las reglas del sistema electoral las reglas y orgánicas de los partidos políticos las trayectorias de los representantes y debate parlamentario de la descentralización

Dimensión Social tiene la tarea de hacer un mapa de actores sociales regionales e instancias de concertación en el sector público.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

16:00 *Resultados Dimensión Institucional Estudio “Articulación y Actores para la descentralización en tres regiones de Chile” Nuria Cunill Investigadora Responsable Dimensión institucional.*

Hoy nos referiremos a uno de los aspectos de la investigación aquel que se vincula específicamente con un actor que asumimos es clave, el Gobierno Regional, la investigación alude a los aspectos institucionales se ha concentrado no solo en tratar de reconocer cuales son las principales reglas del juego que de alguna manera están determinando que se puede y no se puede hacer en materia de descentralización sino que estamos averiguando dentro de esas reglas del juego cuales son las que afectan específicamente a los Gobiernos Regionales

Hemos hecho una clasificación muy gruesa de los actores, tenemos de un lado al Gobierno Regional, a los actores sociales y los actores políticos. Voy a referirme a lo que hemos ido aprendiendo en lo que respecta a las posibilidades que los Gobiernos Regionales se constituyan en un actor clave de la descentralización.

Antes de comenzar debemos partir por establecer una premisa, esta dice relación ¿para que queremos la descentralización? Porque asumimos que esta puede ayudar en el desarrollo regional, otorgándole mayor especificidad de acuerdo a lo que son las diversidades territoriales. ¿Como el Gobierno Regional puede constituirse en un verdadero actor de la descentralización?, vale decir ¿Como el Gobierno Regional puede hacer de su tarea principal la tarea del desarrollo de la región?.

Al respecto hay dos cuestiones que probablemente sean obvias, pero que tienen una serie de matices, la primera ¿Qué es lo que puede hacer el Gobierno Regional para promover el desarrollo regional? ¿Cuál es la cualidad gubernativa que el Gobierno Regional tiene efectivamente?, ¿Gobiernan o pueden gobernar los gores?

El segundo punto es ¿Con quien pueden y deben hacer desarrollo territorial, nos vamos a referir a los elementos que parecen claves tanto a efectos de desarrollar la cualidad gubernativa y desarrollar la masa crítica de actores para la descentralización.

Que pueden hacer los Gores, hay a estos efectos por lo menos cuatro elementos que resultan claves y que dependen en gran medida de los actores implicados poder activar correctamente. En cada uno de estos elementos hay una serie de barreras normativas, problemas que impone a veces la legislación o que impone la manera como el estado chileno se ha ido organizando. Nos interesa rescatar en esta oportunidad de esta región es que es joven que puede aprender de los errores de otros, hay un importante margen de holgura, de poder conducir las cosas hacia la dirección que se desea.

Los gores pueden hacer lo que sus competencias legales les permiten y en este campo lo que encontramos desde los entrevistados, es que visualizan que las atribuciones de que disponen los gores son suficientes y que la competencia recién lograda en materia de planificación del desarrollo regional eventualmente, pudiera cerrar el círculo en lo que hace a disponer de los instrumentos necesarios para poder conducir el territorio. En materias de competencias desde el punto de vista normativo, el problema aparentemente no existiría, están dadas las competencias y facultades que hacen posible una conducción más integral al desarrollo.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

No solo importa cuales son las competencias nominales que están asignadas una de las cuestiones que deja clara la investigación es que la cualidad gubernativa de los gores depende de sus capacidades decisorias y que hay algunas capacidades que en la mayor parte de las regiones se han quedado rezagadas.

Estas son la capacidad de acopiar y gestionar información propia hasta ahora lo que los gores fundamentalmente tienen es información proporcionada por el gobierno central. Hay una carencia muy visible de información, no hay una capacidad propia de gestión de la información, esto debilita otra capacidad clave para tener nominalmente la capacidad de definir políticas públicas regionales, esta es la capacidad de evaluar, sino disponemos de información no solo no podemos planificar sino tampoco podemos evaluar las acciones.

El tercero se vincula con la capacidad de estructurar las ERD, de manera tal que puedan convertirse en el instrumento de navegación de las políticas publicas y que a la vez pueden convertirse en el medio de articular los sectores gubernamentales que conviven en la región. Esta capacidad no siempre esta dada, porque se ha desarrollado una suerte de lejanía entre el diseño de la ERD y lo que es el proceso de apropiación de la ERD, por parte del propio gobierno regional.

No solo necesitamos información procesada internamente, no solo necesitamos la capacidad de evaluar lo que llega desde el centro y lo que hacemos nosotros internamente, sino que por sobre todo existe la necesidad de trabajar con las ERD como instrumentos de desarrollo.

El financiamiento apropiado para ejercer las competencias es fundamental, la descentralización de la inversión regional es un aspectos aun no zanjado buenamente, si bien es cierto la inversión a aumentado en estos últimos años, en lo que respecta a la inversión de decisión regional lo que percibimos es un decrecimiento, aumentado por las provisiones vale decir aquellos recursos que vienen amarrados a fines específicos, donde el gore no tiene mayor incidencia.

Se da la paradoja crecimiento de dinero pero menor holgura para decidir donde van estos dineros.

Hasta hace muy poco tiempo atrás hablar de ingresos propios en los gobiernos regionales era un absurdo por los montos de los ingresos propios, esto eventualmente puede cambiar con la ley de casinos implica una serie de atribuciones para las regiones y los propios municipios. Lo que corresponde hacer es un trabajo más intenso de lo que significa disponer de recursos propios.

Finalmente en lo que respecta a lo pueden hacer los gores en materia de desarrollo regional, hay un aspecto que alude al uso efectivo de las competencias, esta depende básicamente del nivel regional pero no se resuelve todo en este nivel.

La capacidad de articulación de los gores con otros actores, relaciones intergubernamentales de los gores con el gobierno central y con los municipios. Estas relaciones son claves pues el desarrollo solo se alcanza a través del trabajo en equipo, a través de la articulación de los actores. Vale agregar que no existen instancias formales de articulación entre el gore, el gobierno central y los municipios.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Los convenios de programación y los programas de mejoramiento de la gestión territorial son los únicos instrumentos de relación intergubernamental vertical. El desafío con estos instrumentos, con las instancias de relaciones es lograr que los instrumentos sean capaces de generar conversaciones de las regiones con otros actores desde su especificidad, hay un conjunto de instituciones que han sido creadas bajo el supuesto de que todas las regiones son iguales. El desafío apunta a crear instrumentos útiles para articular relaciones con potenciales socios del desarrollo donde sea la región la que habla y no el gobierno central que diga lo que las regiones deben hacer

En lo que respecta al otro gran actor, la Ciudadanía, los hallazgos de la investigación no son muy optimistas, pues en gran medida las interfases entre el estado y la sociedad que existe en las regiones son creadas por los sectores desde el centro o bien desarrolladas por las seremias en las propias regiones sin intervención en la mayoría de las oportunidades de los gob reg.

Lo anterior puede resultar paradójico pero cuando se hace el recuento de los instrumentos de participación desarrollados por los propios gores el panorama es bastante pobre. Lo que más conseguimos fue el seguimiento a la agenda de pro participación ciudadana, impulsada desde las organizaciones sociales de la secretaria general de gobierno, pero instituciones de interfases son pocas y malas pues no llegan a hacer de la sociedad un socio, para que la sociedad sea un socio debe ser reconocida en su diversidad.

16:30 *Ronda de comentarios y debate con asistentes.*

Francisco Rivera. Consejero Nacional Aymara

“Hace mucho tiempo que uno viene escuchando el concepto de Descentralización, pero nunca hemos tenido la oportunidad de conocer un concepto de Descentralización que tenga que ver con nuestra Identidad. A mi me parece que el concepto de Descentralización está quedando obsoleto, frente al concepto de Autonomía, ciertamente la clase política le tiene temor a esa palabra. Quisiera saber si se va a hablar de Autonomía o seguimos hablando de Descentralización y que significa cada uno de estos conceptos”

Eduardo Pérez R. Director Regional CONADI

“La experiencia que me ha tocado como funcionario público en materia de participación con población indígena es que el Gobierno a instaurado dos instancias de articulación: Área de Desarrollo Indígena y la Mesa Regional Indígena. Ambas están sometidas a la voluntad política de las máximas autoridades regionales.

Actualmente existe voluntad política para promoverlas, durante este año y el año pasado han entrado en ejercicio estas instancias de participación ciudadana que es de orden consultiva, pero alinea a un sector importante de la región en pos de identificar necesidades y problemáticas a fin de priorizarlas para discutir las al más alto nivel, esto ha generado movilización de las bases sociales territoriales abarcando las tres provincias rurales. Generando representación étnica que permite dialogar directamente con las autoridades.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

El diseño se ha pensado de tal manera que la representación política indígena se empata con los Seremis y el Intendente, hay un proceso de planificación priorizado. Sin duda esto ha sido posible por la contingencia de la implementación del Convenio 169, orientado en las capacidades de los funcionarios públicos de incorporar variables de diversidad. Se hecha de menos los elementos vinculantes y mecanismos institucionales para ir definiendo este tipo de instancias que vincula la participación y la representación.

Desde el punto de vista de la CONADI se instalaron mecanismos de representación y participación de las bases sociales justamente para esto, entonces en el marco normativo se establecen instancias de escucha, proposición y validación social y política de un espacio.

Lo que ustedes exponen no revela el proceso, desde el año 1997 en adelante se han sucedido regularmente Asambleas Comunales por los pueblos originarios, buscando desde el Área de Desarrollo Indígena discutir la focalización de estos grupos.”

Gregorio Cayo. Académico Universidad de Tarapacá

“No me queda claro cuando señala las competencias de el desarrollo regional, pues el tema de las Competencias esta super debatido en este minuto, son las mismas competencias que necesita un GORE en Santiago o en cualquier lugar.

Que pasa con nuestros GORE, algunos de ellos dicen que no saben hacer proyectos, que deberían prepararlos para aquello.

Hay allí algunas cuestiones que me preocupa darlas por supuestas, en las mismas Universidades es un problema definir cuales son las competencias para determinadas áreas de trabajo. Me gustaría que esto lo explicaran claramente.”

Eduardo Ortiz. Consejero CESCO

“Me gustaría tener una opinión del tema de Participación Ciudadana, entiendo que este gobierno instaló o posicionó como política pública el tema de la Participación Ciudadana, el año pasado se entregó un instructivo presidencial precisando estos temas. Sin embargo la COREMA aprobó la instalación de una termoeléctrica en el Cerro Chuño, justo donde está el sector de los más vulnerables por la contaminación con Plomo y Arsénico, por que hago hincapié en el tema de la Participación Ciudadana, porque la CONAMA indica que no existe participación ciudadana en base a una declaración de impacto ambiental, cosa que el CESCO rechaza categóricamente. En un estudio de impacto ambiental hay participación ciudadana directa y firme, lo dice la composición en su artículo 82, señalando en el artículo 83 que tiene que ver con las actividades propias de la COREMA.

Un proyecto de esta envergadura perjudicará el desarrollo de nuestros valles y contaminará el aire con diversas sustancias y material particulado. No obstante la CONADI se opuso en un inicio pero luego aprobó el proyecto. Finalmente la Seremi de Salud lo rechazó pues es evidente el estudio de impacto ambiental. Yo quisiera que ustedes posicionaran mejor el tema de la Participación Ciudadana ya que es gravitante entre los Gobiernos Regionales y los Municipios”

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Eliberto Lillo. Consejero CESCO

“A un año que estamos peleando este asunto viene una orden de Santiago de instalar una planta termoeléctrica, después que habían dicho que Arica no iba a tener necesidad de energía eléctrica, llegan sin consultar a la ciudadanía consiguen apoyo de la gente de gobierno instalan la termoeléctrica con un chimenea de 60 m en la cúspide del Cerro Chuño.

Efectivamente ese sector esta ampliamente contaminado y no toman en cuenta la opinión ciudadana, aquí no se ha hecho nada en la parte medio ambiental, cuando ustedes plantean la participación ciudadana aquí esos temas no son consultados. Como miembro del CESCO hemos impulsado al municipio para tomar cartas en estos asuntos. Llevamos más de un año como región y estos temas no son de interés por lo tanto no avanzan. Acá no hay participación ciudadana, acá no funcionan las cosas y pasan a llevar la participación ciudadana”

Lombardo Molina. Dirigente Vecinal

“Estos temas están entrampados en la actual constitución del 80, es necesario reformar la constitución”

Eduardo Pérez. Director Regional de CONADI

“Quiero precisar algo respecto de las capacidades endógenas de la región para prevenir los conflictos, es utilizar las instancias que existen para promover la participación ciudadana.

La experiencia de unos 15 años atrás indica esencialmente se ejerce un enfoque sectorial con un esfuerzo y voluntad de los servicios públicos se han podido hacer mesas sectoriales pero estas mesas no tienen mecanismos institucionalizados, faltan los recursos para sostenerlos. Cuesta establecer mesas de trabajo para prevenir los conflictos y abordarlos intersectorialmente estas capacidades están ausentes competencia que se hecha de menos. ”

Luis Angulo. Director CEUTA

Se confunde mucho el término competencias con capacidad de hacer cosas con competencias en un marco estrictamente jurídico dice relación con materia con función y atribución, efectivamente esto denota que los goces tiene competencias en demasiadas cosas. Lo importante es que los Gobierno Regionales cumplen menos funciones pues no pueden hacer de todo. Ante la atribución surge la descompensación.

Un goro esta hecho para un estado unitario, por lo tanto este debe administrar pero no gobernar, en estricto sentido los goces están atados de mano, este concepto ha evolucionado, hoy día nadie puede suponer que esta solo hecho para administrar, debe tomar decisiones y procurar que estas se ejecuten ya que es el responsable político, el problema es que no tiene capacidad de ejecución u n goro recibe fondos, los distribuye. En esta región el goro esta cautivo de lo que pueda hacer municipio, pues este es su gran ejecutor. Por lo tanto siempre esta obligado a que el municipio haga bien las cosas. Entonces cual es la capacidad de ejecutar de los goces, esta es bajísima, esta región no puede excusarse.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Podríamos decir la falla no está en las estructuras sino en los liderazgos, esto genera movimiento en la comunidad. El posicionamiento de liderazgos individuales ha sido la herramienta de ejecución para los gores proactivos.

La participación es permanente, responsable y propositiva.

Reflexiones Generales

La presentación de los resultados recogidos por esta investigación sirvieron para levantar principalmente la temática de la Participación Ciudadana. Los comentarios emanados desde los participantes denotaron un particular interés por aclarar conceptualmente términos como Descentralización, Autonomía y Participación Ciudadana.

La participación ciudadana persistente y perseverante en relación a un problema social debe ser considerado en las mesas intersectoriales. En estos dos temas y en general lo que tenga que ver con la articulación de actores diversos, hay un problema que hace de priorizar sus necesidades, en consecuencia el trabajo intersectorial falla pues cada uno intenta reivindicar su espacio de autonomía.

Se hace necesario la creación de mecanismos de influencia recíproca con los cuales exista algún grado de identificación de la ciudadanía. La ciudadanía está cansada de ser invitada para ser consultada sobre asuntos que se deciden de una manera distinta, esto es grave si pretendemos que intervengan los que no tienen voz. Este es un asunto clave junto con las cualidades gubernativas en el gope, por lo tanto se sugiere considerar estos tópicos a la hora de pensar el desarrollo regional.

En relación al tema de las competencias, existen tres ámbitos de competencia, infraestructura, desarrollo social y fomento productivo, además de las competencias nominales, aquellas que han sido atribuidas bajo un respaldo legal. Se pretende que el trabajo en estas materias tenga una mayor orientación estratégica y articulación entre sí.

Para hablar de competencias se deben incluir todas las variables y factores que no son estrictamente institucionales y que inciden directamente en las posibilidades de desarrollo.

17:30 *Presentación de estudio de caso Región de Arica - Parinacota: "El conflicto por polimetales en Arica: Movilización social, desarticulación local e intervención centralizada"* Evelyn Arriagada. Antropóloga. Magíster en Ciencias Sociales, Universidad de Chile

18:00 *Ronda de comentarios y debate con asistentes, comentarios finales del expositor.*

Los comentarios en torno a este tema versaron en el relato de las experiencias personales de los convocados.

Región de Coquimbo

**Primer Taller Regional
Región de Coquimbo
La Serena, 23 de Octubre de 2008**

Principales de Comentarios

- En general el tema de la descentralización ha estado en un marco institucional, desde el centro hacia abajo. Lo importante es trabajar en conjunto con los actores territoriales.

- Existe voluntad de avanzar con el estudio en generar transformaciones reales. El estudio servirá para ver efectivamente cuales son los puntos críticos. (Sincerar los problemas) y saber que es lo que esta sucediendo en regiones con el tema de la descentralización. Identificar la masa critica necesaria para provocar avances más profundos.

- El estudio no solo tiene que tener una mirada desde las ciencias sociales, sino también una institucional y una política. Articular y fortalecer un vínculo de las intendencias con los centros de estudio de las regiones, para fortalecer procesos de planificación de políticas publicas, en el ámbito territorial.

- El estudio debe ser útil, incorporar masa crítica regional, debe ser transparente, no ser políticamente correcto, al analizar los partidos políticos y su relación con la institucionalidad.

- Análisis crítico de las experiencias que están en el papel y preocupación por hacer las cosas bien.

¿Cuál es el nivel de las experiencias que se estudiarán, cuales van a ser los niveles, el impacto de las experiencia micro y macro?. (Cómo se define el nivel)

Pregunta: cuál es el límite del estudio para el mandante del estudio SUBDERE.

En el tema del manejo económico, como a nivel regional se manejan los recursos. (Doble subsidio de la vivienda, subsidio al consumo de energía alternativa).

Observar la relación institucional entre el nivel regional y central Analizar los mitos del centralismo, sobre las relaciones de poder. Las regiones son más autónomas de lo que parece. Pero también tendemos a ser complacientes con las decisiones de la autoridad.

Importancia de la legitimidad de los intendentes y otras autoridades electas o no. Tipos de liderazgos

¿Qué ha pasado cuando las regiones plantean modificaciones importantes, ejemplos: subsidios especiales etc. Modificar criterios de ejecución de PPPP. Ver la capacidad de propuesta de las regiones.

Incorporar tema de género.

- Importancia del peso político del intendente comparado con otras regiones, estabilidad. Las comunidades rurales son el freno del desarrollo regional.

- Importancia de abordar ciertos mitos respecto del funcionamiento de las regiones. A nivel central se cree que las regiones no poseen tanta autonomía como en la práctica si se aprecia

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

que se posee independencia y no se da cuenta a las autoridades nacionales. El liderazgo depende de la legitimidad más que la vocería.

- Ver la posibilidad de nuevos actores y la ausencia de actores, por ejemplo la ausencia de liderazgo de las instituciones de educación superior, las que antiguamente tenían y un rol de construcción de región y ahora están abocadas a la práctica mercantil. Ver otros actores ocultos.

- Dimensión social: observar el problema del clientelismo de los propios actores. Observar críticamente la participación. A nivel estatal se está llegando a un clientelismo en la participación (municipios, etc) y no se contempla la participación de nuevos actores (los pingüinos, tribus urbanas, etc). Refiere su preocupación por incorporar a las generaciones jóvenes y sus intereses, los cuales han tenido presencia a nivel nacional y que muchas veces no se consideran.

- Existe el peligro de que la participación se convierta en una participación de actores formales, (Participan los mismos de siempre)

- El análisis del sector empresarial debe incorporar las relaciones de confianza entre ellos, vínculos sociales.

- Es interesante observar lo que ocurre con Agrupaciones de Regantes y relaciones de poder. Y de las comunidades agrícolas.

- Mirar lo que ocurre con la mesa rural campesina existe la sensación de que no se avanza, no es bien utilizada la instancia, ya que demandan, pero no les interesa participar. En este sentido la confianza es un tema crucial para comprender las lógicas a las que responden este tipo de prácticas.

- Es importante profundizar en el análisis sobre el problema de la deliberación, los desequilibrios de poder, capacidad de participar en igualdad de condiciones (lógicas de relación de poder).

Participantes

Patricio Escobar: SUBDERE

Gonzalo Delamaza: U. de Los Lagos

Daniella Gac: U. de los Lagos

Manuel Escobar: CREDHU – UCN

Ximena Catalán CREDHU - UCN

Raquel Oyarzun: Jefa división de planificación GORE

Clara Aguirre: Jefa depto. de planificación GORE

Lucia Bolados: Profesional Depto. de planificación GORE

Luis Henríquez: Jefe división análisis control y gestión GORE

Raúl Cantuarias: UCR GORE

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Segundo Taller Regional Región de Coquimbo Miércoles 5 de agosto del 2009

Principales Comentarios

Aportes de los asistentes Dimensión Social

- Se observa que los datos sobre participación ciudadana podrían actualizarse con la CASEN 2006, si bien el módulo no se continuo, darían información más reciente.
- Se propone realizar una distinción mas acabada de los actores regionales, con el fin de caracterizarlos y describirlos de una mejor manera, como por ejemplo: actores históricos/ actores emergentes y/o urbanos / rurales.
- Se plantea la necesidad de dar cuenta no sólo de las instancias de articulación formales, puesto que existen otras instancias “informales” que serían estratégicas o bien las resolutivas y que no se presentan necesariamente en la instancia formal. Como ejemplo se señala que existen dos instancias formales de articulación de los municipios que a su juicio ya no convocan: Asociación de Municipios Rurales y el Consejo de Alcaldes. Las instancias reales estarían dadas por una mesa de algunos alcaldes con el Gobierno Regional. Hay una tercera instancia de articulación de alcaldes que es el capítulo cuarto.
- Se señalan actores que a juicio de los presentes no son relevantes en materia de articulación de actores o poseen algún nivel de influencia en las decisiones regionales, como la Cámara de Comercio y Turismo o bien las Universidades, estas no poseen el papel de articulación que se les esta atribuyendo.
- En materia de medioambiente se observa que las iniciativas que generan movilizaciones ambientalistas son articuladas por actores extra-regionales y que son impulsadas con intereses que se desapartan de la actividad regional.

Aportes de los asistentes a la Dimensión Política:

- Se pregunta si será posible comparar la información obtenida en la encuesta a los CORE con los senadores y diputados, y la cual será la cantidad de actores políticos a los cuales se les aplicara la encuesta.
- Llama la atención que las relaciones entre actores políticos, esta fundamentada principalmente en relaciones de “Amistad”. No se encuentra un valor analítico-practico, de este dato.

Otras consideraciones de la descentralización

- Como dificultades a la descentralización se señala el mal diseño de las políticas nacionales que hace inviable la ejecución de algunos proyectos. Se pone de ejemplo el Fondo Innovación para la Competitividad, que están siendo ejecutados por dos entidades fuertemente centralizadas. Otro ejemplo es el financiamiento de planes de empleo, donde se entrega a los municipios los dineros y deja sin poder de control al GORE. Otro ejemplo Programa de Infraestructura Rural que hasta la fecha no se puede ejecutar por problemas en su diseño. Tampoco el GORE es consultado por las condiciones de un crédito BID. La falta de competencias no es regional sino nacional.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

- Otra dificultad en el constante interés del nivel central de homogenizar los instrumentos de medición e información, que se generan del nivel regional hacia el nivel central.
- Existe una dificultad de generar organizaciones laborales de nivel técnico, que estén fundadas en el interés de aportar a la toma de decisiones y aplicación de las políticas regionales, más que a los derechos laborales.
- Las relaciones de amistad que se dan entre los niveles técnicos de la organización de estado hacen que se flexibilicen los criterios y contenidos de la aplicación de programas y políticas, es decir en algunos casos se da a los criterios del nivel central aunque no se este de acuerdo con la decisión.

Participantes:

Raquel Oyarzun: Jefa división de planificación GORE
Clara Aguirre: Jefa depto. de planificación GORE
Luis Henríquez: Jefe división análisis control y gestión GORE
Raúl Cantuarias: UCR GORE
Rodrigo Díaz: Gerente CIDERE IV región
Patricio Hevia: Dirigente consejo regional campesino
Juan Fernández: SUBDERE

Tercer Taller Regional Región de Coquimbo Martes 5 de Enero del 2010

El objetivo de este seminario es presentar los principales resultados del proyecto "Articulación de Actores para la Descentralización", encargado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y realizado por el Programa Ciudadanía y Gestión Pública de la Universidad de Los Lagos y el Centro Regional de desarrollo Humano (CREDHU) de la Universidad Católica del norte que realizó el estudio de caso en la región de Coquimbo.

El proyecto investigó sobre las condiciones institucionales, políticas y sociales para el avance de un nuevo ciclo de descentralización en Chile, buscando reconocer y analizar las visiones, capacidades y dinámicas de los actores sociales e institucionales, de los actores públicos y de la sociedad civil, para concertarse entre sí y cooperar en función de metas de desarrollo y gestión pública subnacional

15:00 – 15:15	Registro de participantes
15:15 – 15:30	Representante SUBDERE Contexto y propósito del estudio
15:30 – 16:00	Gonzalo de la Maza, Director Programa Ciudadanía y Gestión Pública, U. de Los Lagos presentación de resultados generales del Estudio. Condiciones y Articulación de Actores para la Descentralización en Tres Regiones de Chile
	Café
16:00 – 16:30	Alfredo Joignant, Investigador Responsable Dimensión Política del Estudio

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

	Presentación resultados de la dimensión política del estudio
16:30 – 17:00	Manuel Escobar , Director Ejecutivo Centro de Regional de Desarrollo Humano, U. Católica del Norte Dinámica Política y Consejeros Regionales: el caso de la región de Coquimbo
17:00 – 18:00	Preguntas y Debate
18:00	Cierre Seminario

Listado de participantes al Seminario

Nombre	Teléfono	E-mail	Institución
Ivan Rojas Tabilo	87689826	kokimbu@gmail.com	
Haideé Tirado A.	293358	Titatirado@hotmail.com	Corp. Cultural H. Barreto
Jenny Ramírez Z	542221	Jenny.ramirez@mop.gov.cl	Seremi Mop
Nemesio Rodríguez	7617775	nemesioprofe@gmail.com	Colegio Pierrot
Nathan Trigo	68350585	Nathan.trigo@gorecoquimbo.cl	Core
Marcela Poblete	74805571	Mpoblete@userena.cl	ULS
Guillermo Molina	95483404	gmolina@ardpcoquimbo.cl	ARDP
Mónica Carvajal	224506	Monica.carvajal@ine.cl	INE
Ivonne Donoso Rubio	82989399	Mushky_forever@hotmail.com	Delegación Munic. Ts. Blancas
Aquiles Pizarro	89658012	scontador@municoqbo.cl	Delegación Munic. Ts. Blancas
Paula Alvarez Rojas	211062	palvarez@sernam.cl	Sernam
Vesna Velásquez	77739907	vesnavive@hotmail.com	Gestores sociales La Serena
Carlos Calvo	83602544	ccalvo@userena.cl	ULS
Mario Hidalgo	82511926	Mariohid13@gmail.com	ULS
Sandro Zambra Z	76710645	sandrozamra@live.cl	Seremi Mop
Gustavo García	571701	ggarciap@aduana.cl	Aduana Coquimbo
Oscar Sanhueza	211863	Oscar.sanhueza@gendarmeria.cl	Gendarmería
Juan Macchiavello	296720	jmacchia@ucn.cl	UCN
Lucía Bolados	207293	lbolados@gore.coquimbo.cl	Gore

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Rodrigo Sánchez	94414955	Rodrigo.sanchez@tvn.cl	TVN
Mario Bonilla	87439097	Mbonilla.r@hotmail.com	Delegación Munic. Ts. Blancas
Nancy González A.	8329639	Nancy_deporte@hotmail.com	Area Deporte
Cristian Cortés	77747745	Cristiancortes@untechoparachile.cl	Un Techo Para Chile
María José Rivera	83827381	mjrivera@sernam.cl	Sernam
Cristian Peralta H.	84187105	Cperaltah@gmail.com	Indepediente
Yuvisa Aguilera R.	226343	Lluvias.aguilera@msgg.gov.cl	Segegob
Ernesto Jorquera F.	333733	Ernesto.jorquera@redsalud.gov.cl	DSS coqbo.
Clara Aguirre	207256	caguirre@gorecoquimbo.cl	Gore Coquimbo.

Región de Los Lagos

Primer Taller Regional
Región de Los Lagos
28 de octubre 2008

1. Principales resultados y temáticas abordadas en el seminario

- **Sobre las RIGs :** Se enfatiza la importancia de precisar la relación entre el GORE y los municipios.
 - Se sostiene que en la medida que los actores gubernamentales en el nivel subnacional tengan una mirada de desarrollo concordada, esto tendrá efectos positivos sobre el nivel central respecto de la confiabilidad en la implementación de políticas públicas. Se necesita una mirada territorial que propicie los avances a pesar de la normativa.
 - **Sobre el Nivel Local y Regional:** Se considera un actor muy potente en la región, incluso con posibilidad de interlocución política de algunos alcaldes a nivel nacional sin intermediación del nivel regional.
 - En contraposición, el nivel regional es un actor débil. Por tanto, cuando se solicita al nivel regional que asuma roles de alta coordinación con los municipios lo que resulta es que los municipios tienen una fuerza muy grande, un rol y una función más clara, frente al nivel regional.
 - El GORE, a pesar de ser desconcentrado territorialmente respecto al nivel central, su actuación es altamente centralizada.
 - El FNDR no tiene una mirada de desarrollo regional. Este fondo pasa a ser “*un fondo de compensación a los municipios*”.
 - Se sostiene que los municipios en general no tienen presupuesto para inversiones, por lo que las inversiones para el desarrollo se consiguen a través del FNDR.
 - Cuando se habla de articulaciones nivel central / regional / municipal, el actor regional es el actor más débil de los tres: “*muchas veces los proyectos de inversión que traen los sectores no se deciden acá, el alcalde que está muy empoderado va a Santiago a conversar directamente con el ministro*”.
- En los talleres para la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Regional se constata la frustración de los representantes del GORE y los sectores por la casi nula facultad de injerencia en la decisión en las inversiones regionales, y por lo tanto en el desarrollo de la región.
- **Sobre el Análisis de políticas de coordinación** Ver si las políticas de coordinación que se han dado en la región han sido exitosas o fracasadas, considerando las culturas regionales, las cuales influyen en los lazos de confianza entre los actores. Visualizar casos de políticas de coordinación a nivel productivo y a nivel de políticas sociales.
 - **Sobre la relación de instrumentos de planificación y participación ciudadana:** Se observa una brecha muy grande entre la definición estratégica del PLADECO y su manifestación final en las definiciones estratégicas en la EDR.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

- La normativa obliga a los municipios a tener estos instrumentos vigentes (situación del 40% de los municipios de la región)
- No hay obligatoriedad de que el FNDR financie aquellos proyectos priorizados por el PLADECO. Por lo tanto, los procesos de participación ciudadana asociados a la generación del PLADECO no son incidentes en las decisiones de inversión.
- No existe obligatoriedad para acatar las determinaciones del PLADECO por parte de quienes deciden la inversión regional – los CORE.
- Los proyectos financiados por el FNDR responden a decisiones tomadas en el campo político: *“el otro día estaba conversando con un diputado y me decía, mire, la escuela da lo mismo que la saquemos hoy día o no, pero a mí lo que me interesa es que saquemos la pavimentación de esta calle, porque la escuela la gente sabe que el gobierno la va a hacer de todas maneras.”*
- En un estudio realizado por el CEDER en las 42 comunas de la antigua región de Los Lagos (no dividida aun) se constató que menos del 50% de las comunas tenían actualizado el PLADECO, este instrumento de planificación no se visualizaba como efectivo para la consecución de los proyectos que focalizaba la ciudadanía; en este sentido, para los alcaldes era mejor realizar lobby con los CORE o hacia el gobierno central que convocar a la ciudadanía y generar procesos de participación ciudadana que luego serían inconducentes en términos de canalización de proyectos hacia el nivel regional. Por tanto, *se sostiene que es mucho más valorable la relación clientelar que la planificación democrática.*
- **Sobre los actores y las escalas de articulación** Se sostiene que los actores locales (nivel comunal) tienen liderazgo, pero este no es estratégico, en términos de definiciones estratégicas de desarrollo.
- Se privilegian las soluciones mediatizadas por “lo político”, que tienen que ver con “solucionar los problemas concretos de la gente” sin una mirada de desarrollo.
- Existe una incapacidad de dialogar con el sector privado, fundamentalmente porque la mirada de los públicos es tendencialmente hacia lo público. Cuando se conversa con los privados es sólo para abordar temas de reivindicaciones sociales (caso de la relación con los salmoneros).
- Considerar que las capacidades de los actores regionales pueden ser evaluadas desde las competencias formadas o desde la perspectiva de las motivaciones, donde estas últimas son muy importantes como fuente de liderazgos propositivos.
- Ampliar la mirada hacia actores que no sean gubernamentales, considerando también articulaciones que no necesariamente incluirán el nivel regional por ejemplo.
- En la región existen actores que traspasan la frontera, *“actores con un efecto de globalización”* como los salmoneros. Se ha constatado la demanda de tener contacto con actores del rubro a nivel internacional.
- Comunas asentadas en la zona precordillerana, donde se encuentran los atractivos turísticos más importantes de la región, articulan relaciones con actores trasandinos.
- Las demandas regionales, en cuanto al ordenamiento territorial incluyen la conexión con el mar y con Argentina, demanda que choca con las políticas nacionales.
- **Incorporación del actor político y dinámicas de políticas regionales** Se valora la incorporación de la variable *cultura política*, se sostiene que el modelo centralista ha sido un aporte a la estabilidad política del país; pero que hoy se requiere dar un paso más.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

- Incorporar lo político rompe la abstracción que se hace del campo político generalmente (hace evidente que hoy en día los actores políticos no tienen incentivos para descentralizar, también que no se trata de un tema que competa sólo al ejecutivo).
- Se sostiene que los actores políticos regionales (parlamentarios) nunca van a ver la descentralización como un valor. En el caso de los parlamentarios de gobierno les conviene pedir directamente al gobierno central. Al contrario, potenciar la región significa potenciar actores locales que eventualmente podrían transformarse en competidores.

Ocurre hoy en día que la demanda regional se genera a través de las demandas de los parlamentarios, de los alcaldes, sin una articulación estratégica, por lo que, se dice, es una forma muy débil de construir región

- **Experiencias de articulación propuestas para la indagación** En general, se argumenta que la articulación no es consecuencia del diseño, de hecho este no está hecho para propiciarla. Por ello ésta surge por variables territoriales, por liderazgos específicos, etc.
- Se plantea indagar experiencias en cada una de las provincias de la región (Palena – articulaciones públicas ocurridas debido a la emergencia del volcán Chaitén). Llanquihue (Asociación de Municipios del Lago Llanquihue), Chiloé (red de salud)
- La pesca artesanal: Caletas de la región (181) que en su dinámica reproducen relaciones clientelares y líneas de desarrollo propias en algunas oportunidades.
La implementación de la Agencia Regional de Desarrollo como política de coordinación (que constituye una agenda regional para la competitividad, la cual trata de coordinar lo público con lo privado para generar una agenda consensuada. En su segunda etapa se traduce en la definición de los sectores productivos seleccionados para la agenda – carne, leche, turismo – que ya están constituidos y poseen un gerente que es un actor privado).

2. Asistentes:

NOMBRE	INSTITUCIÓN / CARGO
Juan Fernández	Departamento de estudios SUBDERE
Egon Montecinos	Investigador CEDER
Juan Ávila	Investigador CEDER
Nataly Vidal	Investigador CEDER
Rocío Vera	División de Planificación GORE Los Lagos
Juan Andrade	Jefe SUBDERE Los Lagos
Pedro Campos	Jefe División de Planificación GORE Los Lagos
Jorge Vera	Jefe Departamento de Estudios e Inversiones GORE Los Lagos
Guillermo Díaz	Investigador CEDER
Rossana Mora	Profesional División de Planificación GORE Los Lagos
Sergio Bustamante	Jefe Departamento de Municipios GORE Los Lagos
Gonzalo de la Maza	Director Programa Ciudadanía y Gestión Pública ULA
Sergio Avendaño	Asistente de Investigación Programa Ciudadanía y Gestión

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

	Pública ULA
--	-------------

Segundo Taller Regional Región de Los Lagos 23 de julio 2009

3. Principales resultados y temáticas abordadas en el seminario

- Se señala que en la Región de Los Lagos existe una jerarquía de territorios que viven entre ellos y no requieren a los demás. Un ejemplo de los anterior es la lucha que se da por el FNDR entre Osorno y Puerto Montt, la cual no requiere de Río Negro, el alcalde de Osorno no va con el alcalde de Río Negro, ni con el alcalde de Puerto Octay, ni con el alcalde de San Pablo, ni con el alcalde de San Juan de la Costa, va hablar con la Subdere para pelear por los recursos que son de Osorno, porque el poder lo tiene esta jerarquización que se ha creado y es un tema complejo.

- Se sugiere utilizar el libro que la Cepal escribió hace un tiempo atrás: políticas de articulación o articulación de políticas. En este se hace referencia a una serie de experiencias latinoamericanas de lo que había pasado con esta dicotomía. En definitiva se ha demostrado, que esa no es la dicotomía, no es la dicotomía entre políticas de articulación o articulación de políticas, es más que nada al tema que nos enfrentamos que es *la territorialización o localización de las políticas y de la articulación*.

- Existe una escasa utilización del Reglamento de Inversiones, el que tiene por objeto operacionalizar la estrategia de desarrollo, que en definitiva es la nada misma ya que al final no se aplica. Sobre la estrategia, la pregunta es ¿Cómo operacionalizamos la estrategia, cómo hacemos que la estrategia se convierta en un instrumento de gasto que efectivamente a mi como autoridad intrarregional me obligue para pedir plata? Para eso se crearon los reglamentos de inversiones que tiene dos elementos muy importantes, la admisibilidad y la elegibilidad regional, y que por lo tanto, establecía que ningún proyecto que no estuviera conceptualmente asociado a alguno de los elementos que salía en la estrategia no era admisible.

- Varios autores que plantean que la descentralización se ha transformado en un fin en sí mismo y no en lo que debiera ser, “Un medio para lograr algún objetivo que tenemos que plantear” y eso, ha sido bien útil para el centro porque la oferta es fácil, es decir, descentralizo algo -como tu objetivo es la descentralización y no el crecimiento desarrollo-, entonces creemos las agencias. Por lo que existe una multiplicidad de instrumentos en materia de fomento productivo, tenemos una proliferación de instituciones e instrumentos que hoy día lo único que nos están haciendo es una proyectitis de instrumentos y de institucionalidades que tarde o temprano en este mosaico se van a romper.

- Importancia de considerar el tema del rápido recambio de intendentes, lo que frena el desarrollo de políticas regionales.

- Existe una deuda de las universidades regionales en relación a ser promotoras o contribuir con el desarrollo de las regiones donde estas están localizadas. En la agenda regional, hay problema enorme, los investigadores, por lo general no tiene ningún tipo de incidencia directa

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

más allá del tema del sector productivo con la región, más allá de la vinculación, lo que se pueda desarrollar en el CEDER, una vinculación directa con los procesos de desarrollo y los procesos sociales.

Doctor, creo que en base a articulación, debemos comenzar viendo las bases, yo creo que las bases nos van a regular esta articulación, porque son ellos los que comúnmente están en sintonía con la comunidad y están participando directamente de las reuniones y están tratando temas para los territorios determinados con las comunas determinadas.

4. Participantes

Rodrigo Martínez Universidad de Los Lagos
Hector Rosas , Seremi de Justicia
Fernando Coronado ; Cámara de Turismo Futaleufú
Rossana Mora ; Gobierno Regional de Los Lagos
Cynthia Cortes; Gobierno Regional de Los Lagos
Pedro Yañez ; Municipalidad de Calbuco
Pablo Momberg; Multigremial de Osorno
Cristian Caipillán; Emprande Llanquihue
Gonzalo Gompertz; PMC de la leche
Rodrigo Gallegos; Puyehue
Juan Fernández; SUBDERE
Lorena Villaroel; Municipalidad de Puerto Montt
Pamela Espinoza; Servicio Nacional de la Mujer
Boris Paredes; Servicio nacional de la mujer
Guillermo Sáez; Corporación para el Progreso de Osorno
José Luis Muñoz; Concejal de Osorno
Pedro Lamas; Estudiante Mg. Gestión Pública
Hugo Uribe; Estudiante Mg. Gestión Pública
Beatriz Ojeda; Estudiante Mg. Gestión Pública
Tatiana Salas ; Oficina Provincial Desarrollo de Chiloé
Julio Muñoz; Estudiante Mg. Gestión Pública
Julián Goñi; Corporación para el Desarrollo de Osorno
Cristian Monsalve; Serplac Puerto Montt

**Tercer Taller Regional
Región de Los Lagos
18 de diciembre 2010**

1. Resumen de comentarios

A partir de la exposición de Egon Montecinos sobre el “Plan Chiloé” y las subsecuentes medidas de política pública llevadas a cabo a partir de las compensaciones, en concordancia éstas últimas con la demanda ciudadana expuesta por la comunidad organizada de la isla. Se plantean interesantes interrogantes acerca de la posibilidad de la presencia de una “gobernanza multinivel” en Chiloé.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Se plantea que se necesitaría una modificaciones de actitudes y prácticas institucionales (de abajo hacia arriba), las respuestas serían ad – hoc sin modificación o rediseño institucional. Surge la interrogante entre los participantes por tanto respecto a si se necesitarían canales institucionales formales (institucionales) que generen institucionalidad respecto a las demandas ciudadanas surgidas desde regiones.

Se trataría por tanto de un modelo más que nada coyuntural y no estructural en Chiloé, el aprendizaje por tanto estaría dado no por la correlación de fuerzas políticas en el conflicto, sino más bien, por la calidad y poder de incidencia de las organizaciones sociales chilotas, que supieron aprovechar esta estructura de oportunidades surgida a partir de la contingencia de la no construcción del puente sobre el Canal de Chacao. Se concluye que no existe una intención declarada desde el centro respecto a generar un modelo de institucionalidad diferente (gobernanza multinivel).

La participación ciudadana, se dice, sería una “participación simulacro”, que trataría de mantener un conflicto equilibrado.

Desde los asistentes representantes de la comuna de Osorno, surge la comparación respecto a la situación de la propuesta de creación de la comuna de Rahue, por escisión “administrativa” de la actual comuna de Osorno. Allí se observa, en la opinión de los asistentes locales, una presión más que nada desde el centro (administrativa) en relación a la creación de la nueva comuna, pero no habría una presión político – ciudadana en función de que la comuna de Rahue sea la culminación de una demanda ciudadana para resolver sus problemas y tener una coordinación más eficiente con los organismos del Estado.

Frente a la exposición de los resultados generales del estudio, se plantean algunos interesantes alcances que fueron considerados por el equipo central como complementarios al enfoque y su indagación de la realidad regional.

Surge la interrogante sobre el rol del sector privado en las dinámicas de articulación en la región. Se indica, según la evidencia, que los “jugadores grandes” no tendría participación, incluso la oferta pública, quien potencia las articulaciones público – privadas, casi siempre se orienta hacia los “jugadores meso o micro, es decir que, hacia los empresarios regionales, quienes sí tendrían injerencia en las dinámicas de articulación en la región.

Se pide desde los representantes de Osorno, una definición más exhaustiva respecto a las organizaciones productivas de región, que involucre tanto a los gremios, como aquellas organizaciones de distinto nivel relacionadas con las vocaciones productivas de las provincias que componen la región de los Lagos.

Respecto a las concertaciones de actores en la región, se concluye que estas son generalmente funcionales, tienen poco soporte y escasa capacidad de incidencia y tienden a ser funcionales a la lógica sectorial del Estado y no en función de una lógica territorial. Por tanto las respuestas son funcionales y coyunturales y aun no habría una gobernanza estratégica (en respuesta a Egon Montecinos sobre la posibilidad de una gobernanza multinivel en la provincia de Chiloé).

Frente a este escenario, los asistentes se cuestionan en relación a si esta situación responde a un problema con los liderazgos que existen actualmente en las regiones, o a algo más. En este

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

sentido, cobraría especial relevancia el papel de los medios de comunicación, ya que, se indica, el tema del desarrollo regional no es sólo la presencia de más o menos organizaciones, sino de la presencia de un debate público en el espacio público regional, donde los medios de comunicación regionales juegan un importante papel en potenciar los debates y generar (y presionar) por una agenda regional, los medios de comunicación serían sensibilizadores respecto a temas regionales y la instalación de los mismos en la agenda.

Se pudo observar el enfrentamiento de dos visiones sobre el desarrollo regional, a partir de las potencialidades que se visualizan desde los actores respecto a la capacidad de incidencia en la gestión pública, a pesar incluso de las barreras impuestas por el sistema político – institucional. En este sentido, los representantes de las organizaciones de Agenda 21 de Valdivia (Región de Los Ríos) han tenido una trayectoria desde ser organizaciones ambientales a pasar a ser organizaciones ciudadanas, es decir, en su propia visión, con más disposición al diálogo con los otros actores regionales y con una visión más territorial respecto al desarrollo, esto los ha llevado a participar activamente en la elaboración y seguimiento de la Estrategia de Desarrollo Regional de Los Ríos, incluso a través de experiencias de control ciudadano respecto a los compromisos establecidos por el Gobierno Regional respecto al desarrollo, y transversalizando todos los temas hacia una concepción de calidad de vida de los habitantes de la región.

Por su lado, los representantes de Los Lagos, tienen una actitud más pasiva y demandante frente a lo que se señala desde el centro. Se dio la posibilidad de enfrentar ambas visiones sobre el desarrollo regional y la participación ciudadana en las políticas públicas, su gestación y seguimiento.

Asistentes

Gonzalo Delamaza	: Universidad de Los Lagos
Egon Montecinos	: Universidad de Los Lagos
Sergio Avendaño	: Universidad de Los Lagos
Juan Sánchez	: Centro de Estudios Regionales; Univ. De Los Lagos
Arturo Vallejos	: Centro de Estudios Regionales; Univ. De Los Lagos
Víctor Neira	: Centro de Estudios Regionales; Univ. De Los Lagos
Guillermo Díaz	: Centro de Estudios Regionales; Univ. De Los Lagos
Jorge Yaitul	: Universidad de Los Lagos
Guillermo Sáez	: C.O.P.O
Pablo Momberg	: Asociación Multigremial Osorno
Fredy Rivera	: Cantón de Reclutamiento de Osorno
Gabriel Venegas	: CEMPRO
Tatiana Salas	: ARDP Chiloé
Claudia Bustamante	: Agenda Local 21

7. Seminario Final “Sentando Más Actores a la Mesa II”

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

La presente sistematización de basa en las discusiones y comentarios surgidos en el desarrollo del Seminario Sentando Más Actores a la Mesa II, que tuvo lugar los días 6 y 7 de enero de 2010. Se trata de recoger las discusiones más relevantes que en esta instancia fueron expresadas por la diversidad de actores asistentes. No se hace referencia explícita a las ponencias de los expositores, las cuales se incluyen como un material complementario en forma de anexo en este mismo informe. Por tanto, se relevan específicamente los aportes más fundamentales que complementan y enriquecen el estudio y su enfoque general, específicamente nos referimos a las preguntas expresadas por los participantes y las respuestas y comentarios generados por los expositores, así como una referencia a las exposiciones de los comentaristas de cada panel.

Discusiones y preguntas (mañana del 6 de enero, referidas al enfoque general del estudio y al primer panel: Articulación Institucional del sector público chileno)

Comentarista Primer Panel: Germán Correa. Consultor Internacional

Resalta que en todas las presentaciones hay ideas sustantivas acerca de la descentralización y su aporte al tema del desarrollo así como experiencias concretas en referencia al estudio. Señala que el proyecto llevado a cabo es absolutamente relevante, no obstante, adolece de un sustrato fundamental o no ha estado suficientemente desarrollada en las presentaciones. Le queda la sensación de que se queda en sensaciones que son más estructurales y faltaría más desarrollo sobre las causalidades de esas manifestaciones, señalar con mayor énfasis los aspectos estructurales que están tras todos los frenos, inconsistencias, que se observan. Ese tema se refiere a la geografía del poder finalmente, si bien la descentralización reconoce muy diversos orígenes, pero al final todos esos orígenes van confluyendo en un tema fundamental que es el tema del poder, la pregunta que uno debiera hacerse entonces es si queremos modificar esa geografía existente o no y como se hacen esa pregunta países que tienen geografías de poder muy diferentes. El tema es fundamental porque si uno examina el proceso de descentralización en Chile nunca nos hicimos esa pregunta (desde el noventa hasta hoy), que se evidencia en la democratización municipal primero y luego en la creación de los gobiernos regionales; se hace necesario preguntarse también en este punto de dónde vino esto en Chile y si estaba en el modelo inicial (señala que no estaba).

Otro tema fundamental relacionado sería el de los liderazgos personales más allá de las voluntades institucionales, los avances en Chile han sido más que por diseño por voluntades personales (caso del primer subsecretario en democracia, Gonzalo Martner y su voluntad política por impulsar la descentralización). Cuando decimos que el tema de la descentralización no está en la agenda pública no debemos extrañarnos, porque precisamente en la agenda no ha estado presente como un eje fundamental. Si estaría en el ADN de algunos subsecretarios (Martner, Serrano) para quienes sí es un tema fundamental.

Deberían ser traspasados como temas fundamentales en el enfoque del estudio, el tema de la descentralización en la economía y en la política. En términos de economía, el modelo económico no tiene nada de descentralizado excepto la ideología mercadista liberal, algo que caracteriza a este sistema es el centralismo en las decisiones, en la acumulación del capital, con las acumulaciones de poder político que lo acompañan. La lógica esencial del sistema de mercado son la acumulación y el centralismo. Segundo, el tema de los equilibrios macroeconómicos que ello involucra, que podemos estar de acuerdo, no obstante en Chile se transforma en un poderoso freno a la descentralización, ya que mantener esos equilibrios

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

equivale a mantener un férreo control del gasto público, lo que ha llevado al peso insólito en Chile del ministerio de hacienda y dentro de él la DIPRES, donde incluso todo el control de la gestión pública no surge de otro ministerio sino de la DIPRES y por lo tanto es un control de la gestión pública de índole centralista. Habría una visión “haciendista” de cómo gastamos la plata porque lo que está en el centro es cómo gastamos la plata y no la eficacia social de cómo gastamos la plata, es decir, de cómo construimos más sociedad, más actores, más empoderamiento social.

No ha habido en el país un debate sobre qué país o sociedad queremos y el papel que en ello ocupa la descentralización en términos de distribución del poder, de generar más democracia real y una real participación ciudadana. En la medida en que eso no lo tenemos no extraña que entre las hipótesis políticas del proyecto que señala que ha habido iniciativas relevantes, pero no estratégicas en regiones.

Existiría por tanto una descentralización que tiene que ver con la provisión de bienes y servicios públicos (clásica) y otra que tiene que ver con el desarrollo territorial, y esto señala dinámicas y prioridades distintas en la acción pública frente al proceso descentralizador, cree que en Chile predomina la primera visión, que es “haciendista” donde se privilegia la provisión eficiente a nivel local de bienes y servicios públicos, pero se soslaya la generación de demandas por distribución de poder.

Resalta la investigación referida a los GORES donde destaca su accionar centralizado, presidido por el intendente, quien es designado por el presidente de la república, el cual está ahí para defender los intereses del Estado central y no de la región, “porque cuando defienden la región lo echan” y los CORES que tampoco están ahí para defender a las regiones porque fueron designados por las comisiones políticas de los partidos políticos en Santiago, de esta forma los actores políticos en este nivel “no se la creen” porque están condicionados por otras dinámicas.

Otro tema relacionado que menciona Correa, dice relación con la rotación de actores en los gobiernos regionales, lo cual dice relación con la inexistencia de un modelo de desarrollo consensuado y establecido sobre materias de política pública, que finalmente significa que quien llega a gobernar impone sus prioridades, miradas y equipos con lo que se pierde cualquier continuidad. La rotación de actores pasa a ser un tema menos relevante cuando tenemos un modelo consensuado respecto a lo que se debe hacer en la región o el país con determinadas características.

Finalmente, concuerda con Nuria Cunill cuando señala que de lo que se trata finalmente es de un modelo de Estado por lo que se torna relevante una reforma del Estado porque al final la descentralización requiere de un modelo de redistribución del poder. La voluntad política tiene que expresarse durante todas las etapas del proceso, no sólo a través de una convicción teórica, porque la descentralización es esencialmente dialéctica, es acumulativa y va requiriendo nuevos y crecientes traspasos de poder a los nuevos actores, porque esos nuevos actores van recibiendo las nuevas presiones sociales para resolver los problemas, y en la medida en que la gente percibe que el alcalde o el intendente tiene nuevos recursos y poder para resolver sus problemas va generando demandas crecientes hacia esos niveles.

Preguntas

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Fernando Ossandón, encargado de Participación ciudadana de FOSIS: Pregunta respecto a cuáles son los avances respecto a lo que Gonzalo Delamaza refiere como este segundo ciclo de la descentralización en Chile, sus reflexiones surgen a partir de la exposición de AMDEL y sus demandas y las referencias de Germán Correa respecto a que lo ha habido una vocación descentralizadora como oferta programática desde los gobiernos de la Concertación. En este contexto pregunta qué ha pasado con los esfuerzos esporádicos que se han llevado a cabo en estos últimos años en materia de institucionalidad, rescata la experiencia (no relevada) de las agencias de desarrollo regional, donde desde el gobierno de Bachelet ha habido una apuesta de acercar la descentralización hacia el nivel regional desde el fomento productivo, el proceso parece existir, pero con una lentitud enorme. También rescata la experiencia de los Territorios Chilemprende en el país así como los gabinetes de protección social, hecha de menos referencias en ese sentido para saber si ha habido avances o no.

Andrea Rojas, SERVIU Metropolitano: Con todo esto de tratar de descentralizar y tratar de generar participación ciudadana, se nota que hay una complejidad tremenda y son muchos actores, pero de alguna manera nuestros gobiernos a lo largo del tiempo van creando para dar solución a estos temas estructuras sobre estructuras, normativas sobre normativas, incluso estructuras que con el pasar de los años ya están legitimadas por la ciudadanía, por ejemplo, ley de JJVV, el nuevo proyecto de ley sobre participación ciudadana, los CESCO, justamente en los municipios hay entidades que se encargan del desarrollo económico local que están obsoletos o funcionando muy mal, entonces no escuché una reflexión respecto a las causas o como visualizar aquello, que haya una instancia nueva que comience a coordinar o quizás renovar una misma instancia, pero quizás mejorando funciones, etc. Aprovechando la legitimidad que tiene la ciudadanía. Lo otro, sobre participación ciudadana, es que la mayoría de las instituciones están viendo la participación ciudadana casi como una atención de público y eso para mí es preocupante.

Marisol Morales, Dirigente Social de la comuna de Santiago, Centro de Iniciativas Para el Desarrollo: Dice sumarse a la reflexión de Germán Correa respecto a la relación que se dice tener entre las organizaciones sociales con el municipio en temas de participación ciudadana. Ella ve que en ese ámbito hoy en día todo se politiza, dependiendo del partido político del cual es el alcalde son los beneficios que reciben algunas organizaciones sociales. Cuando empieza a haber una articulación importante de organizaciones sociales o de la sociedad civil organizada en el sentido de hacer demandas necesarias para diferentes sectores de la comuna y se sabe bien donde ir a hacer esas demandas, entonces ya nos transformamos en un sector conflictivo para las autoridades comunales, entonces comienza un movimiento cuyo objetivo es ir desarticulando este poder desde la sociedad civil para no crear el conflicto dentro de un municipio; por lo tanto una cosa es lo que se dice sobre la importancia de potenciar las organizaciones sociales comunales y otra las políticas claras que tiene el alcalde de la comuna, en ese sentido el lenguaje que se maneja es “participar para la gente, pero sin la gente”, hacemos políticas para la gente pero no para generar la posibilidad de preparación en la gente para que ellos sean capaces de gestionar lo que necesita y donde se tiene que ir a presionar para ello.

Jorge Quezada: Pregunta cuál es la percepción que tiene los actores entrevistados sobre la escasa o nula descentralización fiscal que juega en la capacidad de gestión de los actores, cómo opera

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

sobre ellos. En segundo lugar, pregunta sobre aquellas experiencias que han tenido éxito en qué ámbito de la acción pública se inscriben.

Respuestas

Gonzalo Delamaza: Hace una aclaración respecto a algo no dicho en su presentación inicial respecto a la estructuración de las dimensiones del estudio (institucional, política y social). La primera, se refiere a lo institucional – estatal, que se refiere a que si se trata de articular actores para el desarrollo, la primera pregunta es saber si el Estado es capaz de articularse a sí mismo, capaz de funcionar articuladamente, porque decimos gobernanza multinivel pero cómo se articulan los niveles, dentro de eso, el privilegio del trabajo que condujo Nuria fue el nivel regional y el GORE, la pregunta ahí es si el GORE es un actor regional, puede serlo y en qué condiciones y desde ahí se despliegan los distintos aspectos de su trabajo. Luego se refiere a los papers complementarios que se hicieron: el rol de la DIPRES y los actores jugadores centrales que definen desde el centro, donde la conclusión del trabajo es que la DIPRES no se comporta diferente a otros actores centralistas y existen otros actores como la SUBDERE que tienen algo que decir al respecto. Por eso es que esta parte se refiere a esos niveles, una experiencia interesante y avanzada de articulación intermunicipal y gestión territorial (AMDEL). La reflexión de Raúl (González) respecto a la articulación en el tema del desarrollo productivo, que es una de las áreas en las que más se ha tratado de avanzar. Después en la tarde viene la reflexión sobre la dimensión política, donde abordamos la política representativa, los partidos y los electos, si hay articulaciones de qué tipo son y si son articulaciones virtuosas o no (se refiere específicamente al caso de Transantiago y las compensaciones a regiones, donde como resultado de las negociaciones en congreso se ven las desconfianzas de los parlamentarios respecto a las capacidades en regiones y el resultado de fortalecimiento de un ministerio sectorial (transporte) como resultado de la reproducción de prácticas centralistas). Por último refiere a la discusión del día posterior, donde se cierra con la dimensión social y los actores sociales regionales, quiénes y cómo son esos actores y luego las instancias de articulación con el sector público pero que no son de la institucionalidad, son iniciativas que se han propiciado (mesas territoriales, comisiones, etc.), pero son miradas respecto a sus resultados en términos de articulación.

Nuria Cunill: Realiza una reflexión en relación con lo señalado por Germán Correa, que tiene que ver en primer lugar con lo más básico, que es por definición de des – centralizar redistribuir el poder, significa en definitiva que ya no sólo hay un centro, sino que hay varios centros. En el análisis del proceso de descentralización descubrimos que el centro está presente no sólo en lo evidente, sino en las lógicas, en la manera como se han configurado las relaciones. La primera pregunta que uno tendría que formularse es de qué descentralización estamos hablando, ahora yo sí creo que como proceso de redistribución del poder la descentralización supone una clarísima apuesta de por qué y para qué el poder quiere redistribuirse y acá también coincido en que no hay una respuesta unívoca, y al no haber una respuesta unívoca, los contenidos del proceso de descentralización y con él las relaciones entre los distintos actores se tiñen con colores diferentes. No es lo mismo decidir que hay que compartir el poder con otros, aun a riesgo que eso signifique una minimización del poder propio, pensando que eso puede aumentar efectivamente la eficiencia del aparato gubernamental, a que se haga porque hay una convicción de que es necesario un proceso de redistribución “de suyo”, es decir, una convicción relacionada con la democratización como tal, y yo diría que ni una ni otra cosa significan necesariamente decir que queremos que haya

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

una redistribución del poder en pos del desarrollo. Son tres respuestas distintas, que nos ubican en terrenos distintos y que colorean de forma distinta a los actores y a sus relaciones. Eso como reflexión de entrada. Luego, la pregunta de Fernando (FOSIS), sobre la falta de una presentación sobre los nuevos diseños institucionales que se han puesto en práctica este último tiempo, en efecto no están dichos, pero están mencionados y no sólo en mi trabajo sino en el conjunto de la investigación. Quería hacer una alusión a las Agencias Regionales de Desarrollo, resulta ser interesante que si tú lees la agenda de modernización del Estado 2008 – 2010 dice expresamente que en enero de 2010 las agencias regionales de desarrollo van a ser corporaciones de desarrollo regional que dejan institucionalmente de ser una figura CORFO para pasar a ser expresamente una figura adscrita a los gobiernos regionales, la pregunta es ¿este cambio, efectivamente institucional, es un cambio que hasta ahora puede dar cuenta de una fractura en el diagnóstico que hemos hecho o no? Para ser justa debemos decir también que llevan muy poco tiempo de nacidas.

Discusiones y preguntas (tarde del 6 de enero, referidas al segundo panel: Los actores políticos y la Descentralización)

Comentarista Segundo Panel: Pablo Monje, Académico Escuela Latinoamericana de Estudios de Postgrado, Universidad Arcis

Señala en primer lugar, que este es uno de los esfuerzos referidos a aspectos que no habían estado presentes en los debates en torno a la descentralización, en referencia a los estudios sociopolíticos de la descentralización, destaca la racionalidad detrás del documento de trabajo de Alfredo Joignant, de mirar las correlaciones de fuerzas del sistema político chileno, también rescata la exposición de la correlación de intereses de los regionalistas que se inscribe en el trabajo de Bernardo Navarrete.

Indica que la construcción de ideas que hay detrás del marco de la descentralización desde la ciencia política no ha tenido un espacio preponderante porque en definitiva el sistema de partidos políticos en Chile es fuerte. Lo que habría que discutir de fondo es si el centralismo está en crisis o no, ya que el sistema de partidos políticos no muestra que el centralismo esté en crisis dentro de los partidos; frente al planteamiento de esta dicotomía (funcional o territorial) habría que preguntarse si los partidos políticos están en crisis en cuanto la distribución territorial del poder en el país, lo que señala Monje que no se observa en la evidencia empírica.

Debe tomarse como punto de partida por tanto, que el sistema de partidos chileno está consolidado y no se debe desestructurar, porque sino debería re plantearse la democracia y la estructura del Estado; en este sentido uno de los entramados institucionales, el sistema binominal, efectivamente genera poder territorial.

En términos politológicos un diputado construye su poder territorial sobre la base del apoyo de una cierta cantidad de concejales en el territorio. Si aquel diputado pierde ese apoyo se debe considerar perdido en las próximas elecciones. La transformación hacia un nuevo ciclo de la descentralización en Chile va por cambiar el orden político y los actores se transformen en agentes de desarrollo regional, y es uno de los aspectos fundamentales que se evidenciará a partir del traspaso de funciones hacia las regiones, que, sostiene Monje, seguirá estando en manos del aparato político administrativo central.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Debemos instalar una reconstrucción democrática constitucional para llevar a cabo los cambios necesarios. Los partidos políticos tradicionales y las elites políticas que los acompañan no son los llamados a hacerlo, porque la construcción del orden político institucional les acomoda.

Preguntas

Sergio Boisier: Recuerda su conducción de un equipo de investigadores el año 1989 donde se indagó el discurso de los partidos políticos en relación a la descentralización, habían tres cosas que llamaron la atención en ese trabajo: primero, el profundo rechazo de todos los partidos políticos con los cuales se interlocutó hacia la existencia de partidos regionales que ya estaban instituidos en la Constitución. Lo segundo, es que evidentemente el discurso de RN tenía una fuerte connotación regionalista que él atribuye a un remoto pasado “feudal”. Lo tercero, era una contradicción casi grotesca, no hay un partido político para el cual la descentralización sea un asunto fundamental en su doctrina como la DC. Otra cuestión interesante son las dos posturas aparentemente antinómicas sobre la descentralización (la postura territorial de la OECD y la postura funcional del Consorcio Para la Reforma del Estado), no es extraño que la OECD opte por un enfoque territorial considerando que sus principales estados confortantes (España, Francia, Alemania e Inglaterra) sus estados modernos nacieron de la conformación de estados previamente existentes y en segundo lugar estos países han hecho una apuesta valórica y política en torno al concepto de cohesión social y territorial. No considera ambas posturas antinómicas, ya que la apuesta debe ser por una descentralización a la vez territorial y funcional y política por cierto.

Paulina Puché, Profesora de Historia, Organización Centro de Desarrollo y Participación Ciudadana y la Red Ciudadana de Villarrica: Todo lo que se hablado hasta ahora plantea que el tema de la centralización es lo que ha sido siempre y que sigue siendo, la tendencia hacia la descentralización es muy en ciernes y prácticamente un anhelo, en ese sentido ¿es realmente una utopía pensar en la descentralización? El hecho de que hasta el momento el centralismo haya sido el movimiento imperante desde los altos niveles de la política, siendo que hay una demanda de descentralización desde abajo, entonces ¿es una utopía descentralizar en términos concretos, prácticos?

Andrea Rojas, SERVIU Metropolitano: También comparte la postura anterior, sin embargo, no se pude ver el tema como pérdida de poder, sino como una nueva manera de gobernar, va a haber más gente con distintos poderes finalmente. También va por un tema de comodidad de seguir lineamientos centrales pero no poner en relación a los actores en las regiones para cambiar las orientaciones. Se debe pensar el esquema conservador con el cual los partidos políticos hoy en día se reproducen que los perjudica a sí mismos, ya que hay muchos sectores de la ciudadanía que quieren algo nuevo, que es transversal políticamente, la masa crítica regional va a seguir pidiendo estos cambios al cual los partidos políticos deben adecuarse.

Cecilia Arredondo, GORE de Valparaíso: Cita diversos estudios que respaldan las intuiciones vertidas en las opiniones, acerca de la necesidad de cambios a nivel social, político e institucional para verdaderamente llegar a un desarrollo, se deben cambiar las prácticas culturales donde cree que estamos en un punto de ebullición donde estos cambios serían plausibles.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Mario Rosales: Señala que hay que ver las cosas en plazos más largos de tiempo, es necesario un recambio político donde muchas de las personas ahora en el poder volvieran a las bases para construir verdaderos cambios desde abajo para reafirmar la democracia en Chile. Indica que si uno ve la descentralización en América Latina desde los años 80 sí ha habido pero ha sido mucho menor de lo deseado, con cambios e intensidades variables según la realidad que tratemos.

Marisol Morales, Dirigente Social Comuna de Santiago: Los partidos políticos no son relevantes hoy en día en la sociedad, se han convertido en agencias de trabajo para algunos militantes en cargos específicos, en diversos niveles de gobierno. Muchos no están en los partidos por un tema de valores. En la participación interna de los partidos, prácticamente la base no es escuchada, lo mismo que la presencia de dirigentes sociales es mínima. En términos de descentralización señala que lo primero es la valoración al trabajador, al funcionario, al derecho a pensar por sí mismo, correspondiendo o no su pensamiento a las jefaturas.

Javier Salinas: Consulta por el caso de Arica y Parinacota y el proceso de generación de la nueva región, que para él se debe a una construcción de liderazgos locales, que se expresa en el surgimiento de dirigentes políticos que tratan de romper con el binominalismo y el centralismo de los partidos políticos.

Daniel Flores: Pregunta sobre las posibilidades que abren las actuales reformas (como la inscripción automática y el voto voluntario) y los escenarios posibles a que darían lugar.

Carlos Hernández, profesional SUBDERE Región de O'Higgins y Secretario de la comisión de descentralización de la Asociación Chilena de Municipalidades: Sobre descentralización advierte sobre el riesgo de dicotomizar las dos lógicas (territorial y funcional) que plantea en su exposición Alfredo Joignant. Cree que es justamente en el tema de la descentralización donde puede haber mayores acercamientos entre los dos bloques políticos, espacios de diálogo, debate y acuerdos. Sostiene que ambos informes refieren a aspectos distintos y uno (el del Consorcio) es de rango menor al otro, se trataría de un sesgo más ingenieril del primero sobre el de la OCDE que refiere a un enfoque de desarrollo territorial. Respecto a los sistemas de partidos, concuerda que estos no están en crisis, pero sí la habría en el interior los partidos políticos donde hay mucho por hacer respecto de la agenda y los cambios.

Gonzalo Delamaza: propone algunos puntos para la discusión ligados a la dimensión política de la descentralización. Primero, el asunto de la descentralización política es una novedad en el proyecto país dada la tradición histórica y respecto a la transición democrática (la excepcionalidad del caso de la descentralización en Chile planteada por Angell, donde esta nunca se ha visto como un tema relevante, mientras en otros países es una respuesta a un problema político), probablemente esto sea algo que está empezando a ocurrir. En segundo lugar, rescata lo señalado por Joignant respecto a la heterogeneidad de los actores respecto al enfrentamiento o no del tema de la descentralización, no se sabe cuánta heterogeneidad hay, una posibilidad es hablar de clase política global o explorar la diversidad discursiva y sobre todo de acción política. En tercer lugar, la característica “top down” del proceso de descentralización chileno, lo cual se liga con lo señalado por Nuria Cunill respecto a las reformas que debieran hacerse en el nivel central, las cuales sólo pueden llevarse a cabo desde los actores políticos. También se ha señalado que en la última elección parlamentaria ha habido una importante cuota de recambio que podría ser relevante y podría estar indicando que hay

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

tendencias que podrían explorarse para hacer posible ese cambio. En cuarto lugar, si hay que sentar nuevos actores a la mesa hay un actor que se va a sentar, los CORES que serán elegidos por elección popular, quienes de algún modo van a modificar la situación que tenemos hoy día, en este sentido lanza la pregunta a los expositores sobre una posible conclusión sobre el sistema de actores regionales políticos y su comportamiento por lo menos en el cuadro actual. Por último, sobre la legitimidad de los partidos políticos, es claro que hay problemas con los partidos, pero es claro que el sistema no está agotado, porque la gente sigue votando y quienes no van por partidos políticos en general les va mal, el punto es que es el sistema político quien blindo a los partidos, por tanto sería interesante explorar las relaciones entre los partidos y los think tanks así como con la sociedad civil organizada.

Alfredo Joignant: Aprecia un uso descontrolado de la palabra crisis en Chile, ya que se nombran con ella diferentes cosas que no son similares. El sistema de partidos políticos y de representación chileno no está en crisis, no hay ninguna huella de ello (da ejemplos empíricos de esto), que los partidos políticos estén en conflictos de poder internos eso sí, señala en base a estudios que si los no inscritos estuvieran inscritos, se van a ordenar del mismo modo que los inscritos actualmente, lo que se explica por razones sociológicas: juventud, la moratoria de salida del hogar retardada en el país (quienes no están inscritos viven con sus padres y se produce una reproducción del comportamiento político entre padres e hijos). En segundo lugar, no se debe perder de vista que en Chile los partidos políticos son extremadamente antiguos, los que además encarnan culturas políticas “ancestrales”, son portadores de ideologías nacionales y globales, no regionales, ni menos locales, es decir, las condiciones históricas y culturales para la centralización son evidentes, además del relato histórico hegemónico (Góngora, Portales). Sin embargo, hay algo que no logra calibrar, ya que lo señalado debe ser contrastado con una ola descentralizadora mundial, en Europa los países se descentralizan (desde hace 30 años) y se coordinan en una unidad supranacional (la UE), son dos dinámicas a las cuales no debíamos estar ajenos. Por último, somos los chilenos parte de un cuadro de “psiquiatría colectiva” que se traduce en un pánico a todo lo que se traduzca en federalismo (eso es la guerra civil de 1891) o descentralización del poder político. Lo cual inhibe una discusión respecto a las formas del régimen, Joignant es partidario de formas parlamentarias de régimen, lo cual en Chile es inimaginable.

Manuel Escobar: antes del estudio ellos tenían una idea sobre el sistema político que aun no confirman sobre el sistema regional, de que efectivamente el vínculo con los parlamentarios, y específicamente con el senador es muy fuerte, también que el vínculo entre la presión por la elección de los CORES por los concejales es sabida por todos. Lo que queda en claro con la escasa evidencia empírica regional, es que queda en evidencia una carencia de un referente político regional o de acciones políticas que tengan su origen o una convocatoria regional y la explicación de aquello es que no existen desincentivos para que eso no ocurra, sino más bien todo lo contrario, los incentivos están puestos en la reproducción del centralismo en materia política. También hay elementos sociológicos sobre el camino o no composición de las “sociedades regionales” que incorpore grados de incertidumbre que incorporen nuevos elementos.

Pablo Monje: el marketing político disuelve la distintividad de los partidos. Dos cosas, la lógica del “movimientismo” de decir que los partidos políticos están en crisis en tanto hay movimientos sociales. Es una falacia, porque se han tratado de enajenar de la representación política, de tener una representación política en los espacios de poder, ya que la

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

descentralización del poder se hace sobre varios mecanismos, entre ellos, los partidos políticos, la burocracia estatal, los cuerpos sociales y los grandes movimientos que se definen como defensores de alguna identidad política, entre ellos, los trabajadores. Hay que mirar con mayor detención la relación entre movimiento social y política. En términos de representación, podemos ver que cada vez más el nepotismo de las familias históricas está representado con mayor fuerza en el congreso y sobre todo en los sectores “reaccionarios” de la política. La opción personal de Monje es no estar por una descentralización mercantil, donde se ha entregado a las municipalidades (postura de la UDI) a una lógica empresarial, ellos quieren tener un gerente municipal, no un alcalde, por ese proyecto de modernización pública, territorial, nunca estará de acuerdo porque considera que eso es desarraigar la política de los espacios locales. No es peligroso que los partidos políticos tengan redes políticas dentro de los municipios, porque es una construcción democrática de un poder a partir de la territorialización de la política, lo peligroso es enajenarse de la política. Hay que tener cuidado en esta discusión porque ésta tiene un cariz ideológico, ya que se trata en esta discusión de cómo entendemos un proceso de modernización del Estado y el proceso de democratización que hay detrás de él.

Discusiones y preguntas (mañana del 7 de enero, referidas al tercer panel: La Sociedad Civil Regional y la concertación para la Descentralización)

Comentarista Tercer Panel: Claudia Bustamante, Agenda Local 21 de Valdivia.

Primeramente, retoma algunas consideraciones desarrolladas el día anterior. En primer lugar, la idea de que la descentralización efectiva se sustenta en la demanda ciudadana, porque existe poder local, y ahí entran temas como el fortalecimiento de la base social, que necesitamos una nueva cultura de la ciudadanía y de los actores para construir procesos de descentralización, generar nuevos contratos sociales en los territorios y la educación y la formación para la incidencia.

En esta última idea, plantea que el que pasemos de consumidores a ciudadanos implica generar formación en ese ámbito, donde la evidencia sugerida es que seguimos concertándonos frente a los ámbitos más productivos, que significa de alguna forma consumir desde la oferta que genera el sistema público. Pasar de consumidores de programas públicos a ciudadanos insertos en procesos como el de la Mesa Rural de Coquimbo, que es llegar a discutir políticas públicas, requiere otro nivel de formación en la ciudadanía.

Otro elemento que destaca, es que hoy en día nos encontramos frente a un nuevo escenario y una nueva ciudadanía, lo que nos impone enormes desafíos; estamos frente a una ciudadanía más amplia, más diversa, una trama de actores mucho más compleja (en todos los ámbitos), que hace también mucho más complejo abordar programas en pro de la descentralización, este escenario también para el Estado y los técnicos es complejo. Esta situación nos plantea, por tanto, que los escenarios efectivos de concertación no se construyen como antes éstas se generaban, los escenarios actuales requieren ir integrando esta discusión de mundos más diversos y complejos.

Por otro lado, releva que los esfuerzos de descentralización en los territorios están muy enfocados al tema del fomento productivo, donde tenemos un escenario interesante de evaluar, porque por un lado esos programas que tienen un enfoque territorial, generalmente lo que se

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

plantean es bajar competencias, bajar programas, desconcentrar recursos y llegamos a escenarios donde incluso tenemos actores articulados, recursos concretos para operar esos programas (las agencias), pero lo que observa es una suerte de esquizofrenia en el sentido de que las acciones estratégicas del uso del territorio no dependen ni de esa instancia, ni de los actores regionales. Podemos por tanto, tener a los actores claves sentados a la mesa, la voluntad de bajar los recursos y sin embargo se discute sobre la sostenibilidad necesaria de los procesos ya que dependen de externalidades más allá del rango de acción e influencia que tienen los actores territoriales.

En otro ámbito, le parece interesante cómo la experiencia de la Mesa Rural de Coquimbo plantea el tránsito desde la “participación para el consumo de incentivos públicos” a una participación más efectiva y estratégica en las políticas públicas, donde corremos el riesgo de que estas instancias se transformen en programas para “repartirse una cartera de inversiones concertadas” más que procesos de concertación en sí. Cuando uno traspasa hacia ese ámbito de discusión de los temas estratégicos del territorio emergen temas que suelen estar fuera de la agenda pública, en este sentido le llama la atención la convergencia temática entre la red impulsada en Valdivia respecto a las temáticas impulsadas desde la Mesa Rural de Coquimbo (por ejemplo, propiedad del agua, concentración de la propiedad, impactos de las grandes empresas, problemas de migración rural, etc.), temas frente a los cuales el sector público no invita a conversar concertadamente. Ahí hay un gran desafío de este rol de liderazgo y de la posibilidad de generar espacios para producir procesos de concertación.

Indica que es necesario mencionar algunos escenarios propicios, que debiéramos tener en cuenta para la concertación de actores. Uno de los aspectos es la constatación de la presencia débil del sector privado, siendo que es uno de los más influyentes en el territorio, en términos de los impactos y de lo que efectivamente sucede en los territorios. Se podría sostener que esos actores no necesitan estar en “esa repartija de la torta”, por lo que quedan fuera de esos espacios de concertación; y sin embargo es necesario que esos actores estén para producir espacios de concertación efectiva y de descentralización. En estos momentos estamos en un escenario muy propicio para sentarlos a la mesa, lo cual se correlaciona con “el beneficio” de tener una economía abierta tratando de acceder a mercados altamente exigentes (refiere a los estándares de certificación empresarial que exigen buenas prácticas territoriales). Sentarlos a la mesa implica generar una discusión de fondo sobre el desarrollo territorial y los temas estratégicos del desarrollo.

Frente a este último punto, considera que quienes investigan y trabajan en estas temáticas utilizan criterios todavía muy tradicionales de acercamiento (por ejemplo ver la participación del actor empresarial a partir del PIB regional y empleo), siendo que los indicadores de inserción en el territorio son otros. Por ejemplo el impacto de las grandes empresas, que son quienes tienen un impacto relevante en el territorio deberíamos claramente estarlos midiendo y esto generaría nuevas formas de interpelación relacionadas con la contribución productiva propiamente tal que hacen en el territorio, cómo manejan e internalizan sus impactos en sus formas de producción.

Finalmente, señala que nos tenemos que enfrentar a un cambio en la forma en que el Estado enfrenta estas temáticas, por un lado, es preciso que el Estado asuma un rol de mayor liderazgo en los temas críticos de la descentralización territorial, aspecto clave para la gobernanza de los territorios, justamente para que no suceda que cuando surgen estos temas críticos se resuelvan

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

por la vía política en el centro, porque no son las autoridades gubernamentales regionales quienes están liderando estos temas críticos. Lo otro, es que las instancias de participación ciudadana sean un diálogo sostenido. Cuando discutimos hoy en día temas de desarrollo estratégico como las ERD generalmente se nos convoca a ciertos “hitos”, pero no a instaurar un sistema de trabajo con los actores más permanentemente.

Todos estos escenarios de descentralización nos enfrentan al desafío de sostener altos niveles de innovación, porque nos enfrentamos a actores que actúan en escenarios de alta complejidad y fragmentación, lo que requiere una gestión pública compleja, transversal, multisectorial; porque es más fácil fragmentar y compartimentalizar.

Preguntas

Rodrigo Márquez (PNUD): Señala que los actores que faltan en esta discusión e incluir en el análisis son la opinión pública regional, de la cual no sabemos qué está opinando en una diversidad de temas, sabemos la importancia de la opinión pública en la política y en la sociedad a nivel nacional, pero no tenemos la capacidad de poner esas voces más amplias consideradas al nivel local. En las investigaciones llevadas a cabo por ellos la gente no identifica líderes de opinión regional, así como tampoco considera el centralismo como un tema a debatir, por tanto, habría que considerar en nuestros marcos de análisis un instrumento sistemático que aborde la opinión pública regional.

Claudia Bustamante: A propósito de lo anterior señala la generación de un proceso inédito de control ciudadano a la gestión pública en la Región de Los Ríos que se llama “Nueva Región Cómo Vamos” y justamente una de las cosas que considera es una encuesta de percepción de la gente frente a temas claves de gestión pública.

Nuria Cunill: Lo que nos llama la atención es que todas las Estrategias Regionales de Desarrollo, he incluso los intentos de construir políticas regionales desde las regiones terminan siendo “tercerizadas”, lo que significa que por más que haya un componente de participación ciudadana, en algún momento se introduce otro actor, distinto a la ciudadanía, distinto a los agentes públicos en cualquiera de sus niveles y que está representado por centros de pensamiento, centros de estudio, o directamente por consultoras ¿hasta donde no debiéramos preguntarnos si un estudio de actores no debiera considerar la importancia que está teniendo este tipo de actor? Que está de alguna manera incidiendo y probablemente modelando estrategias regionales de desarrollo y estos intentos “nobles” de políticas regionales. La segunda reflexión, que tiene que ver con el enfoque de las políticas públicas, personalmente le preocupa el hecho de que se decida licitar aquello que es estratégico para una región y que las políticas públicas terminen teniendo, sea en la mente de quienes acceden a la licitación, un corte mucho más tecnocrático que político, como debieran tenerlo. De allí, la última cuestión, que refiere a la reforma del Estado, que en cuanto a la lógica del mercado está en el Estado, en cualquiera de sus niveles, y toda esta ola de “tercerización” hace parte de esa lógica. En la medida que es así, hay que plantearse reforma del Estado, pero una reforma que sea capaz de trascender esa lógica del mercado y que no termine asentándola dentro de la lógica política.

Evelyn Navarrete, Asesora de la División de Políticas y Estudios de SUBDERE: Cuando estamos hablando de actores, pareciera que estamos hablando de un solo actor, lo cual responde a una

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

lógica homogeneizante, sin meternos en las particularidades y los intereses que tienen los distintos actores y lo que cada uno representa, habría que ir distinguiendo en la discusión cuáles son los actores a los cuales se refiere. También si el estudio refiere a tres regiones le parece apresurado hacer una distinción global a nivel país respecto a lo que ocurre con la descentralización y la articulación de actores, se trataría más que de una crítica un desafío, a la vez institucional sobre la indagación y dilucidación de estudios concretos que se puedan hacer en cada una de las regiones para poder desarrollar mejores políticas y acciones. Comparte en general el diagnóstico de Claudia Bustamante respecto a la sociedad civil regional y la participación ciudadana, pero también siente que en su planteamiento hay una demanda hacia el Estado, donde cree que el Estado hay roles que no debe asumir, sino que son propios de la ciudadanía, que tienen que ver con el empoderamiento. Si bien el Estado debe cumplir con un rol de facilitador de instancias de participación ciudadana, pero desde la ciudadanía debe haber un accionar más activo, más demandante. Referente a la educación para la incidencia, señalada por Bustamante, le parece que ese debiera ser un rol de las organizaciones sociales o las organizaciones ciudadanas de tal manera de empoderar a su gente y que adquieran un rol más activo y proactivo respecto a lo que se debe hacer en la región. Respecto al rol más activo del Estado en la descentralización territorial, está en desacuerdo con esta afirmación, ya que para que exista descentralización territorial el Estado debe cada vez menos asumir un liderazgo, éste debe surgir desde las bases, desde las organizaciones, desde los distintos actores que están en las regiones.

Andrea Rojas: Un aspecto poco mencionado, es que hay empresas en regiones, que para competir en mercados internacionales, tienen que cumplir con ciertas normas internacionales, y eso potencia y beneficia en cambios positivos a las regiones ¿los actores considerados en el estudio, tienen conciencia de la globalización, como si fuera otro actor en el fondo? Porque la globalización puede ser incluso un arma estratégica para los niveles centrales entiendan que cada región sabe muy bien lo que necesita. Cree que se debe optar por sistema mixto referente a la decisión sobre los recursos en las regiones. Por último señala que las preguntas sobre descentralización y decisión en los niveles subnacionales deben ser explícitas respecto a la existencia de experiencias concretas en torno a la decisión local, así se podría escudriñar mejor qué pasa con la gestión local y pública en las regiones.

Respuestas

Gonzalo Delamaza: Es un valor del debate que se ha señalado en muchas oportunidades es que las condiciones en que se desenvuelven los actores demuestra tener una relevancia tanto o más que la caracterización de los actores mismos, entonces le parece muy relevante la relación señalada entre los actores del territorio y el conjunto de actores y condiciones de los actores extra territoriales, que determinan en gran medida las posibilidades de la concertación para los temas que son estratégicos respecto a esto. La referencia no es sólo a los actores centrales del gobierno, sino también otros actores que están fuera de ese rango de acción, también las articulaciones múltiples que hay entre los diversos actores, incluso a nivel internacional que impactan directamente, tanto en términos de problema como de oportunidad y que es necesario tomarlos en cuenta. En directa relación, el rol del Estado (señalado por Evelyn) cree al contrario de ella que es fundamental el rol del Estado, no sólo por la tradición “Estado – céntrica” chilena, que ya nos da un rallado de cancha, sino por el tema de colocar condiciones de equidad o inequidad y determinar las reglas del juego en las cuales se puede organizar esa conversación sobre proyectos del desarrollo regional, es central. Eso se observa muy bien en

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

las redes que se establecen en diversas instancias señaladas, donde el problema está en el rango de acción al cual se abocan, es decir, ahí hay actores dispuestos a participar, hay un Estado que abre las puertas, pero el problema es “donde el Estado entra, no en el sentido de determinar la agenda, sino que las reglas del juego en las cuales se puede trabajar”. refiere un estudio a propósito del empoderamiento de la ciudadanía, donde los movimientos ciudadanos más interesantes desde el punto de vista de su impacto tienden a reproducir las pautas de desigualdad que existen en la sociedad chilena porque son actores que tienen mayor cantidad de recursos previamente y no tienen condiciones de participación equitativas con los otros, es decir, finalmente el Estado termina escuchando y respondiendo de mejor manera a aquellos actores que tienen mayor peso, ahí el emparejamiento de condiciones le corresponde a la regulación que el Estado puede hacer, no es que tenga que dirigir el proceso.

José Ignacio Porras: Sostiene que en Chile existe un consenso que nunca termina de partir, y es que se sostiene que la descentralización se hace desde las regiones, pero la verdad es que se hace desde el centro, si observamos la experiencia comparada (refiere a la europea) la descentralización se dio a partir de una coyuntura y un pacto en el centro, que generó unas reglas del juego en términos de transferencia de competencias, de recursos, y a partir de ahí las regiones la aprovecharon y empezaron a generar dinamismo. Se declara escéptico frente a que experiencias como las señaladas puedan generar descentralización.

Rubén Pino, ARS Chile: Recoge lo que dice Nuria Cunill en relación a que en el estudio de redes aparecen las consultoras como la tercerización de la decisión, si bien éstas se conciben en primera instancia como facilitadoras, los actores involucrados las perciben como actores influyentes a la hora de tomar decisiones de política pública y efectivamente se han ido transformando progresivamente en actores de peso a la hora de realizar formulaciones de política.

Sergio Ríos: Tomando en cuenta el estudio en la Región de Coquimbo y en concordancia con la opinión de Nuria Cunill, las redefiniciones señaladas por Ríos en su análisis pasan por asumir categorías de análisis que no están presentes desde la mirada central, por ejemplo en lo referido a la lógica empresarial donde no importa el tamaño del empresariado sino con formas de producción, el sentido de por qué se produce lo que se produce, cuál es el destino de esa producción, cuánto va al mercado o no, con cuáles son las valoraciones del tema productivo y de las relaciones sociales a nivel de comunidades, de agrupamientos territoriales micro, donde también operan lógicas políticas. Cuando miramos estas experiencias desde arriba nuestras categorías se tornan insuficientes para dar cuenta de lo que está ocurriendo a esa escala micro local; justamente lo que se releva acá es que es esa micro política la que se proyecta hacia arriba con todas las contradicciones que eso tiene, porque por otro lado el Estado opera tratando de romper o transformar eso, porque lo que ellos plantean debiera ser considerado como un problema, debido a las exigencias de la modernidad actual. Plantea su preocupación respecto a las categorías para comprender la demanda que viene desde lo local, así como también su contenido político. Señala el caso de la oposición de la gente frente a la consultoría contratada por el GORE para realizar una política agrícola regional, donde se tuvo que ceder a cambio de que en cada fase del estudio la mesa agrícola decidiera que se acepta y como se avanza a la siguiente.

Claudia Bustamante: Clarifica el punto sobre el protagonismo del Estado, en orden a ser facilitador. En su experiencia, el Estado no pone en la mesa los temas críticos que tienen que

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

ver con la calidad de vida dentro de los territorios, se centra la discusión en relación a temas más funcionales, pero se soslayan los temas más “políticos” que tienen que ver con calidad de vida, lo que está fuertemente vinculado a generar condiciones propicias de desarrollo territorial y por lo tanto descentralización. Esta situación demuestra que cuando se abordan estos temas nos damos cuenta que están fuera de la agenda pública, lo cual no debería seguir pasando, porque el Estado tiene un rol clave de asegurar calidad de vida a la ciudadanía y velar por el bien público. Su interpelación se dirige a que cuando el Estado “invite a conversar” no sólo lo haga para discutir una cartera de inversión consensuada, sino también sobre estos temas que son estratégicos para los territorios, que éstos estén en su agenda. Respecto al tema de la formación, no se refiere a que esta la implemente el Estado, pero que sí existan y se privilegien iniciativas que propicien la formación ciudadana para poder participar en estas discusiones más estratégicas de carácter más político, esto lo plantea porque la sociedad civil no cuenta con esos recursos para financiarse esa formación, en este sentido los recursos por ejemplo de la DOS van orientados a financiar una participación “funcional” más que a meterse en este “segundo nivel”, esos proyectos cuando existen no se priorizan. Respecto a la conciencia o no de los actores del territorio respecto a fenómenos como la globalización (y por ejemplo las certificaciones internacionales), el desconocimiento que ella percibe no es sólo de la sociedad civil sino también de los actores regionales de gobierno. Por último, señala que la consulta sobre descentralización “a secas” obviamente no saldrá como un tema relevante en regiones, no obstante si se pregunta de manera distinta podría llegar a dilucidarse los elementos que tienen que ver con las implicancias de los procesos cuando no tenemos descentralización, la gente no maneja lo conceptual, por tanto, el desafío es poder determinar cuales son esos elementos que inciden en su cotidianeidad y en su calidad de vida.

Discusiones y preguntas (mañana del 7 de enero, referidas al cuarto panel de Clausura: Desafíos y perspectivas de la articulación de actores para un nuevo ciclo de Descentralización)

Preguntas y debate

Margarita Fernández: Plantea dos reflexiones mirando hacia escenarios futuros. Si se instala esta idea de la descentralización funcional, que tiene institucionalidad, acuerdo político entre los actores, criterios, y por tanto plausibilidad; sin embargo, es importante el tipo de relación que se juega ahí del Estado con la ciudadanía, la concursabilidad de subsidios que serán derivados a las municipalidades y por lo tanto la instalación de los mecanismos de competencias en los actores sociales con pocos procesos de concertación y de favorecer estos procesos de concertación, la instalación de la lógica de la competitividad. Por otro lado, si se mira la opción de desarrollo territorial no tiene institucionalidad, no tiene acuerdo político, a nivel declarativo está el informe de la OECD como oportunidad y las tendencias internacionales que se han señalado y se encuentran fortalecidas en este proceso; sin embargo, hay prácticas (indicadas en el seminario y en Territorio Chile), la pregunta sería qué hacer en este contexto, donde el desafío está en la construcción de ciertas bases de criticidad para aglutinar este tipo de discusión y propuesta que implica construir redes, estudios (tipo FONDEF), que tomen el tema de donde colocar un prototipo de institucionalidad pública que podría soportar una idea de desarrollo territorial.

Mario Rosales: Si bien la descentralización no es tema, el poder sí es un tema clave, pero a lo mejor muy mal planteado, se trataría de un lenguaje inadecuado incluso autocensurado para

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

que justamente no haya lo que tiene que haber que es un cuestionamiento del tema del poder ¿desde abajo o desde arriba? No cree que se pueda establecer esta dicotomía claramente ya que se trataría de una discusión un poco falsa. En América Latina los dos casos de descentralización más interesante que son Colombia y Bolivia muestran claramente que son interacciones, en concreto en Colombia se descentraliza porque el Estado no llegaba a buena parte del territorio nacional por la presencia de grupos guerrilleros armados, entonces la descentralización y el fortalecimiento de los municipios y luego de los departamentos fue para que el Estado lograra llegar donde no llegaba, es un caso interesante donde el 25-30% del gasto gubernamental obedece a los municipios; y Bolivia, donde un grupo de regionalistas llega con Sánchez de Losada al poder, se encarga del tema municipal y resulta que en Bolivia los municipios no estaban funcionando bien hacia rato, sólo se preocupaban de los temas urbanos y los rurales estaban abandonados, con el desarrollo de la Ley de Participación Popular se desata un proceso de aceptación y de respaldo desde la base respecto a la constitución de los municipios que deriva en la constitución actual de Evo Morales y la constitución de las autonomías. Lo que se ha hecho en Chile es que progresivamente a los municipios desde los años ochenta han tenido más participación (hasta un 18% actual según datos BID), los cambios políticos que se avecinan, señala, indican un escenario de oportunidades, lo que debemos propender es que los actores colaboren entre ellos y no compitan. Respecto a la agenda, seminario como este aportan; pero finalmente, la movilización política no se produce por estudios, se produce por construir proyectos de desarrollo. Señala que debemos tener precaución respecto a entusiasmos sólo con lo regional, porque finalmente son los dos (regional y local), pero en el caso de Chile, como país unitario es fundamental lo local, lo municipal porque eso es lo que ha existido, lo otro es un complemento que hay que ir construyendo de a poco.

John Durston: Señala que todavía existe la brecha entre los estudios académicos y la realidad social, a pesar de que el estudio y el seminario en particular aportan a acortarla, se refiere específicamente al tema de la política en los análisis de descentralización, cuando se habla de los procesos reales, indica el aporte del análisis de redes cuando habla de un eje vertical de relaciones, que refiere a que en vez de clientes (en el sentido del clientelismo político) en un mercado de agentes iguales existen agentes desiguales, no obstante no está explicitado que ese eje vertical tiene que ver con diferencias de poder, otro tema pendiente es separar la territorialidad de la verticalidad del poder. Por último, pregunta cómo se entiende el tema de la conflictividad, si no todos los ciudadanos poseen el mismo poder, como analizamos el hecho de que hay poca cohesión y la poca concertación de actores (indica la pertinencia de estas preguntas para los casos de la pesca artesanal y la Mesa Rural de Coquimbo).

Marisol Morales, Dirigente Social Comuna de Santiago: Realiza una crítica respecto a la poca presencia de actores sociales en el seminario; también la falta de voluntad política desde el Estado en facilitar la participación ciudadana, la apertura de canales propicios y pertinentes.

María Ignacia Fernández: Señala una reflexión sobre cuánto puede la investigación incidir efectivamente sobre las reformas más institucionales. En este sentido plantea dos ideas. La primera, respecto a las estrategias en las líneas de investigación, indica que es clave crear conocimiento sobre las virtudes de la descentralización, elementos de prueba respecto a los cuales se indica que la descentralización es buena, las pistas irían por los temas de desigualdad, inequidad, frente a ello surgen los cuestionamientos sobre si la toma de decisiones políticas pasa por argumentos de esa naturaleza (respecto a que la descentralización mejoraría los niveles

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

de inequidad), en ese sentido plantea que puede ser útil como estrategia contribuir con argumentos respecto a qué es lo que quieren los ciudadanos, cómo vivencian las políticas públicas, si existen diferencias de una región a otra respecto de cómo se percibe día a día el quehacer del Estado en los territorios.

Funcionario SUBDERE: Señala algunas lecciones que podrían servir de aprendizaje institucional respecto a la relación que debiera ser distinta respecto a la ciudadanía en función del desarrollo y de hacer gestión, en ese sentido se ha venido trabajando en función de la forma cómo se hace gobierno y el re pensar las prácticas y cómo cambiarlas desde el aparato público, con prácticas que permitan una articulación público-público, público-privado, público-sociedad civil. En ese sentido se necesitaría romper la lógica de que la referencia a lo público no sólo refiere al Estado.

8. ANEXOS

Sumario

Anexo 1: “¿Descentralización funcional o territorial? Elementos de Sociología de los agentes políticos en tres regiones de Chile.” (Alfredo Joignant)

Anexo 2: “El clientelismo y los actores populares en el ámbito regional.” (John Durston)

Anexo 3: “Los problemas de articulación de intereses en las regiones de Chile (1989-2009).” (Bernardo Navarrete)

Anexo 4: “La cualidad gubernativa de los Gobiernos Regionales. Un análisis desde la perspectiva de sus competencias e institucionalidad” (Nuria Cunill, con asistencia de Daniella Gac)

Anexo 5: “La institucionalidad para las relaciones intergubernamentales (RIGs): Los marcos de acción externos de los Gobiernos Regionales” (Nuria Cunill, con asistencia de Daniella Gac)

Anexo 6: “Espacios y mecanismos de participación social instituidos por el Estado a nivel subnacional y su incidencia en la articulación de actores para la descentralización” (Nuria Cunill, con asistencia de Daniella Gac)

Anexo 7: “El rol del Ministerio de Hacienda y la DIPRES en el proceso de descentralización del Estado.” (Marcelo Ramírez)

Anexo 8: “CORFO, fomento productivo, innovación y articulación de actores.” (Raúl González)

Anexo 9: “Sindicalismo en Chile actual, entre lo tradicional y lo nuevo.” (Pablo Baltera y Juan Pablo Dussert)

Anexo 10: “El mercado, sus agentes y la descentralización.” (Patricio Aroca)

Anexo 11: Concertación Público – Privada y Redes de Política Pública. ARS Chile (José Ignacio Porras y Rubén Pino)

Anexo 12: La Descentralización desde Santiago y Valparaíso. Revisión sobre cuatro proyectos de ley sobre descentralización en Chile. (Exequiel Gaete)

Anexo 13: Recopilación de los Resultados del Estudio “Articulación y Actores para la Descentralización en Tres Regiones de Chile” (Disco Compacto)

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Anexo 1: ¿Descentralización Funcional o Territorial?

Elementos de Sociología de los Agentes Políticos en Tres Regiones de Chile

Alfredo Joignant*

El presente estudio se propone dar cuenta de las preferencias y eventuales comportamientos descentralizadores de los agentes políticos e institucionales a nivel local y regional, lo que será realizado siguiendo cuatro estrategias de investigación. La primera consiste en tomar en consideración algunos aspectos normativos generales de los partidos políticos chilenos, particularmente aquellos referidos a su modo de estructuración orgánica a lo largo del país, el que será interpretado a partir de consideraciones de naturaleza política referidas a la articulación entre lógicas partidarias nacionales y descentralizadas. De este modo, lo que se pretende es mostrar cuál es la función y la incidencia relativa de los órganos partidarios nacionales y de sus distintas unidades organizacionales formalmente descentralizadas.

La segunda estrategia apunta a interpretar las preferencias descentralizadoras *históricas* que los distintos partidos políticos chilenos han exhibido desde 1990, a partir de los resultados arrojados por una investigación recientemente publicada. A esta investigación se suma un segundo estudio, referido al comportamiento legislativo efectivo que los partidos con representación parlamentaria han mostrado a propósito de cuatro proyectos descentralizadores seleccionados. Lo que se pretende lograr con estas dos investigaciones es detectar coherencias e incongruencias entre preferencias descentralizadoras y comportamientos legislativos reales, e hipotetizar acerca del grado de consolidación de las posiciones de los distintos partidos, para lo cual solicitaremos la noción de *cristalización* relativa de los intereses descentralizadores involucrados.

La tercera estrategia consiste en hacer la sociología de los agentes presentes en tres regiones (intendentes, senadores, diputados, consejeros regionales y alcaldes⁸⁵), con el fin de mostrar rasgos tanto generales como particulares de comportamiento y uso de estas posiciones, intentando aclarar las modalidades de acceso a cada posición, las lógicas de circulación vertical y horizontal entre posiciones, y de salida de las mismas. El supuesto es que, dependiendo del modo de acceso electoral a tal o cual posición, de la capacidad de sostener en el tiempo una determinada legitimidad electoral y de la calidad -más o menos eficiente- del vínculo que los ocupantes de las posiciones mantienen con el centro, los distintos agentes podrán ser concebidos como hegemónicos o no, lo que podría redundar en comportamientos más o menos autónomos en materia descentralizadora. Es en este sentido que el análisis de trayectoria de los actores en tres regiones puede arrojar información relevante y complementaria sobre la estructura de las preferencias, así como de los intereses que se encuentran involucrados a escala de los agentes, individual o colectivamente hablando.

* Profesor Titular, Instituto de Políticas Públicas Expansiva UDP, Universidad Diego Portales. Doctor en ciencia política, Universidad de París I Panthéon-Sorbonne, Francia. Ex Presidente de la Asociación Chilena de Ciencia Política (1998-2000).

85 A quienes cabría sumar los concejales, en este caso a partir de una muestra cuyas características se explicarán más adelante.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

La cuarta estrategia consiste en proporcionar mayor densidad “intelectual” al eventual comportamiento de los agentes que se encuentran presentes en los distintos niveles de gobierno sub-nacional. Para tal efecto, el presente estudio se apoyará en dos importantes documentos recientemente publicados, los que abordan con mayor o menor profundidad la necesidad -mutua y tal vez retóricamente compartida- de avanzar en Chile en los procesos descentralizadores, los que servirán como antecedentes adicionales para eventuales comportamientos políticos. Nos referimos por una parte al informe de la OCDE *Territorial Reviews Chile 2009*, en el que se analizan pormenorizadamente las ventajas y los límites de la descentralización territorial alcanzada en el país hasta ahora, así como sus futuras formas, siempre y cuando exista voluntad e interés político en promoverla. Por otra parte, aludimos al documento *Un Estado de clase mundial al servicio de las personas*, elaborado por 11 *think tanks* chilenos que cruzan buena parte del espectro político del país. Dicho de otro modo, mientras el informe de la OCDE posee una autoridad derivada de la reconocida importancia de este foro de países desarrollados para Chile, el documento producido por el Consorcio para la Reforma del Estado expresa un importante consenso, de corte “técnico”, pero con potencial capacidad para transformarse en consenso político, dados los vínculos que unen a los *think tanks* que lo componen con los partidos de las dos principales coaliciones, la Concertación y la Alianza por Chile. En tal sentido, estos documentos conforman una verdadera doctrina, respecto de la cual será muy difícil apartarse, siendo aún más improbable la elaboración de un consenso político que haga caso omiso de ellos.

La lógica del organigrama y de sus usos:

¿dinámicas partidarias centralizadas o autonomía de sus unidades territoriales?

La información que se presenta a continuación se refiere a las modalidades de organización territorial de seis de los siete principales partidos políticos chilenos, esto es: Partido Socialista (PS), Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido por la Democracia (PPD), Partido Radical Social Demócrata (PRSD), Renovación Nacional (RN) y Partido Comunista (PC). Por razones de falta de información, queda excluido de este recuento el partido Unión Demócrata Independiente (UDI).

A la luz de los organigramas de estos seis partidos, lo que se observa (a lo menos en el papel) son modalidades sumamente similares de ocupación del territorio. En efecto, todos los partidos contemplan unidades organizacionales desagregadas a nivel de comunas y regiones, y en algunos casos a nivel provincial y hasta distrital. Las diferencias formales se refieren a los nombres que reciben estas distintas unidades.

Es así como el Partido Socialista establece una estructuración territorial que se inicia en la base (los “núcleos”), prosigue con los “comunales”, continúan con los “regionales” y desembocan en el órgano superior, conocido como “Comité Central”, del que depende a su vez la comisión política. Se trata de un modo de ocupación del espacio nacional que, aparentemente, otorga cierta autonomía relativa a la unidad regional, puesto que el 60% de los miembros del comité central es elegido en proporción a los volúmenes de militantes de cada región. Sin embargo, la experiencia indica que esta aparente autonomía de las regiones es escasamente real, puesto que los militantes y afiliados que sufragán para elegir a sus dirigentes se encuentran ampliamente alineados por sectores o “tendencias” partidarias, lo que implica que, concluidas las elecciones, los líderes de las tendencias negocian en la cima las grandes decisiones de política tanto

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

nacional como partidaria, en función de determinadas correlaciones de fuerza interna. Esto quiere entonces decir que el peso de los distintos sectores del socialismo se expresa en clave nacional (a nivel de comité central), con escasa autonomía política para los regionales.

No muy distinto es el caso del PDC, un partido que reconoce la existencia de estructuras comunales, provinciales y regionales (todas ellas conocidas como “consejos”), cuyas autoridades son electas en el marco de correlaciones de fuerza de los distintos sectores internos, los que confluyen en el órgano máximo (la “Junta Nacional”), el que constituye el verdadero espacio de decisión del partido. Si bien el órgano ejecutivo del PDC es la directiva nacional y el “Consejo Nacional”, ambas unidades están compuestas por representantes de los distintos sectores internos, con un claro predominio de las estructuras nacionales en desmedro de los consejos de nivel regional, provincial y comunal. Al igual que en el PS, no se aprecian situaciones de autonomía política de los órganos territorialmente desagregados, a causa del peso nacional de los distintos sectores internos del PDC.

El Partido por la Democracia (PPD), por su parte, es un partido de estructuración simplificada, en donde el órgano superior es el Consejo Nacional, cuyos miembros son electos por votación universal de los afiliados a nivel distrital o provincial: llama la atención que en este partido no exista una estructura organizacional de nivel regional, aun cuando cabe señalar que los consejeros regionales (CORES) que son militantes forman parte por derecho propio del Consejo Nacional. Lo anteriormente expuesto permite sostener que la unidad orgánica predominante es el Consejo Nacional y la Directiva Nacional, sobre todo si se considera el hecho que se trata de un partido cuyo volumen de militantes sufragantes es relativamente modesto, lo que garantiza un amplio control de la vida partidaria por parte de los sectores internos (cuya solidez y magnitud es muy desigual).

El PRSD es el partido que exhibe el tipo formalmente más complejo de estructuración orgánica, puesto que contempla asambleas comunales, consejos distritales y regionales, un consejo general (órgano superior del partido), una directiva nacional y una Convención nacional que se reúne cada dos años. Dado que se trata de un partido con volúmenes modestos de militantes, no parecen haber dudas acerca del completo predominio de los órganos nacionales, especialmente del Consejo General, en el que confluyen senadores y diputados, más consejeros nacionales que son electos por los consejos regionales de acuerdo con una compleja fórmula.

En Renovación Nacional, el órgano superior es también el Consejo General, cuyos miembros son electos por los consejos regionales (el número de consejeros nacionales electos a escala regional varía de modo bastante interesante de acuerdo con una fórmula que toma en consideración el número de afiliados en cada consejo regional y el resultado electoral obtenido por el partido en la última elección de diputados). Sin embargo, es en este partido en donde se han podido observar fenómenos de relativa autonomía de los consejos regionales, en un contexto partidario que no conoce modalidades importantes de sectores internos de afiliados. Es así como, en el mes de mayo del 2005, los consejeros nacionales, fuertemente influenciados por los consejos regionales, forzaron la candidatura presidencial de Sebastian Piñera, contrariando la postura oficial del partido. Nada indica, sin embargo, que las estructuras regionales puedan ser protagonistas de fenómenos de autonomía política en materias descentralizadoras, aunque cabe consignar que RN es el único partido en el que se ha podido

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

apreciar alguna forma de regionalización de la vida partidaria no totalmente subordinada a las estructuras nacionales y centrales.

Finalmente, el Partido Comunista exhibe tres grandes tipos de unidades organizacionales: la célula (o comité comunal), el comité regional y el comité central. Dadas las características de aparato que predominan en este partido, no parece verosímil un escenario de autonomía de las unidades comunales y regionales.

En estos seis casos, es posible sostener que la lógica de los distintos organigramas partidarios favorece a las instancias centrales. En tal sentido, si bien en cada partido existen lógicas específicas que explican esta situación (tradiciones y culturas organizacionales partidarias, caciquismos y caudillismos, dinámicas de aparato más o menos acentuadas, etc.), el hecho es que la centralidad de las instancias nacionales se ajusta perfectamente a las características verticales del presidencialismo reforzado chileno.

Sobre esta base, cabe ahora interrogarse acerca de los intereses y comportamientos legislativos efectivos que los seis partidos con representación parlamentaria han exhibido hasta hoy sobre materias descentralizadoras, en el entendido que lo que se pretende detectar son grados más o menos importantes de cristalización de las preferencias partidarias en estos asuntos.

Preferencias y comportamientos legislativos descentralizadores de los partidos políticos chilenos

¿Es posible detectar intereses descentralizadores históricamente constantes de los partidos políticos chilenos? Más profundamente, ¿existen patrones consistentes de comportamiento político y legislativo en los diputados de los partidos sobre materias descentralizadoras? Es a este tipo de preguntas a las que es posible responder a partir de dos trabajos de investigación. El primero es el de Pablo Monje⁸⁶, quien se interesa en “el posicionamiento de los partidos políticos chilenos” respecto de 9 tópicos descentralizadores relevantes. Si bien es un estudio interesante y original sobre lo que aquí denominamos la estructura de preferencias de los partidos, el trabajo en cuestión presenta como límite el basarse en entrevistas en profundidad a 14 militantes y a ocho investigadores de centros de estudios cercanos a los partidos. Si se puede hablar de límite, ello se debe en primer lugar a que la estrategia de selección de la muestra de militantes no se encuentra debidamente explicitada, la que desafortunadamente no incluye a parlamentarios en ejercicio. Por otra parte, la investigación de Monje adolece de un sesgo de selección de los centros de estudio, puesto que presume que todos son equivalentes desde el punto de vista de la influencia política y legislativa, y presupone que los investigadores entrevistados son lo suficientemente competentes para discernir las “verdaderas” preferencias descentralizadoras de los partidos. Pese a todo, el estudio proporciona información valiosa, la que será posteriormente complementada con datos de comportamiento legislativo.

Lo que sobresale del trabajo de Monje es una curiosa combinación entre por una parte un generalizado reconocimiento partidario de ciertos avances en materia de descentralización (cuando el pronunciamiento es *retrospectivo*, al referirse al pasado que se inicia en 1990), y de

86 Pablo Monje, “Los partidos políticos ante la descentralización en Chile”, en *Participación y nuevos desafíos político-institucionales*, Santiago, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Serie Estudios, Volumen III, 2009, p.55-75.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

críticas no menos generalizadas a este mismo proceso cuando éste es percibido de modo *prospectivo*. Dicho de otro modo, lo que se observa en las entrevistas es un masivo consenso, probablemente teórico, y eventualmente retórico, sobre la necesidad de avanzar de modo más decidido en el proceso de descentralización. De ser así, entonces la pregunta que cabe formularse es por qué, ante una situación regida por el consenso, no se ha logrado avanzar mediante reformas efectivas.

Las posiciones de los siete partidos estudiados por Monje proporcionan diversos elementos de respuesta, en el marco de un análisis de las posturas partidarias sobre nueve aspectos relevantes⁸⁷. Algunos de estos aspectos lograron traducirse en ley, mientras que en otros se aprecia una evidente situación de estancamiento. Si bien todos los partidos exhiben una retórica de buena voluntad descentralizadora, conviene sin embargo tomar nota de diferencias y matices más o menos importantes entre partidos, los que pueden resumirse en los siguientes aspectos:

- una crítica, bastante general entre los partidos de la Concertación, al peso del Ministerio de Hacienda, el que es concebido como verdadero freno a la descentralización, sobre todo en lo que se refiere a la profundidad alcanzada por el proceso y a los consiguientes niveles de autonomía de los gobiernos sub-nacionales: en tal sentido, el tópico de los impuestos regionales es sumamente elocuente a este respecto;
- discrepancias sobre los tipos de competencias y facultades transferidas al gobierno regional y local;
- divergencias sobre lo que para algunos es una necesidad y para otros un asunto definitivamente secundario, como por ejemplo la constitución de gobiernos metropolitanos, en clave de alcalde mayor o no;
- temor ante eventuales formas de fracaso descentralizador a partir de comparaciones con países vecinos, especialmente fracasos de naturaleza fiscal;
- temores ante eventuales dinámicas federativas que pondrían en riesgo la naturaleza unitaria del Estado chileno;
- de modo más inconfesable, percepciones de amenaza por parte de diputados y senadores ante un intendente que gozaría de legitimidad electoral, lo que ha permitido instalar una cierta ambigüedad sobre la necesidad de permitir la coexistencia de un intendente y de un representante del Estado central en la región (por ejemplo bajo la figura del prefecto francés).

Estas discrepancias se fundan en preferencias más o menos cristalizadas de los partidos. En tal sentido, resulta posible sostener que la UDI es el partido cuyas preferencias son las más consistentes a lo largo del tiempo, puesto que se observa en el gremialismo un evidente privilegio por el municipio en desmedro de un gobierno regional debidamente reforzado en competencias y atribuciones. La principal razón esgrimida es la cercanía - insuperable por cualquier otra instancia de gobierno sub-nacional- del municipio con la ciudadanía, independientemente de consideraciones institucionales y hasta de economía de

87 1) proceso de descentralización en Chile desde 1992; 2) elección de consejeros regionales al sufragio universal; 3) creación de servicios públicos regionales; 4) condiciones de implementación del estatuto de territorios especiales; 5) potestad reglamentaria del intendente regional; 6) impuestos regionales; 7) rol del intendente como actor del desarrollo regional; 8) constitución de gobiernos metropolitanos; 9) ampliación de los convenios de programación.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

escala que podrían favorecer a los gobiernos regionales. En los partidos de la Concertación, especialmente en el PPD y el PS (a quienes cabe sumar el Partido Comunista), lo que sobresale es un patrón de preferencias de características democratizadoras del espacio regional, aunque bajo condiciones contradictorias derivadas de intereses electorales de los diputados y senadores. En cuanto a Renovación Nacional, se trata de un partido que se destaca por una serie de indefiniciones sobre materias sustantivas, lo que se refrenda (como se verá a continuación) en un tipo de comportamiento legislativo relativamente contradictorio. No puede ser entonces motivo de sorpresa que la cristalización de las preferencias del gremialismo a favor de un enfoque municipalista sea muy destacable, con alta capacidad de hegemonizar la discusión y las tomas de posición (tal como lo prueba el documento producido por el Consorcio para la Reforma del Estado, con toda seguridad a través del papel jugado por el Instituto Libertad y Desarrollo, cercano al gremialismo).

El trabajo de Exequiel Gaete tiene el mérito de basarse tanto en los discursos de los agentes parlamentarios, como sobre todo en el estudio del comportamiento legislativo de los seis partidos con representación. Mientras las intervenciones orales en sala de diputados y senadores a propósito de cuatro proyectos permiten cualificar la toma de posición del agente individual y presumir acerca de las preferencias de las bancadas a las que éstos pertenecen, el análisis del comportamiento legislativo (*roll call*) hace posible cuantificar los niveles de disciplina y coherencia partidaria en ambas cámaras, en este caso respecto de la “Reforma constitucional en materia de gobierno y administración regional”. Concretamente, Gaete emprende un estudio de las votaciones de los distintos agentes parlamentarios a propósito de un proyecto que por lejos es el de “mayor densidad existente sobre el tema en esta década”⁸⁸. Para tal efecto, el autor analiza la totalidad de las votaciones (36) a las que dio lugar la tramitación de este importante proyecto de ley (13 en la Cámara de Diputados y 23 en el Senado), distinguiendo:

- el comportamiento legislativo de los diputados de cada uno de los seis partidos en la cámara baja
- el comportamiento legislativo de los senadores de cada uno de los seis partidos en la cámara alta
- el comportamiento de los diputados y de los senadores a escala de coalición y de partidos según provengan de distritos y circunscripciones de Santiago o de regiones.

La primera enseñanza que provee este estudio es la dispersión observada en la cámara baja de los diputados de la Concertación (exceptuando el caso del PRSD, cuya pequeña población parlamentaria impide sacar conclusiones decisivas), bajo el supuesto que una disciplina perfecta es aquella en la que todos los miembros de la bancada votan de modo idéntico en cada oportunidad. Se trata de un dato relevante, puesto que los partidos de la Concertación forman a su vez parte del bloque gobernante, con todas las posibilidades de influencia por parte del ejecutivo (mediante el uso estratégico de las urgencias) y de *pork barrel*. Así, esta dispersión analizada a nivel de bancadas se explica por razones de política general (desgaste progresivo de la Concertación, formas de competencia entre partidos aliados, etc.), pero sobre todo por motivos atribuibles a distintos sistemas de preferencias entre partidos de una misma coalición. Desafortunadamente, no es posible profundizar acerca del peso relativo de estas dos

88 Exequiel Gaete, “La descentralización desde Santiago y Valparaíso. Revisión de cuatro proyectos de ley sobre descentralización en Chile”.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

racionalidades, lo que habría sido posible de lograr a condición de distinguir el comportamiento legislativo de las bancadas concertacionistas según los periodos históricos (bajo el supuesto que el comportamiento legislativo de las bancadas de la coalición es distinto el 2008 que en años previos). Sin embargo, resulta llamativo que también se aprecien formas de dispersión del comportamiento en los partidos opositores, quienes exhiben incluso comportamientos homogéneos a nivel de bancadas pero *por opciones distintas*.

Esta dispersión adquiere una fisonomía relativamente distinta cuando se distinguen a los parlamentarios de la capital y los de regiones. Así, Gaete muestra que los parlamentarios de regiones presentan votaciones moderadamente disciplinadas en comparación con sus colegas de Santiago, especialmente entre los parlamentarios opositores adscritos a la Alianza, al punto que los diputados de regiones tienden a moverse hacia votaciones cercanas a los parlamentarios de la Concertación. La explicación del comportamiento legislativo de los diputados de RN y de la UDI no remite a las mismas racionalidades, en el entendido que los fenómenos de disciplina e indisciplina legislativa revisten un significado muy distinto cuando se es agente opositor o de gobierno. Mientras que en RN la indisciplina se origina en indefiniciones sobre materias descentralizadoras sustantivas que ya había señalado anteriormente, en la UDI se trata pese a todo de una indisciplina de naturaleza más homogénea, al originarse en preferencias “pro-municipalistas”, lo que se traduce en el hecho que el gremialismo rechazó gran parte de las propuestas descentralizadoras. En tal sentido, más allá de las diferencias observadas entre diputados gremialistas de la capital y de regiones, conviene tomar seriamente en consideración la sólida y permanente asesoría político-técnica prestada por el Instituto Libertad y Desarrollo a la UDI.

No puede entonces sorprender que, en regla general, las reformas que fueron finalmente aprobadas se sustentaban en formas amplias de coalición legislativa entre diputados PS, PDC, PPD, PRSD y RN, las que bastaban para salvar las indisciplinas que tenían lugar a escala de bancadas.

En cuanto al comportamiento de los senadores (observable en 23 votaciones), no resulta sorprendente que entre estos agentes se observen menores niveles de dispersión, por varias razones:

- en primer lugar, por una asentada tradición de grandes acuerdos entre los senadores, a partir de una pronunciada auto-percepción estamental de formar parte de una cámara moderadora;
- en segundo lugar, debido a la presencia en el senado de los principales líderes de todos los partidos;
- en tercer lugar, por el hecho de que los senadores son electos en el marco de grandes circunscripciones, las que abarcan vastas extensiones de las regiones administrativas,
- finalmente, porque varias de las reformas descentralizadoras votadas no debilitan el protagonismo de los senadores en el espacio regional, como se verá a continuación, en el marco de tres estudios de caso.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Elementos de sociología de las posiciones y de los agentes políticos regionales

En términos descriptivos, las tres regiones estudiadas (Arica y Parinacota⁸⁹, Coquimbo y Los Lagos) arrojan representaciones sumamente contrastadas acerca de las características de los distintos agentes y autoridades regionales, así como de los usos de las posiciones involucradas. Más precisamente, existe una gran diversidad de modos de acceso a las posiciones y de permanencia en ellas, distintas distribuciones de la hegemonía partidaria a escala de cada región y diversas lógicas de salida y reconversión política, todo lo cual debiese redundar en distintas modalidades de apropiación de la “doctrina” presente en los documentos de la OCDE y del Consorcio para la Reforma del Estado.

En primer lugar, se aprecia una evidente heterogeneidad de situaciones en lo que se refiere a las modalidades de acceso, rotación y salida de la posición de *intendente*. Como se puede apreciar en el cuadro 1, mientras que la región de Coquimbo presenta una considerable estabilidad de los intendentes (3 en casi dos décadas), con un promedio de duración en el cargo de 6 años y 3 meses, ello deja de ser cierto para las otras dos regiones. En efecto, si en la región de Los Lagos han habido siete intendentes (con un promedio de permanencia en el cargo de 2 años y 7 meses), lo que se constata en la región de Tarapacá y Arica-Parinacota es una importante inestabilidad de esta autoridad, al tratarse de una posición que ha sido ocupada por nueve personas, con un promedio de ejercicio del cargo de tan sólo 1 año y 3 meses.

Cuadro 1.- Rotación comparada de los intendentes: promedio de duración en el cargo y distribución partidaria de la autoridad (1990-2009)

Regiones	Número de intendentes	Promedio de duración en el cargo	Distribución por partidos
Arica y Parinacota	9	1 año y 6 meses	PDC (5), PRSD (2), PS (2)
Coquimbo	3	6 años y 3 meses	PDC (3)
Los Lagos	7	2 años y 7 meses	PDC (5), PS (1), PPD (1)

Naturalmente, estos promedios de tiempo de ocupación del cargo ocultan algunas singularidades, como por ejemplo el hecho que en la región de Los Lagos un sólo intendente se haya desempeñado durante diez años (Rabindranath Quinteros, socialista, entre 1990 y el 2000), al igual que en Coquimbo (con Renán Fuentealba, demócrata cristiano, entre 1990 y 2001), del mismo modo que en la antigua región de Tarapacá y Arica-Parinacota un mismo intendente ejerció durante cinco años (Patricio Zapata, radical-socialdemócrata, entre el 2000 y el 2005). A lo menos uno de estos dos casos desviados⁹⁰ (R.Quinteros) respecto de los patrones normales de ocupación de la posición se explica por la fuerte implantación en zonas

89 Para los efectos de este trabajo, nos interesaremos en la antigua región de Tarapacá y Arica-Parinacota, con el fin de detectar lógicas y patrones históricos de comportamiento durante veinte años, lo que es imposible de lograr si sólo consideráramos la nueva región de Arica y Parinacota, la que fue creada en el año 2007. En lo que respecta a la Región de Los Lagos, ésta será analizada independientemente de la reciente creación de la Región de Los Ríos, apelando a las mismas razones, lo que significa que cuando hablemos de ahora en adelante de la Región de Los Lagos, estaremos incluyendo en dicha denominación lo que hoy se conoce como parte de la Región de Los Ríos.

90 “Desviados” respecto del promedio de duración en el cargo en las regiones de Los Lagos y Tarapacá y Arica-Parinacota.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

extendidas de la región por parte del agente, lo que se confirma con su acceso a la posición de Alcalde de Puerto Montt con una enorme votación (de magnitud plebiscitaria), una situación relativamente homóloga a la del ex intendente Renán Fuentealba en la región de Coquimbo, cuyo liderazgo regional permitió que su hijo se transformara en diputado.

En cuanto a la distribución de la hegemonía partidaria en cada región, llama la atención que en todas ellas haya predominado el Partido Demócrata Cristiano, con 5 de 9 intendentes en Tarapacá y Arica-Parinacota, la totalidad de los intendentes en Coquimbo y 5 de los 7 intendentes en Los Lagos. Esta hegemonía debe ser interpretada a la luz del lobby que desempeñan especialmente los senadores de cada región, y en menor medida los diputados, lo que es particularmente cierto en el caso de Coquimbo, con el predominio del senador Jorge Pizarro y el diputado Patricio Walker (ambos demócratacristianos), aunque con menor robustez en las otras dos regiones, en donde se observa una distribución relativamente más simétrica de las correlaciones de fuerza partidarias al interior de la Concertación. Pero también debe ser entendida desde la perspectiva de los recursos propios de algunos intendentes, en quienes se puede hipotetizar acerca de la presencia de recursos clientelares, caudillistas y caciquistas que no se distribuyen de modo homogéneo entre agentes y regiones⁹¹.

La heterogeneidad observada entre regiones a nivel de intendentes no se repite con la misma intensidad a nivel de *senadores*. Como lo muestra el cuadro 2, el número histórico de senadores en cada región es relativamente bajo (5 en Tarapacá y Arica-Parinacota, 4 en Coquimbo y 5 en Los Lagos), lo que se explica en primer lugar por las características del sistema binominal (con grandes dificultades para derrotar a un senador incumbente) y, sobre todo, por la muy extensa duración de los mandatos senatoriales (8 años).

Cuadro 2.- Rotación comparada de los senadores: número de senadores electos, tasa promedio de reelección y distribución partidaria de los mandatos (1990-2009)

Regiones	Número de senadores electos	Tasa de reelección (número de mandatos)	Distribución por partidos
Arica y Parinacota	5	4 senadores con un mandato, 1 senador con 2 mandatos	PPD (2), PDC (1), independiente pro RN (1), UDI (1)
Coquimbo	4	2 senadores con dos mandatos, 2 senadores con un mandato	PDC (2), UDI (1), RN (1)
Los Lagos	10 (*)	2 senadores con dos mandatos, 8 senadores con un mandato	PDC (3), RN (4), UDI (2), PS (1)

*: 5 senadores en la circunscripción 16 y 5 en la circunscripción 17

En dos de las tres regiones se aprecia la existencia de dos senadores con dos mandatos, esto es con 16 años de ejercicio, lo que ha tendido a transformarlos en agentes hegemónicos en la región de Los Lagos y en Coquimbo, con reconocida capacidad de acceso al centro y dotados

91 A este respecto, ver el trabajo de John Durston, “Clientelismo político y sectores populares en tres regiones de Chile”.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

de influencia en la nominación de los intendentes (en este último caso, únicamente para los senadores de la Concertación): en la región de Los Lagos, se trataba de Gabriel Valdés (PDC, entre 1989 y 2005) y Sergio Pérez (PDC, también entre 1989 y 2005), mientras que en la región de Coquimbo nos referimos a Jorge Pizarro (PDC, desde 1997 hasta hoy) y Evelyn Matthei (UDI, desde 1997 hasta hoy, aunque naturalmente en este último caso sin ninguna incidencia en el proceso de nominación). En lo que se refiere a la antigua región de Tarapacá y Arica-Parinacota, el único senador con dos mandatos ha sido Julio Lagos (RN, entre 1989 y 2001), cuya identidad opositora sumada a la sucesión de dos senadores distintos del PPD (Sergio Bitar, quien fue sucedido por Fernando Flores), contribuyeron a desdibujar la hegemonía del agente senatorial, trasladándola a nivel de diputados. Lo interesante es que en las dos circunscripciones de la región de Los Lagos, los agentes senatoriales hegemónicos fueron desplazados en la última elección legislativa del 2005: por una parte, Gabriel Valdés por retiro de la vida política de la que se benefició el ex Presidente Eduardo Frei (PDC), y por la otra Sergio Pérez por derrota a manos de su compañero de lista Camilo Escalona (PS, presidente de su partido en varias ocasiones), lo que augura un evidente predominio de ambos dadas sus condiciones de políticos de envergadura nacional. Algo parecido sucedió en la región de Coquimbo, en donde los senadores Pizarro (PDC) y Matthei (UDI) se transformaron en agentes hegemónicos a partir de 1997. Como se dijo, la región de Tarapacá y Arica-Parinacota escapa a este patrón de hegemonía senatorial, dada la importante circulación de los agentes electos en ambas coaliciones, lo que se ha traducido en un cierto protagonismo del diputado Fulvio Rossi (PS), cuya actual candidatura senatorial ratifica su condición de agente cada vez más hegemónico. En cuanto a la distribución de la hegemonía partidaria, en dos de las tres regiones, se aprecia un predominio del PDC (en Coquimbo y Los Lagos, aunque en esta última región se trata de una hegemonía compartida con el PS), mientras que en Tarapacá y Arica-Parinacota el predominio senatorial electoral del PPD es más bien aparente, puesto que no ha habido continuidad del mismo agente senatorial, al punto que el senador Fernando Flores abandonó su tienda hace algunos años.

Bastante distinta es la situación observada a nivel de *diputados*, con grandes contrastes entre distritos y regiones, tal como se muestra en el cuadro 3. En efecto, en las tres regiones se aprecia la duradera hegemonía de a lo menos un diputado: 1 diputado con tres mandatos en Tarapacá y Arica-Parinacota, 1 diputado con cuatro mandatos en Coquimbo y 1 diputado con cinco mandatos en Los Lagos, lo que es atribuible a las características mecánicas del sistema binominal⁹², a las dificultades para derrotar a un diputado en ejercicio (dependiendo de las elecciones, la tasa de reelección de los incumbentes tiende a superar el 60%) y a las redes de apoyo (clientelares, caciquistas, etc.) a menudo alimentadas por prácticas que benefician a las poblaciones distritales y que la literatura científica identifica como *pork barrel* (que ciertamente también conciernen a los senadores).

92 Si bien la duración de los mandatos diputacionales (4 años) es significativamente menor a la de los senadores (8 años), ambos tipos de representantes se eligen por el mismo sistema electoral: un sistema de representación proporcional con la más baja magnitud distrital concebible ($M=2$) y en lista abierta, en donde es electo el candidato que obtiene a lo menos el 33,3% de los sufragios (lo que Morales y Poveda llaman el “Margen Absoluto de Seguridad Electoral”, o MASE), sólo o sumando la votación de su compañero de lista.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Cuadro 3.- Rotación comparada de los diputados: número de diputados, tasa promedio de reelección y distribución partidaria de los mandatos (1990-2009)

Regiones	Número de diputados electos (todos los distritos)	Tasa de reelección (número de mandatos)	Distribución por partidos
Tarapacá y Arica-Parinacota	12 diputados en dos distritos	1 diputado con tres mandatos, 6 diputados con dos mandatos, 5 diputados con un mandato	PDC (2), RN (3), UDI (1), PS (2), PPD (3), Otros (1)
Coquimbo	16 diputados en 3 distritos	1 diputado con cuatro mandatos, 3 diputados con tres mandatos, 3 diputados con dos mandatos, 9 diputados con un mandato	RN (3), PDC (6), PS (3), PPD (3), UDI (1)
Los Lagos	16 diputados en 4 distritos	1 diputado con 5 mandatos, 4 diputados 4 mandatos, 3 diputados con 3 mandatos, 2 diputados con 2 mandatos, 6 diputados con 1 mandato	PDC (5), RN (4), UDI (4), PS (1), PRSD (2)

Sin embargo, si bien en las tres regiones es posible detectar diputados hegemónicos desde el punto de vista electoral, ello no necesariamente redundaría en hegemonía política, lo que sugiere grandes contrastes entre estos tres espacios y, probablemente, especificidades locales. En tal sentido, la situación más interesante es la que se observa en los dos distritos de la antigua región de Tarapacá y Arica-Parinacota, en donde han sido electos 12 diputados en 20 años tras cinco elecciones legislativas. Esto refleja una relativamente baja permanencia en la Cámara de Diputados, y por tanto una gran dispersión temporal del poder diputacional en la región, lo que es atribuible a varios tipos de razones: en primer lugar, a modalidades de circulación desde el cargo de diputado a la posición de Alcalde (caso de Carlos Valcarce, de Renovación Nacional) o al revés (caso de Iván Paredes, socialista); en segundo lugar, a sucesiones de naturaleza familiar (Ximena Valcarce, de Renovación Nacional, heredó la diputación de su padre cuando éste se transforma en Alcalde de Arica, mientras que Jorge Soria Macchiavello se benefició de la condición edilicia de su padre en la comuna de Iquique); y finalmente a transformaciones de las correlaciones de fuerza al interior de las dos principales coaliciones (en la Concertación, sucesivos desplazamientos de la hegemonía partidaria en el distrito 1, desde el PDC Luis Leblanc hacia el PPD Salvador Urrutia, quien a su vez es desplazado por el socialista Iván Paredes, a lo que cabría sumar la larga disputa entre los diputados Paredes y Rossi -ambos socialistas- por la hegemonía política de la región; en la Alianza por Chile con la irrupción de la independiente Rosa González en el distrito 1, quien ingresa al poco tiempo a la UDI, y que es desplazada tras dos mandatos por la RN Ximena Valcarce en 2005, mientras que en el distrito 2 se aprecia una difícil sucesión de Ramón Pérez, quien fuese diputado durante tres periodos -aunque no consecutivos). Dicho de otro modo, lo que sobresale en esta región es una hegemonía electoral que es difícilmente traducible en hegemonía política, en un contexto regional de fragmentación de los liderazgos, lo que se torna aún más evidente si se recuerda que esta misma situación se reproduce en el plano senatorial. Como lo señalábamos anteriormente, todo indica que el diputado Fulvio Rossi ha logrado imponerse en este

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

fragmentado contexto, al beneficiarse tanto de un acceso cada vez más privilegiado al centro como de una candidatura senatorial que se augura como victoriosa.

Bastante diferente es la situación de hegemonía diputacional observada en la región de Coquimbo, en donde se han desempeñado como diputados 16 agentes en tres distritos. En esta región, sobresale la hegemonía de un diputado con cuatro mandatos (Francisco Encina, socialista), secundado por otros cuatro diputados con tres mandatos (Mario Bertolino, de Renovación Nacional, y sobre todo por los diputados concertacionistas Joaquín Palma del PDC, Adriana Muñoz del PPD y Patricio Walker del PDC). El caso del diputado Encina es llamativo y excepcional, ya que si bien ha sido electo en cuatro oportunidades, ello ha sido posible porque ha sido regularmente “arrastrado” por la votación de su compañero de lista, Jorge Pizarro del PDC en una oportunidad y Patricio Walker del PDC en tres ocasiones, lo que contribuye a explicar su escaso poder en la región y su baja capacidad de acceso al centro. Puede entonces entenderse la hegemonía compartida tanto política como electoralmente del senador Jorge Pizarro y, a escala diputacional, del diputado Patricio Walker, quienes además poseen una importante capacidad de acceso político eficaz al centro. Así, la distribución partidaria de la hegemonía en esta región confirma tanto el predominio del PDC, con seis diputados, como el liderazgo indiscutido de Pizarro y Walker. Tras la elección parlamentaria de diciembre del 2009, será interesante observar la evolución de la hegemonía en esta región, puesto que la partida del diputado Walker hacia una candidatura senatorial en otra región abre dos alternativas: la primera consiste en que se afiance una situación de hegemonía monopólica del senador Pizarro (en caso de triunfo presidencial de la Concertación), mientras que la segunda podría llevar a concebir una hegemonía compartida, y tal vez competitiva con el diputado socialista Marcelo Díaz, al acumular dos mandatos consecutivos (siempre bajo la premisa de triunfo presidencial de la Concertación).

Este mismo patrón es detectable en la región de Los Lagos, en donde el número de diputados es formalmente el mismo que en Coquimbo (16), aunque en el primer caso éstos se distribuyen en cuatro distritos, lo que significa que la hegemonía se concentra con mayor claridad en unos pocos legisladores. Tal es el caso del diputado demócrata cristiano Sergio Ojeda, con cinco mandatos, seguido por 4 diputados con cuatro mandatos (tres de la Alianza por Chile y uno de la Concertación, el PDC Gabriel Ascencio), lo que confirma el predominio del partido de la flecha roja en este nivel de elección con cinco diputados, a partir del evidente protagonismo ejercido por Ascencio. En la región de Los Lagos, sin embargo, lo que se discierne es un patrón de hegemonía claramente favorable a los senadores (cuyo estatus político, como se dijo, es de envergadura nacional), en donde tan sólo el diputado Ascencio ha logrado transformarse esporádicamente en agente desafiante, mediante prácticas de tipo *pork barrel*, especialmente en el contexto de las difíciles negociaciones presupuestarias respecto del Transantiago y sus compensaciones para las regiones.

En regla general, para hacerse una idea del predominio electoral de los diputados en Chile, el cuadro 4 proporciona datos elocuentes sobre la capacidad *individual* de elección y reelección de los agentes diputacionales, desde el punto de vista del “Margen Absoluto de Seguridad Electoral” (MASE) que es alcanzado por un solo candidato, esto es sin necesidad de los votos de su compañero de lista.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Cuadro 4: Evolución de los escaños conquistados por los partidos en base al Margen Absoluto de Seguridad Electoral (MASE) en elecciones legislativas, 1989-2005

	1989	1993	1997	2001	2005
PDC	18	18	10	5	10
PPD	6	7	5	10	17
PS	No compitió	5	8	6	7
PRSD	1	0	1	0	3
RN	7	8	7	9	1
UDI	0	1	5	16	5
Totales en número de escaños	32	39	36	46	43
Totales en porcentaje de escaños	26,66%	32,5%	30%	38,33%	35,83%

Nota: Estas cifras no coinciden con el impacto del MASE a nivel de coaliciones, esencialmente porque una proporción variable de los candidatos, especialmente de la Alianza por Chile, ha competido como “independiente” sin etiqueta partidaria, lo que a su vez da cuenta del casi nulo rendimiento del MASE para la UDI hasta el 2001. Pero las variaciones de RN y la UDI también se explican por una distribución más simétrica de sus votaciones *por debajo* del MASE, exceptuando el 2001. Fuente: Alfredo Joignant, “Political Parties in Chile: Stable Coalitions, Inert Democracy”, en Kay Lawson (editora), *Political Parties and Democracy*, Greenwood Publishers, 5 vols. (en prensa).

Naturalmente, la información proporcionada por el cuadro 4 ofrece una información aproximativa del poder efectivo de los diputados en el territorio distrital y, junto a él, regional. Como se dijo, la eficacia política del poder electoral debe tomar en consideración la estructura general de la hegemonía, compartida o competitiva, entre senadores y diputados, tal como se desprende del caso de la Región de Coquimbo (entre el senador Pizarro y el diputado Walker).

La situación de los *alcaldes* es relativamente distinta, puesto que el predominio del PDC mediante agentes senatoriales y diputacionales hegemónicos no se reproduce siempre en este nivel de elección. Como lo muestra el cuadro 5, el predominio del PDC a escala de la Concertación se confirma en Tarapacá y Arica-Parinacota con 5 Alcaldes de un total de 27 ediles que han sido electos desde 1992 en 11 comunas (aunque no respecto de la totalidad de los partidos, puesto Renovación Nacional esgrime 6 alcaldes, mientras que los independientes sumados a otras fuerzas exhiben 6 ediles). Sin embargo, cabe consignar que los ediles del PDC no atañen a ninguna de las dos ciudades principales (Arica e Iquique), en el marco de una distribución más irregular del número de mandatos (sólo la alcaldesa de Camarones Sonia Salgado exhibe cuatro mandatos): esto se ha traducido en un predominio alcaldicio compartido en Arica entre el socialista Iván Paredes y el RN Carlos Valcarce, mientras que en Iquique sobresale la duradera hegemonía del alcalde Jorge Soria. Dicho de otro modo, el predominio del PDC a nivel municipal en esta región no se ratifica totalmente, ni menos políticamente, sobre todo cuando se cualifican los municipios desde el punto de vista de su importancia. Esto quiere entonces decir que, a lo menos en este nivel de elección, la hegemonía partidaria se encuentra mucho más distribuida entre distintos partidos, lo que debiese explicarse por especificidades eminentemente locales que no reproducen las formas regionales de la hegemonía.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Lo anterior se torna aún más cierto en la región de Coquimbo, en donde extrañamente el PDC no ha poseído ningún alcalde desde 1992 en un total de 15 municipios. Esta particularidad se ha traducido en una hegemonía del PS (5 alcaldes) y del PPD (7 alcaldes), con una cierta ventaja para el primero al detener el municipio de La Serena. Resulta relativamente paradójal la situación de la región de Coquimbo, puesto que como vimos previamente la hegemonía política y electoral sí se observa de manera evidente a escala senatorial y diputacional. Esto sugiere entonces que, a lo menos en esta región, la hegemonía de agentes senatoriales y diputacionales se encuentra desconectada de los liderazgos comunales, lo que plantea la pregunta acerca de las lógicas que sustentan el duradero predominio del senador Jorge Pizarro y del diputado Patricio Walker.

Finalmente, en la región de Los Lagos, de lejos el territorio conformado por la mayor cantidad de comunas (30), lo que sobresale es una considerable dispersión del poder edilicio, en la medida que 114 agentes han sido electos como alcaldes desde 1992, esto es tres veces más que en la región de Coquimbo (con el doble de comunas) y cinco veces más que en Tarapacá y Arica-Parinacota (con el triple de municipios). Sin embargo, sólo en esta sureña región se aprecia el predominio alcaldicio del PDC, con 36 ediles electos desde 1992, lo que podría estar sugiriendo una mayor articulación entre la hegemonía a escala senatorial y diputacional y el predominio a nivel municipal.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Cuadro 5.- Rotación comparada de los alcaldes: número de alcaldes, tasa promedio de reelección y distribución partidaria de los mandatos (1990-2009)

Regiones	Número de comunas	Número de alcaldes electos (todas las comunas)	Tasa de reelección (número de mandatos)	Distribución por partidos
Tarapacá y Arica-Parinacota	11	27	3 alcaldes con cinco mandatos, 3 alcaldes con cuatro mandatos, 3 alcaldes con tres mandatos, 4 alcaldes con dos mandatos, 14 alcaldes con un mandato	PRSD (2), PDC (5), PS (1), RN (6), PPD (4), UDI (2), Otros más independientes (7)
Coquimbo	15	37	1 alcalde con cinco mandatos, 6 alcaldes con cuatro mandatos, 6 alcaldes con tres mandatos, 4 alcaldes con dos mandatos, 20 alcaldes con un mandato	PS (5), UDI (4), PPD (7), PRSD (1), PC o Juntos Podemos (3), Otros más independientes (17)
Los Lagos	30	114	4 alcaldes con cinco mandatos, 8 alcaldes con cuatro mandatos, 13 alcaldes con tres mandatos, 32 alcaldes con dos mandatos, 57 alcaldes con un mandato	RN (26), PS (12), UCC (4), PPD (6), PDC (36), PRSD (7), UDI (6), Otros más independientes (17)

En síntesis, no parece aventurado concluir que a medida que se desciende en los distintos niveles de poder político regional, la definitiva hegemonía del PDC a nivel de intendentes y su relativa traducción a escala senatorial y diputacional se torna sumamente problemática cuando se desemboca en los municipios. Se trata de un resultado relativamente contra-intuitivo, puesto que se podía hipotetizar que las sociedades hegemónicas a escala regional entre intendentes, senadores y diputados deberían recibir algún tipo de traducción en el plano local, lo que definitivamente no es cierto (exceptuando el caso de la región de Los Lagos). Esta disociación entre distintos tipos de legitimidad (de origen presidencial para los intendentes y electoral para el resto de las autoridades, aunque de naturaleza indirecta para los consejeros regionales) y niveles de administración del poder en cada una de estas regiones, puede explicarse por diversas razones:

- por dinámicas de nacionalización de la vida política local, caracterizadas por formas de convergencia y congruencia de las lógicas partidarias entre los distintos niveles de elección o nominación (casos de las regiones de Coquimbo y de Los Lagos);
- por dinámicas de localización de la vida política nacional, definidas por fenómenos de divergencia e incongruencia entre hegemonías partidarias en los distintos niveles de elección o nominación (caso de la antigua región de Tarapacá y Arica-Parinacota);
- por el desigual predominio de lógicas familiares de transmisión del poder político y electoral en algunos de los niveles de elección, las que son mucho más acentuadas en Tarapacá y Arica-Parinacota;
- por la desigual distribución entre regiones del caciquismo o caudillismo local y de determinadas formas de liderazgo clientelar;
- por situaciones de rivalidad política al interior de las coaliciones o partidos cuya intensidad

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

no se reproduce de modo idéntico de una región a otra.

Son estas hipótesis explicativas las que son interesantes de testear respecto de los consejeros regionales, cuyo modo de generación de corte indirecto podría traducirse en formas de incidencia del poder que es detentado por los agentes hegemónicos senatoriales, diputacionales y alcaldicios en cada una de las regiones estudiadas.

Cuadro 6.- Rotación comparada de los Consejeros Regionales (CORES): número de CORES, tasa promedio de reelección y distribución partidaria de los mandatos (1992-2009)

Regiones	Número de CORES	Tasa de reelección (número de mandatos)	Distribución por partidos
Tarapacá y Arica-Parinacota	59	1 CORE con cuatro mandatos, 2 CORES con tres mandatos, 12 CORES con dos mandatos, 44 CORES con un mandato	(RN) 14 (PS) 6 (PPD) 6 (UDI) 7 (PDC) 11 (PRSD) 4 (PC) 1 (INDEP y otros) 10
Coquimbo	59	1 CORE con cinco mandatos, 1 CORE con cuatro mandatos, 4 CORES con tres mandatos, 13 CORES con dos mandatos, 40 CORES con un mandato	(RN) 13 (PS) 5 (PPD) 10 (UDI) 5 (DC) 16 (PRSD) 6 (PC) 2 (INDEP) 2
Los Lagos	62	0 CORE con cinco mandatos, 2 CORE con cuatro mandatos, 3 CORE con tres mandatos, 15 CORE con dos mandatos, 42 CORE con un mandato	(RN) 12 (PS) 10 (PPD) 6 (UDI) 12 (DC) 19 (PRSD) 2 (PRI) 1

Contrariando los estereotipos y prejuicios acerca de consejeros regionales que tenderían a permanecer en sus cargos mandato tras mandato, llama la atención que sean relativamente pocos los CORES que exhiben a lo menos dos mandatos: 15 CORES de un total de 59 (25,4%) que han sido electos en Tarapacá y Arica-Parinacota, con 44 CORES que sólo exhiben un mandato; 19 CORES de un total de 59 (32,20%) en Coquimbo, con 40 CORES que esgrimen tan sólo un mandato. Estas cifras indican una sorprendentemente baja permanencia de los consejeros regionales, habida cuenta que la gran mayoría de ellos no repostula (o no es repostulado por quienes tienen incidencia en la constitución de las ofertas partidarias de candidaturas). Esto estaría indicando que la posición de consejero regional no constituye una plataforma atractiva para posiciones de jerarquía superior, tal como se desprende de la

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

información proporcionada por el cuadro 7, el que refleja las distintas modalidades verticales y horizontales de circulación entre posiciones de poder político en la región.

Así, en lo que se refiere a los consejeros regionales, tan sólo cinco de ellos en las tres regiones bajo estudio lograron transitar hacia posiciones de autoridad ejecutiva, concretamente hacia cargos de alcalde (en cuatro casos) o de intendente (en una sola oportunidad). Naturalmente, no es posible responder a la pregunta si el acceso a estas posiciones ejecutivas de jerarquía superior se explica exclusivamente por el hecho de haber sido consejero regional (son demasiado excepcionales los casos para emprender algún tipo de análisis estadístico), o por motivos que trascienden dicha posición (como por ejemplo racionalidades partidarias regionales, recursos personales de naturaleza caudillista o caciquista o afinidades con algún diputado o senador). Tampoco es posible saber si el haber sido consejero regional sirvió de eventual plataforma para acceder a posiciones más horizontales, como las de concejal, puesto que carecemos de esos datos. Lo que sí cabe preguntarse es acerca de las modalidades de salida de la posición de consejero regional, y de los tipos de reconversión política o profesional que se encuentran involucrados, lo que emprenderemos un poco mas adelante a partir de una encuesta que fue aplicada a una muestra de alcaldes, concejales y consejeros regionales en la región de Coquimbo.

Cuadro 7.- Modos de circulación vertical y horizontal de las autoridades regionales (en número de personas)

Regiones	CORE hacia Alcalde o Intendente	Alcalde hacia Diputado o Senador	Intendente hacia Alcalde	Intendente hacia Diputado o Senador	Diputado hacia Alcalde
Arica y Parinacota	1 (Hérrnan Lagos, de CORE a Alcalde), 1 (de CORE a intendente, Luis Rocafull)	1 (Iván Paredes)	0	0	1 (Carlos Valcarce)
Coquimbo	2 (Norman Araya y Gary Valenzuela, ambos de CORES a Alcaldes)	0	0	0	0
Los Lagos	1 (Carlos Mancilla, de CORE a Alcalde	0	2 (Rabindranath Quinteros, Jaime Bertin)	1 (Patricio Vallespín)	0

En términos generales, el cuadro 7 es bastante aleccionador respecto de las modalidades generales de circulación entre posiciones:

- de consejero regional hacia alcalde o intendente
- de alcalde hacia diputado o senador
- de intendente hacia alcalde
- de intendente hacia diputado o senador
- de diputado hacia alcalde.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Una vez más se reitera una representación contra-intuitiva de la realidad, puesto que son muy pocos los casos de transiciones exitosas desde una (o varias) posición (es) a otra (s). En efecto, han sido tan sólo 10 agentes en quienes se puede presumir algún tipo de uso estratégico de la posición ocupada para acceder vertical u horizontalmente a otra posición. Si bien los datos del cuadro 7 se refieren a agentes que accedieron *exitosamente* desde una posición a otra, cabría precisar este juicio incorporando a aquellos otros agentes que fracasaron en el intento, por ejemplo “saltando” desde un cargo de intendente a candidaturas diputacionales o senatoriales. Sin embargo, todo indica que la respuesta final a la pregunta acerca de las modalidades de circulación entre posiciones no experimentaría grandes cambios. En tal sentido, no parece posible sostener, a lo menos para las tres regiones bajo estudio, que las posiciones de poder político configuren un mercado de puestos (electivos, semi-electivos o de nominación) capturado por la población general de los agentes políticos e institucionales presentes en la región.

Finalmente, es conveniente interrogarse sobre los patrones sociales generales de acceso y salida de las posiciones de alcalde, consejero regional y concejal. Para tal efecto, disponemos de una pequeña encuesta sobre una muestra de 2 alcaldes, 12 concejales y 14 consejeros regionales *actuales* de la región de Coquimbo (N=28), cuyos resultados deben ser interpretados con cautela debido a los efectos de selección de la muestra, la que sub-representa a los agentes de la derecha opositora. Si bien estos datos no permiten ningún tipo de generalización, ni en lo que concierne a la historia de la totalidad de los agentes institucionales de la región, ni menos hacia las otras dos regiones estudiadas, la encuesta proporciona pese a todo información valiosa para la formulación de hipótesis sociológicas respecto de las propiedades de los agentes encuestados.

Tal como se desprende del cuadro 8, se constata la considerable ausencia de agentes que exhiben algún tipo de trayectoria de tipo “paracaidista”, esto es provenientes de otras regiones, puesto que el 88,9% de los entrevistados declara haber nacido en la región. Resulta aún más llamativo que la totalidad de los alcaldes y concejales nacieran en las ciudades en donde se desempeñan como autoridades locales, lo que da cuenta de una indiscutible legitimidad geográfica de origen.

Cuadro 8.- Región de nacimiento de la muestra de alcaldes, consejeros regionales y concejales de la región de Coquimbo (N=28)

Región de origen	Alcalde		Concejal		Consejero Regional		Total	
	Frec	%	Frec	%	Frec	%	Frec	%
Nacido en la ciudad y en la región	2	100	11	91,7	10	76,9	23	85,2
Nacido en otra ciudad de la región			1	8,3			1	3,7
Nacido en otra ciudad fuera de la región					3	23,1	3	11,1
Total	2	100	12	100,0	13	100,0	27	100,0

En lo que se refiere a los niveles de educación de la muestra de encuestados (cuadro 9), sólo un 32,1% exhibe una formación universitaria completa, a quienes se suma un 14,3% con formación universitaria o técnica sin título. Si bien estos datos sugieren que el nivel educacional no determina a primera vista el acceso a alguna de las tres posiciones estudiadas, es importante

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

tomar nota que a medida que se desciende desde la posición de alcalde a la de consejero regional, desembocando en las concejalías, la formación universitaria (separada de la técnica con título) declina considerablemente, lo que denota una jerarquía de las posiciones fuertemente articulada con la jerarquía de los diplomas, lo que confirma los hallazgos de la literatura científica sobre estas materias.

Cuadro 9.- Niveles de educación de la muestra de alcaldes, consejeros regionales y concejales de la región de Coquimbo

Educación	Alcalde		Concejal		Consejero Regional		Total	
	Recuento	% col.	Recuento	% col.	Recuento	% col.	Recuento	% col.
Media			3	25	2	14,3	5	17,9
Universitaria completa	2	100	2	16,7	5	35,7	9	32,1
Técnica con título			1	8,3	3	21,4	4	14,3
Universitaria o técnica sin título			4	33,3	3	21,4	7	25
Estudios de Postgrado			2	16,7	1	7,1	3	10,7
Total	2	100	12	100	14	100	28	100

Los datos sobre la ocupación remunerada en la que se desempeñan los ocupantes de las tres posiciones bajo estudio son sumamente interesantes para los fines de este estudio. Como se puede apreciar en el cuadro 10, dos tercios de la muestra (eliminando a los alcaldes en razón del carácter a tiempo completo del ejercicio del cargo) de consejeros regionales y concejales declara desempeñarse en el sector privado. Se trata de un dato relevante, puesto que permite descartar la hipótesis de captura de estas dos posiciones por funcionarios públicos en instituciones y agencias descentralizadas o desconcentradas. Junto a lo anterior, es posible explicarse que el desempeño de estas dos posiciones (semi-electivas y electivas, respectivamente) sea de naturaleza más bien transitoria, con costos relativamente bajos en caso de pérdida de la posición, puesto que la salida del cargo y la posterior reconversión se encuentra ya garantizada por el desempeño laboral en el sector privado.

Cuadro 10.- Desempeño laboral remunerado, público y privado, de la muestra de consejeros regionales y concejales de la región de Coquimbo.

¿Tiene alguna otra ocupación remunerada en el sector Público o privado?	Concejal		Consejero Regional		Total	
	Recuento	% col.	Recuento	% col.	Recuento	% col.
Si, en el sector Público	3	30	4	33,3	7	31,8
Si, en el sector Privado	7	70	8	66,7	15	68,2
Total	10	100	12	100	22	100

Si, como dijimos, existe una evidente sub-representación de los alcaldes, consejeros regionales y concejales de origen opositor adscritos a la Alianza por Chile (ver cuadro 11), es pese a todo interesante observar que la inmensa mayoría de los agentes encuestados declara ocupar o haber ocupado “un cargo” en su partido de origen. En efecto, tal como se desprende del cuadro 12, el 92,9% de la totalidad de los agentes declara haber ocupado algún “cargo” directivo en su organización. Más interesante aún es el hecho que esta distribución es decreciente a medida que se pasa de la posición de alcalde (100%) a la de consejero regional (92,9%), para desembocar en dos tercios de los concejales que declaran ocupar o haber ocupado cargos

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

directivos en sus partidos. Lo que estos datos expresan es que en el origen del acceso a cada una de estas tres posiciones se encuentra depositada una confianza partidaria menos marcada por el mero militatismo que por lógicas de jerarquía organizacional. En tal sentido, resulta pertinente preguntarse acerca del tipo de posiciones partidarias jerárquicas, esto es si se trata de cargos directivos de nivel nacional, regional o comunal. A este respecto, el cuadro 13 muestra que la mayoría de los encuestados se ha desempeñado como dirigente comunal (47,6%), secundados por dirigentes regionales (28,6%) y nacionales (23,8%). Así, estos datos complementan lo dicho anteriormente acerca de las jerarquías partidarias involucradas, al tratarse de posiciones directivas eficientes en el espacio regional, las que probablemente no se distribuyen aleatoriamente: a modo de hipótesis, es plausible que las posiciones de jerarquía partidaria de nivel comunal permitan acceder preferentemente a concejalías, mientras que los cargos directivos de la región se encuentren en el origen de las consejerías regionales. En cuanto a las posiciones partidarias de jerarquía nacional, es probable que éstas aludan a cargos en instancias directivas colectivas (del tipo comité central o consejos nacionales), sin que sea posible precisar a qué tipo de posiciones electivas o semi-electivas de la región los cargos partidarios nacionales permiten acceder.

Cuadro 11.- Militantismo partidario de la muestra de alcaldes, consejeros regionales y concejales de la región de Coquimbo.

¿En qué partido Milita?	Alcalde		Concejal		Consejero Regional		Total	
	Recuento	% col.	Recuento	% col.	Recuento	% col.	Recuento	% col.
Partido comunista			1	8,3	1	7,14	2	7,4
Partido demócrata cristiano	1	50	2	16,7	4	28,57	7	25,9
Partido por la democracia					1	7,14	1	3,7
Partido radical socialdemócrata			3	25	1	7,14	4	14,8
Partido socialista de Chile	1	50	1	8,3	3	21,43	5	18,5
Renovación nacional			2	16,7	2	14,29	4	14,8
Unión demócrata independiente			3	25	1	7,14	4	14,8
No milita en ningún partido					1	7,14		
Total	2	100	12	100	14	100	27	100

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Cuadro 12.- Tasa de ocupación pasada o presente de cargos en los partidos de origen de la muestra de alcaldes, consejeros regionales y concejales de la región de Coquimbo

Ocupa o ha ocupado un cargo en su partido	Alcalde		Concejal		Consejero Regional	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Si	2	100	6	66,7	13	92,9
No			3	33,3	1	7,1
Total	2	100	9	100	14	100

Cuadro 13.- Jerarquía de las posiciones partidarias ocupadas en el pasado o en el presente por los miembros de la muestra de alcaldes, consejeros regionales y concejales de la región de Coquimbo.

Nivel del cargo en su partido	Alcalde		Concejal		Consejero Regional	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Nacional	2	40	5	45,5	5	23,8
Regional	2	40	4	36,4	6	28,6
Comunal	1	20	2	18,2	10	47,6
Total	2	100	6	100	12	100

Lo anterior se refrenda con la pregunta de si el partido en el que se milita facilita o dificulta el acceso a las posiciones de poder político regional o comunal, en donde el 65,4% de los entrevistados opina que dicho acceso es facilitado por pertenecer a un partido y, como dijimos, por haber ejercido en ellos cargos de dirección (cuadro 14). Desglosando estos datos por el tipo de posición a la que se pudo acceder en la región, la militancia partidaria es mucho más eficiente para los consejeros regionales, lo que se explica por un modo de generación de naturaleza indirecta que supone recibir el apoyo de la comunidad de concejales al cabo de negociaciones eminentemente políticas. Sin embargo, esto deja de ser cierto para los alcaldes y los concejales, quienes pueden esgrimir una legitimidad electoral más personal, la que no depende necesariamente de la militancia en partidos políticos.

Cuadro 14.- ¿Militar o no en un partido facilita o dificulta el acceso a la posición de alcalde, consejero regional o concejal en la región de Coquimbo?

¿El partido en que usted milita facilita o dificulta la inserción de los actores regionales y locales en su estructura?	Alcalde		Concejal		Consejero Regional		Total	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Facilita	1	50	5	45,5	11	84,6	17	65,4
Dificulta	1	50	6	54,5	2	15,4	9	34,6
Total	2	100	11	100	13	100	26	100

Con el fin de abordar la pregunta acerca del tipo de relaciones que sostienen los alcaldes, los consejeros regionales y los concejales de la muestra con los senadores y diputados de la región y de la misma coalición, los cuadros 15 y 16 ofrecen información relevante sobre ellas.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Cuadro 15.- ¿Se relaciona o no con algún senador de su misma coalición?

¿Se relaciona con el senador de su misma coalición?	Alcalde		Concejal		Consejero Regional	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Si	2	100,0	10	83,3	10	71,4
No	0	0,0	2	16,7	4	28,6
Total	2	100,0	12	100,0	14	100,0

Cuadro 16.- ¿Se relaciona o no con algún diputado de la misma coalición?

¿Se relaciona con diputado de la misma coalición?	Alcalde		Concejal		Consejero Regional		Total	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Si	2	100	7	58,3	10	71,4	19	67,9
No			5	41,7	4	28,6	9	32,1
Total	2	100	12	100	14	100	28	100

Es así como el 71,4% de la muestra de entrevistados declara relacionarse con algún senador y un 67,9% con algún diputado de la misma coalición, porcentajes absolutamente comparables en ambos casos, en donde la leve diferencia observada podría explicarse por el mayor perímetro de actuación de los agentes senatoriales. Más interesante aún es constatar que tampoco se observan diferencias en los tipos de relaciones con los senadores y diputados de la misma coalición (cuadros 17 y 18). En ambos casos, entre un cuarto y un tercio de la muestra de alcaldes y consejeros regionales declara poseer una amistad personal con el agente senatorial o diputacional, un promedio que declina dramáticamente entre la población de concejales. En cuanto al respaldo político que los alcaldes y consejeros regionales experimentan por parte de los agentes senatoriales o diputacionales, los alcaldes lo explicitan relativamente con más frecuencia que los consejeros regionales y concejales. A su vez, y de manera algo contraintuitiva, son los concejales quienes reconocen recibir más respaldo de los senadores que los consejeros regionales, lo que deja de ser cierto para los diputados, respecto de quienes son los consejeros regionales quienes declaran sentirse relativamente más respaldados en términos políticos. Si bien las diferencias no son considerables, estos datos podrían estar reflejando una incipiente división del trabajo político en la región entre diputados y senadores, en el sentido en que los primeros preferirían distribuir su respaldo con algo más de frecuencia hacia los consejeros regionales, mientras que los segundos lo harían con los concejales, lo que podría explicarse por afanes de influencia en los modos de generación de los CORES: en efecto, en la medida que los consejeros regionales son electos por la comunidad de concejales, resulta plausible hipotetizar acerca de un protagonismo relativamente mayor de los agentes senatoriales en relación a los concejales. En cualquier caso, tanto los alcaldes como los consejeros regionales y concejales reconocen que sus relaciones con los senadores y diputados de la misma coalición están marcadas por lógicas utilitarias, puesto que todos reconocen recibir apoyo para la generación y ejecución de proyectos.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Cuadro 17.- Tipo de relación sostenida por la muestra de alcaldes, consejeros regionales y concejales de la región de Coquimbo con algún senador de la misma coalición.

Tipo de relación con el senador de su misma coalición	Alcalde		Concejal		Consejero Regional	
	Casos	Resp. %	Casos	Resp. %	Casos	Resp. %
Respaldo Político	2	50,0	5	31,2	5	21,7
Recurso para campañas	0	0,0	2	12,5	1	4,3
Apoyo generación de proyectos	0	0,0	4	25,0	5	21,7
Apoyo ejecución de proyectos	1	25,0	2	12,5	3	13,0
Amistad personal	1	25,0	1	6,2	7	30,4
Relaciones profesionales	0	0,0	0	0,0	2	8,7
Otras	0	0,0	2	12,5	0	0,0
Total	2	100	10	100	10	100

Cuadro 18.- Tipo de relación sostenida por la muestra de alcaldes, consejeros regionales y concejales de la región de Coquimbo con algún diputado de la misma coalición.

Tipo de relación con diputados de misma coalición	Alcalde		Concejal		Consejero Regional	
	Casos	Resp. %	Casos	Resp. %	Casos	Resp. %
Respaldo Político	2	33,3	3	18,8	6	24,0
Recurso para campañas	0	0,0	2	12,5	1	4,0
Apoyo generación de proyectos	1	16,7	4	25,0	4	16,0
Apoyo ejecución de proyectos	1	16,7	2	12,5	4	16,0
Amistad personal	2	33,3	2	12,5	8	32,0
Relaciones profesionales	0	0,0	2	12,5	2	8,0
Otras	0	0,0	1	6,2	0	0,0
Total	2	100	7	100	10	100

Los datos anteriormente expuestos dejan de ser ciertos en lo que se refiere a las relaciones sostenidas con los diputados y senadores de otra coalición, puesto que alrededor de dos tercios de los consejeros regionales y concejales declaran no relacionarse con agentes senatoriales y diputacionales opositores. Llama la atención, sin embargo, que el 80% de los consejeros regionales declare una amistad personal con el diputado opositor y el 100% de los mismos con el senador opositor, aunque con muy pocos casos de entrevistados (cuadros 19, 20, 21 y 22).

Cuadro 19.- ¿Se relaciona o no con algún senador de otra coalición?

¿Se relaciona con el senador de la otra coalición?	Alcalde		Concejal		Consejero Regional	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Si	1	50,0	4	33,3	3	21,4
No	1	50,0	8	66,7	11	78,6
Total	2	100	12	100	14	100

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Cuadro 20.- Tipo de relación sostenida por la muestra de alcaldes, consejeros regionales y concejales de la región de Coquimbo con algún senador de otra coalición.

Tipo de relación con el senador de otra coalición	Alcalde		Concejal		Consejero Regional	
	Casos	Resp. %	Casos	Resp. %	Casos	Resp. %
Respaldo Político	0	0,0	2	25,0	0	0,0
Recurso para campañas	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Apoyo generación de proyectos	0	0,0	2	25,0	0	0,0
Apoyo ejecución de proyectos	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Amistad personal	0	0,0	3	37,5	3	100,0
Relaciones profesionales	1	100,0	1	12,5	0	0,0
Otras	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Total	1	100	4	100	3	100

Cuadro 21.- ¿Se relaciona o no con algún diputado de otra coalición?

¿Se relaciona con diputados de otra coalición?	Alcalde		Concejal		Consejero Regional		Total	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Si	2	100	4	33,3	5	35,7	11	39,3
No			8	66,7	9	64,3	17	60,7
Total	2	100	12	100,0	14	100,0	28	100,0

Cuadro 22.- Tipo de relación sostenida por la muestra de alcaldes, consejeros regionales y concejales de la región de Coquimbo con algún diputado de otra coalición.

Tipo de relación con diputados de otra coalición	Alcalde		Concejal		Consejero Regional	
	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.
Respaldo Político	1	25	1	16,7		
Apoyo generación de proyectos	1	25	1	16,7		
Amistad personal	1	25	1	16,7	4	80

Finalmente, en lo que se refiere a las relaciones que los consejeros regionales y los concejales⁹³ sostienen con los alcaldes (de la propia coalición y de otra coalición), lo que sobresale de los cuadros 23, 24, 25 y 26 es una representación sumamente utilitaria entre los agentes. Es así como el 76,9% de los consejeros regionales y el 80% de los concejales declaran relacionarse con el o los alcaldes de la coalición propia (cuadro 23), porcentajes que declinan relativamente cuando la pregunta se refiere a alcaldes de otra coalición, aun cuando se observa una gran mayoría de consejeros regionales y concejales que responden afirmativamente (cuadro 24). El utilitarismo de las relaciones entre los agentes involucrados es mucho más nítida, sin embargo,

⁹³ Dado que la muestra de alcaldes es pequeñísima (dos casos que se reducen a uno sólo cuando se trata de abordar las relaciones *entre* ediles), optamos por abordar únicamente la estructura de relaciones entre por una parte los consejeros regionales y concejales y por la otra los alcaldes.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

entre alcaldes, consejeros regionales y concejales de la misma coalición, lo que no debiese llamar a sorpresa, puesto que se trata de relaciones de utilitarismo político en el marco de la generación y ejecución de proyectos, recursos para campañas y respaldo político, cuatro ítems que participan del 60% de las respuestas a la pregunta referida al tipo de relación, a lo que cabría sumar una importante proporción de personas que reconocen una amistad personal con el edil (cuadro 24). Lo anterior deja de ser cierto cuando la pregunta concierne a alcaldes de otra coalición: en este caso, el utilitarismo declina en algo más de 20 puntos, lo que también es explicable por la naturaleza de un vínculo de rivalidad y competencia, el que deja menos espacio para la cooperación.

Cuadro 23.- ¿Se relaciona con algún alcalde la misma coalición?

¿Se relaciona con alcalde de la misma coalición?	Alcalde		Concejal		Consejero Regional		Total	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Si	1	100	8	80	10	76,9	19	79,2
No			2	20	3	23,1	5	20,8

Cuadro 24.- Tipo de relación sostenida con los alcaldes de la misma coalición.

Tipo de relación con alcaldes la misma coalición	Alcalde		Concejal		Consejero Regional	
	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.
Respaldo Político	1	33,3	4	16,7	4,0	17,4
Recurso para campañas			2	8,3	2,0	8,7
Apoyo generación de proyectos	1	33,3	4	16,7	5,0	21,7
Apoyo ejecución de proyectos			5	20,8	4,0	17,4
Amistad personal	1	33,3	5	20,8	7,0	30,4
Relaciones profesionales			3	12,5	1,0	4,3
Otras			1	4,2		
Total	1	100	7	100	10,0	100

Cuadro 25.- ¿Se relaciona o no con alcaldes de otra coalición?

¿Se relaciona con alcaldes de otra coalición?	Alcalde		Concejal		Consejero Regional		Total	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Si	1	100	7	70	8	61,5	16	66,7
No			3	30	5	38,5	8	33,3
Total	1	100	10	100	13	100,0	24	100,0

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Cuadro 26.- Tipo de relación sostenida con los alcaldes de otra coalición

Tipo de relación con alcaldes de otra coalición	Alcalde		Concejal		Consejero Regional	
	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.
Respaldo Político			2	18,2	1,0	10
Recurso para campañas			1	9,1		
Apoyo generación de proyectos			2	18,2	1,0	10
Apoyo ejecución de proyectos			1	9,1	4,0	40
Amistad personal	1	50	1	9,1	4,0	40
Relaciones profesionales	1	50	4	36,4		
Total	1	100	7	100	8,0	100

En lo que se refiere a las relaciones que sostienen los alcaldes, consejeros regionales y concejales de la muestra con el intendente, no resulta sorprendente el masivo reconocimiento de la existencia de un vínculo (cuadro 27). Distinto es el caso de la naturaleza de la relación, ya que a diferencia con otros agentes, lo que se desprende del cuadro 28 es un vínculo de naturaleza utilitaria que admite una interpretación en términos de confusión patrimonial. Utilitaria en el sentido que bastante más de la mitad de los agentes declara sentirse respaldado políticamente o apoyado en la generación y ejecución de proyectos por parte del intendente. Pero es también una relación interpretable en términos patrimoniales, en el sentido que una importante proporción de los alcaldes, consejeros regionales y concejales señala tener una amistad personal con el intendente (por ejemplo, el 24% de los CORES así lo informa), lo que puede ser complementado con el dato según el cual el 36,4% de los concejales declara poseer relaciones profesionales con el representante del ejecutivo en la región. Si le concedemos importancia a esta dimensión de relaciones profesionales y su interpretación en términos patrimoniales, es porque debemos recordar que una gran mayoría de consejeros regionales y concejales se desempeña laboralmente en el sector privado (ver cuadro 10), lo que introduce una relativa ambigüedad en la respuesta a esta pregunta.

Cuadro 27.- ¿Se relaciona o no con el intendente?

¿Se relaciona con el Intendente?	Alcalde		Concejal		Consejero Regional		Total	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Si	2	100	7	70	13	92,9	22	84,6
No			3	30	1	7,1	4	15,4
Total	2	100	10	100	14	100	26	100

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Cuadro 28.- Tipo de relación sostenida por la muestra de alcaldes, consejeros regionales y concejales de la región de Coquimbo con el intendente.

Tipo de relación con el Intendente	Alcalde		Concejal		Consejero Regional	
	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.
Respaldo Político	1	14,3	1	9,1	3	12
Apoyo generación de proyectos	2	28,6	3	27,3	6	24
Apoyo ejecución de proyectos	2	28,6	2	18,2	7	28
Amistad personal	1	14,3			6	24
Relaciones profesionales	1	14,3	4	36,4	2	8
Otras			1	9,1	1	4
Total	2	100	7	100	13	100

Finalmente, cabe interrogarse sobre la naturaleza de las relaciones que sostienen los alcaldes, consejeros regionales y concejales con la comunidad general de CORES. Es así como la relación con los consejeros regionales de la misma coalición es casi unánimemente reconocida por los tres tipos de actores (cuadro 29), del mismo modo que con consejeros regionales de otra coalición, aunque en este último caso en proporciones relativamente menores (la totalidad de los alcaldes dice hacerlo, seguidos por el 64,3% de los CORES), siendo los concejales el único agente que infringe este patrón de conducta⁹⁴ (cuadro 30). En cuanto al *tipo* de relaciones que se encuentran involucradas en este reconocimiento de interacciones con los consejeros regionales, lo que prevalece son vínculos de cooperación *política* cuando se trata de CORES de la misma coalición (las alternativas de “respaldo político”, “apoyo a la generación de proyectos” y “apoyo a la ejecución de proyectos” concentran la gran mayoría de las respuestas de los concejales y de los CORES) (cuadro 31). Distinto es el caso de los patrones de interacción con consejeros regionales de otra coalición, en donde predominan relaciones más diversificadas y equilibradas entre las distintas alternativas de respuesta, especialmente entre los concejales (cuadro 32).

Cuadro 29.- ¿Se relaciona o no con consejeros regionales de la misma coalición?

¿Se relaciona con CORES de la misma coalición?	Alcalde		Concejal		Consejero Regional		Total	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Si	2	100	11	100	12	85,7	25	92,6
No					2	14,3	2	7,4
Total	2	100	11	100	14	100,0	27	100,0

94 Lo que se explica por las escasas oportunidades de encuentro -cooperativo o competitivo- entre agentes que habitan y frecuentan espacios distintos de administración, comunal para los concejales y regional para los CORES.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Cuadro 30.- ¿Se relaciona o no con consejeros regionales de otra coalición?

¿Se relaciona con CORES de otra Coalición?	Alcalde		Concejal		Consejero Regional		Total	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Si	2	100	4	36,4	9	64,3	15	55,6
No			7	63,6	5	35,7	12	44,4
Total	2	100	11	100	14	100	27	100

Cuadro 31.- Tipo de relación sostenida por la muestra de alcaldes, consejeros regionales y concejales de la región de Coquimbo con los consejeros regionales de la misma coalición.

Tipo de relación CORES de la misma coalición	Alcalde		Concejal		Consejero Regional	
	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.
Respaldo Político	1	25	6	26,1	8	26,7
Recurso para campañas			2	8,7	1	3,3
Apoyo generación de proyectos	1	25	3	13,0	6	20
Apoyo ejecución de proyectos	2	50	6	26,1	4	13,3
Amistad personal			2	8,7	8	26,7
Relaciones profesionales			3	13,0	3	10
Otras			1	4,3		
Total	2	100	10	100	12	100

Cuadro 32.- Tipo de relación sostenida por la muestra de alcaldes, consejeros regionales y concejales de la región de Coquimbo con los consejeros regionales de otra coalición.

Tipo de relación con CORES de otra coalición	Alcalde		Concejal		Consejero Regional	
	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.
Respaldo Político			1	20	1	5,9
Recurso para campañas			1	20		
Apoyo generación de proyectos	1	20	1	20	5	29,4
Apoyo ejecución de proyectos	2	40			3	17,6
Amistad personal	1	20	1	20	6	35,3
Relaciones profesionales	1	20			2	11,8
Otras			1	20		
Total	2	100	4	100	9	100

En lo que se refiere a las relaciones que estas tres clases de agentes sostienen con los *concejales*, también se observan formas generalizadas de interacción cuando se trata de concejales de la misma coalición (cuadro 33), con diferencias de entre 20 y 40 puntos cuando se les pregunta a los entrevistados sobre si mantienen o no relaciones con concejales de otra coalición (cuadro 34). Al interrogarnos acerca del *tipo* de relaciones que se encuentran así aludidas, llama la atención un patrón de interacción de corte utilitario y patrimonial cuando se trata de concejales de la misma coalición, con un fuerte predominio de las alternativas “amistad personal” y

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

“relaciones profesionales” entre los propios concejales (55% sumando las respuestas a ambos ítems), un patrón que declina al 30,3% de las respuestas entre los consejeros regionales (cuadro 35). Sin embargo, resulta aún más sorprendente que este mismo patrón se aprecie en las relaciones sostenidas con los concejales de otra coalición, con tasas superiores (las alternativas “amistad personal” y “relaciones profesionales” concitan casi el 54% de las preferencias de los concejales y de los consejeros regionales, en este último caso con un curioso predominio de la amistad personal -46,7%- con los concejales de otra coalición) (cuadro 36). Si se puede hablar de un patrón de interacción utilitario y patrimonial, es porque las alternativas “amistad personal” y “relaciones profesionales” guardan a primera vista escasa relación con vínculos de naturaleza más política, lo que permite hipotetizar acerca del predominio del interés afectivo y personal (en este caso porque se trata de relaciones profesionales), lo que se debe probablemente a que los encuentros -formales e informales- con los concejales se producen en espacios susceptibles de generar sociabilidad.

Cuadro 33.- ¿Se relaciona o no con concejales de la misma coalición?

¿Se relaciona con Concejales de la misma Coalición?	Alcalde		Concejal		Consejero Regional		Total	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Si	2	100	10	90,9	13	92,9	25	92,6
No			1	9,1	1	7,1	2	7,4
Total	2	100	11	100	14	100	27	100

Cuadro 34.- ¿Se relaciona o no con concejales de otra coalición?

¿Se relaciona con Concejales de otra Coalición?	Alcalde		Concejal		Consejero Regional		Total	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Si	2	100	6	54,5	10	71,4	18	66,7
No			5	45,5	4	28,6	9	33,3
Total	2	100	11	100,0	14	100,0	27	100,0

Cuadro 35.- Tipo de relación sostenida por la muestra de alcaldes, consejeros regionales y concejales de la región de Coquimbo con los concejales de la misma coalición

Tipo de relación con concejales de la misma coalición	Alcalde		Concejal		Consejero Regional	
	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.
Respaldo Político	1	14,3	3	15	8	24,2
Recurso para campañas					2	6,1
Apoyo generación de proyectos	2	28,6	3	15	6	18,2
Apoyo ejecución de proyectos	1	14,3	2	10	7	21,2
Amistad personal	1	14,3	6	30	8	24,2
Relaciones profesionales	2	28,6	5	25	2	6,1
Otras			1	5		
Total	2	100	9	100	13	100

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Cuadro 36.- Tipo de relación sostenida por la muestra de alcaldes, consejeros regionales y concejales de la región de Coquimbo con los concejales de otra coalición

Tipo de relación con concejales de otra coalición	Alcalde		Concejal		Consejero Regional	
	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.
Respaldo Político					1	6,7
Apoyo generación de proyectos	1	20	3	23,1	4	26,7
Apoyo ejecución de proyectos	1	20	3	23,1	2	13,3
Amistad personal	1	20	4	30,8	7	46,7
Relaciones profesionales	2	40	3	23,1	1	6,7
Total	2	100	6	100	10	100

En síntesis, la encuesta administrada a 28 agentes en la región de Coquimbo proporciona información interesante acerca de los modos de acceso a las posiciones de alcalde, consejero regional y concejal, así como sobre el tipo de relaciones que los distintos agentes sostienen entre sí y con el intendente. La representación que se desprende de los patrones de interacción es compleja, puesto que en ellos se observan racionalidades políticas, utilitarias y patrimoniales que varían en alcance e importancia de un agente a otro.

A partir de ahora, lo que cabe preguntarse es cómo estos patrones podrían afectar las preferencias y los comportamientos de los agentes en el contexto doctrinario promovido por la OCDE y el Consorcio para la Reforma del Estado. Para tal efecto, es importante detenerse brevemente en ambas doctrinas descentralizadoras, con el fin de identificar tensiones, contradicciones y complementariedades.

¿La OCDE versus los think tanks chilenos?: tendencias y tensiones doctrinarias.

Estos dos documentos de “doctrina” descentralizadora son portadores de visiones y concepciones que en algunos aspectos son complementarias, mientras que en otros se encuentran en una relación de tensión, y eventualmente de contradicción. En primera aproximación, llama la atención la diferencia de enfoques entre ambos documentos: mientras la OCDE privilegia una mirada que toma sistemáticamente en consideración a los territorios de las regiones de Chile, el Consorcio para la Reforma del Estado privilegia una concepción del aparato estatal, especialmente el central, con una clara indiferencia respecto de las especificidades de los territorios involucrados. Si bien estas diferencias se explican por elecciones de método, pese a todo ambos documentos expresan algún tipo de doctrina acerca de lo que descentralizar quiere decir.

Es así como, para la OCDE, la descentralización supone tomar muy en serio, además de las necesidades de participación de los ciudadanos, las características generales y particulares de los territorios regionales, con el fin de plasmar sobre ellos instituciones adaptadas a sus exigencias. En cuanto al Consorcio para la Reforma del Estado, no es una casualidad si la totalidad de su lenguaje es portador de categorías e ideas de política (*policy*) de corte modernizador, en donde son las instituciones y el aparato estatal los que requieren ser modernizados, independientemente (o casi) de las características y singularidades de los territorios implicados. En tal sentido, puede entenderse que el consenso observable entre los *think tanks* del Consorcio, se refiera fundamentalmente a necesidades de coordinación sistémica de políticas y

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

agencias públicas de gran alcance, así como a la introducción de mecanismos meritocráticos destinados al personal estatal (mediante distintas modalidades de incentivos), los que podrían ser replicados en niveles de gobierno sub-nacional, con una clara predilección por los municipios.

En lo que se refiere a las dos concepciones de la descentralización que se encuentran involucradas, el informe de la OCDE identifica claramente, y con razón, un verdadero dilema chileno, el que consiste en una tensión entre dos dinámicas contradictorias, cada una de ellas encontrándose en el origen de opciones específicas de política:

- por una parte, la OCDE sostiene que “la proximidad ayuda a entender y adaptar la respuesta a las demandas/oportunidades locales específicas”, lo que conduce a otorgar “poderes de decisión a los niveles inferiores de gobierno, al estar más cerca de los ciudadanos” (p.188);
- por otra parte, “retener el control en el nivel central ayuda a alcanzar metas nacionales y a asegurar coherencia territorial” (p.188).

Lo interesante en estas dos dinámicas contradictorias es que, al final de cuentas, permiten justificar dos concepciones contrapuestas de la descentralización en Chile. Así, mientras la OCDE opta por una estrategia de descentralización *territorial* con autoridades electas, el Consorcio para la Reforma del Estado privilegia una estrategia de descentralización *funcional*, no necesariamente a partir de autoridades democratizadas, y en cualquier caso de manera subordinada a la centralidad coordinadora de un Estado central reformado y modernizado. No es una casualidad, en efecto, si la OCDE plantea para Chile como objetivo central “una democracia más fuerte y con mayor participación, un *management* público más eficiente y una competitividad regional mejorada” (p.179), lo que se contrapone con la postura asumida por el Consorcio de *think tanks* según la cual se trata de descentralizar los “instrumentos de gestión tanto en recursos financieros como en recursos humanos” (p.11), sin presuponer algún tipo de descentralización de la iniciativa, vale decir del poder de idear y decidir.

Es importante no perder de vista esta tensión entre el enfoque de la OCDE y la concepción del Consorcio para la Reforma del Estado, la que no se resuelve ni dirime única y exclusivamente apelando a buenas o mejores razones. En efecto, ambas concepciones se encuentran racionalmente fundadas, a partir de elecciones de determinados valores.

En el caso del Consorcio, lo que realmente importa es el reconocimiento de una necesidad derivada de un diagnóstico del Estado chileno, el que es difícilmente discutible: su “fragmentación actual”, carente de “flexibilidad organizacional” y sin orientaciones hacia resultados, imperfectamente profesionalizado e indiferente ante el valor atribuido al mérito (p.7 y 8). Sin duda, se trata de un diagnóstico fundado en razones, y que además es portador de una determinada concepción del Estado, al ser concebido como “prestador de servicios” (p.5), lo que explica el predominio de los principios de efectividad y eficiencia (p.5). Puede entonces entenderse que los desafíos derivados de estas elecciones de valores sean, para el Consorcio, los siguientes:

- “de gestión y coordinación horizontal y vertical de la acción del Estado” (p.7);
- “de coordinación y orientación hacia el resultado, con flexibilidad organizacional” (p.7);
- de “profesionalización del servicio público” (p.7),

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Lo que justifica, por consiguiente, la creación de una Oficina de la Presidencia mediante la fusión de los Ministerios Secretaría General de la Presidencia y de Gobierno.

Mientras que en el documento del Consorcio prevalece una concepción modernizadora de corte ingenieril fundamentalmente referida a la estructura y las funciones del Estado central⁹⁵, fuertemente indiferente ante las especificidades de los territorios del país (salvo para fines de desarrollo regional), el enfoque de la OCDE se caracteriza por privilegiar precisamente aquello que es concebido como componente auxiliar por el Consorcio. La OCDE considera como “principal desafío” para Chile la “coordinación de los diferentes actores y prácticas en el gobierno regional” (p.170), lo que a su vez supone la democratización de todas sus autoridades, con clara conciencia de los problemas de “lealtades divididas” referidos a la figura actualmente vigente del intendente, pero también respecto de “los funcionarios públicos desconcentrados en las regiones” (p.170). La OCDE entiende por enfoque territorial aquella aproximación que toma seriamente en cuenta las especificidades de los diversos territorios de Chile (demográficas, culturales, económicas, sociales), lo que justificaría políticas territoriales idealmente originadas en instituciones legítimas de nivel regional. No obstante, el informe de la OCDE introduce una observación precautoria acerca de las promesas y los límites de la descentralización territorial, al sostener que “en sociedades con severas desigualdades políticas y económicas, la descentralización puede exacerbar estas desigualdades” (p.181). En tal sentido, esta observación permite justificar, o a lo menos entender racionalmente el enfoque presente en el documento elaborado por el Consorcio para la Reforma del Estado. Pero más profundamente, lo que realmente importa destacar del informe de la OCDE son las cuatro grandes resistencias al cambio descentralizador en Chile:

- “la falta de capacidad de los actores sub-nacionales para conducir las responsabilidades de la nueva gobernanza” (p.184);
- “las amenazas a la disciplina fiscal” (p.184);
- “el riesgo del crecimiento económico” (p.185);
- “la insuficiente democracia local” (p.185).

Como se puede apreciar, se trata de cuatro grandes resistencias al cambio, puesto que involucran juicios de realidad y temores de gran alcance que, juntos, se encuentran en el origen de una enorme *desconfianza* hacia las formas de gobierno sub-nacional. Si bien se trata de una desconfianza a menudo sustentada en diagnósticos, además de estar tácitamente influenciada por la comparación con algunos países vecinos⁹⁶, no parece discutible que se trata de la principal resistencia al cambio descentralizador, en este caso fundamentalmente adscrita a los agentes tecnocráticos y a aquel segmento transversal de agentes políticos que confían en las virtudes del presidencialismo chileno. Esto es lo que explica, por consiguiente, que se puedan observar distintas posturas en el personal político respecto de la descentralización, algunos

95 La incidencia en las instituciones de gobierno sub-nacional pasaría a ser la réplica de lo logrado en el nivel central, con predominio de una concepción municipalista por razones de proximidad con los ciudadanos, o en su defecto por la vía de traspasos de funciones y atribuciones de acuerdo con una lógica de subordinación respecto del epicentro modernizador conformado por el Estado central.

96 Concretamente, las situaciones de crisis presupuestaria y financiera en las que se encuentran varios gobiernos provinciales argentinos.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

adhiriendo a una concepción funcional cercana a la del Consorcio⁹⁷, y otros más proclives a aceptar una definición de corte territorial (como la que es expresada por la OCDE)⁹⁸.

Lo anterior permite, entonces, hacerse una idea del papel político que ambos documentos doctrinarios pueden desempeñar desde la perspectiva de los diversos agentes que se encuentran presentes en el territorio regional. En tal sentido, parece razonable pensar que los intereses y las preferencias de los distintos agentes se ajustarán a la racionalidad contradictoria de ambas “doctrinas”, provocando adhesiones y rechazos, aceptaciones y reparos, usos doctrinarios y reapropiaciones políticas de lo que descentralizar quiere decir para la OCDE y el Consorcio para la Reforma del Estado. En efecto, no debiese llamar a sorpresa que, del mismo modo que la OCDE y el Consorcio entienden de modo distinto un proceso descentralizador en Chile, los agentes políticos presentes en la región (intendentes, senadores, diputados, consejeros regionales y alcaldes) también lo conciben contradictoriamente, en este caso por la vía de la interpretación del material doctrinario a partir de incentivos y desincentivos que afectan de modo más o menos directo los respectivos intereses implicados.

Elementos de sociología de las preferencias e intereses: hipótesis de apropiación de las dos “doctrinas” descentralizadoras

Estas dos doctrinas no deben ser concebidas como objeto de apropiación estamental, o si se quiere “en bloque” por senadores, diputados, alcaldes o consejeros regionales, puesto que varios usos doctrinarios son pensables al interior de cada grupo de agentes, en función de las distintas capacidades y de los diferentes recursos disponibles a escala individual, dependiendo además de si se trata de agentes hegemónicos o no en cada región.

En tal sentido, cuatro tipos de situaciones parecen verosímiles, cada una de ellas estando sujetas a fuentes de variación en función de los parámetros previamente señalados.

La primera situación concierne los senadores y diputados, quienes, dependiendo de si poseen o no un acceso eficiente al centro, serían más o menos proclives a apropiarse una u otra de las doctrinas bajo estudio. Es así como, en caso de que los senadores y diputados posean un acceso eficaz al centro, éstos podrían ser racionalmente más proclives a apropiarse la doctrina del Consorcio para la Reforma del Estado, en cuyo caso se transformarían en socios de políticas modernizadoras con probabilidad de satisfacer sus intereses articulándolas a escala regional, y ciertamente ensayando formas de protagonismo en el contexto del trabajo legislativo. Naturalmente, esta posibilidad se tornaría tanto más plausible cuanto mayor es la hegemonía electoral y política que estos agentes ejercen en, y desde sus circunscripciones. Al revés, aquellos senadores y diputados que no se benefician del estatus de agentes hegemónicos, y que además carecen de acceso eficiente al centro, podrían privilegiar formas de apropiación de la doctrina de descentralización territorial tal como es promovida por la OCDE.

97 Por convicción personal, o por la relativa afinidad política e intelectual con la actividad desplegada por los think tanks que conforman el Consorcio, cualesquiera sean los partidos a los que pertenecen los agentes.

98 En este caso, también por diversas razones, desde la inmersión natural en el territorio de la región por parte del agente hasta la convicción intelectual de la necesidad de descentralizar territorialmente (caso típico de aquel segmento transversal de agentes parlamentarios que en algún momento se dieron a conocer como los “federales”), pasando por la amplia gama de intereses políticos y de protagonismo regional que se acomodan mal a una definición estrictamente funcional de la descentralización.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

La segunda situación que cabe tomar en consideración es la de los alcaldes y concejales, quienes, debido al componente “municipalista” que se encuentra presente en la doctrina del Consorcio, podrían transformarse en aliados potenciales de los agentes senatoriales y diputacionales, en un escenario de oposición de los consejeros regionales. Sin embargo, es importante precisar el argumento, admitiendo una fuente de variación de esta segunda situación. Dependiendo del alcance del enfoque “municipalista”, los senadores y diputados política y electoralmente hegemónicos que además se benefician de un acceso eficiente al centro podrían exhibir un patrón de comportamiento divergente *al interior* de la doctrina del Consorcio, por ejemplo introduciendo límites al enfoque “municipalista” con el fin de preservar un mínimo de margen de maniobra y protagonismo en sus relaciones con el centro.

La tercera situación concierne a los consejeros regionales, quienes, suponiendo un modo de generación de su autoridad por la vía del sufragio universal directo y formas de redistribución del poder favorables al gobierno regional, deberían racionalmente ser más proclives a adherir al enfoque de descentralización territorial que es promovido por la OCDE. Con el fin de reforzar la verosimilitud de esta tercera situación, es importante no perder de vista la incidencia actitudinal y comportamental de la democratización de la comunidad general de consejeros regionales, quienes dejarían de depender de los concejales y de la influencia -directa o indirecta- de los diputados y senadores, especialmente de aquellos que son agentes hegemónicos. Sin embargo, también aquí es posible apreciar una fuente de variación, puesto que consejeros regionales debidamente empoderados por el sufragio universal directo podrían transformarse en agentes de tipo *broker* en el marco de la doctrina del Consorcio para la Reforma del Estado, lo que a su vez supone un enfoque de inspiración “municipalista” subordinado al predominio funcional del Gobierno Regional. Naturalmente, esta fuente de variación implicaría la oposición de la comunidad de alcaldes y concejales.

Finalmente, cabe consignar el juego de poderes entre agentes que, todos ellos, esgrimirían formas propias de legitimidad electoral. En este contexto, agentes con peso electoral específico debiese redundar en la aparición de incentivos para transitar entre posiciones electivas, con la consiguiente amenaza que ello podría suponer para agentes que ya ejercen tal o cual posición electiva, con todo lo que ello implica para fines de reelección. Si bien la evidencia tanto objetiva como subjetiva referida a los concejales (electos de modo directo) y consejeros regionales (electos por mecanismos indirectos) no arroja patrones generales de tránsito desde una posición a otra, cabe sin embargo tomar en consideración la alta probabilidad de que los consejeros regionales terminen siendo electos al sufragio universal directo. En tal sentido, la democratización de los consejeros regionales podría permitir la emergencia de CORES electoralmente hegemónicos con capacidad de amenazar a los agentes senatoriales y diputacionales, del mismo modo que concejales electoralmente hegemónicos podrían ver en la posición de CORES electos una fuente de promoción.

En todos los casos, no se observa a primera vista la posibilidad de configurar bloques homogéneos favorables a tal o cual doctrina descentralizadora. De manera más compleja, lo que se aprecia es un conjunto de situaciones dinámicas, a menudo sujetas a fuentes de variación de los intereses y preferencias de todos los agentes, en contextos de rivalidades intra-bloques y entre bloques que tornan sumamente inciertas las formas de apropiación de las doctrinas de la OCDE y del Consorcio.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Anexo 2: Clientelismo político y actores populares en tres Regiones de Chile⁹⁹

John Durston¹⁰⁰

Introducción

En este artículo se pretende explorar algunas ideas relativas a las formas de clientelismo político regional en Chile y a sus efectos en las organizaciones populares o subalternas que intentan constituirse en actores a nivel regional en la Araucanía (IX Región), la Región del Bío-Bío (VIII) y la Región de Coquimbo (IV o Norte Chico). Este trabajo es el resultado de un estudio cualitativo, de cientos de entrevistas a lo largo de la última década (1999-2009). Se trata de un método inductivo, sugerente de hipótesis y modelos tentativos más que la comprobación de certezas.

El marco conceptual general es el ‘enfoque de actores’ de Norman Long (2001), que permite analizar los cambios sociales en términos de las estrategias de actores provenientes de ‘esferas de vida’ diferentes, particularmente en sus interacciones en las interfaces o áreas de traslapeo entre esas esferas, en que ciertos actores aprenden a comunicarse en el lenguaje de otra esfera. En el gráfico que sigue, hay tres campos con múltiples actores que interactúan en las interfaces entre estos campos, en cada Región vista como sistema complejo adaptativo (Ver Figura 1.).

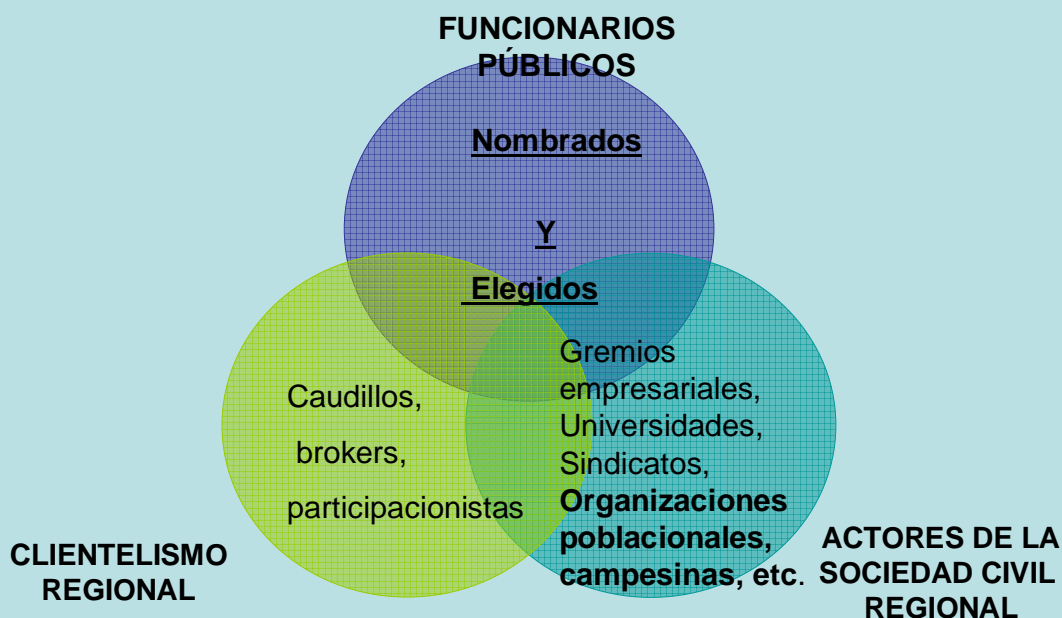
Existen dudas bien fundadas sobre si las Regiones definidas por la dictadura militar de 1973 a 1989 tiene existencia real como *territorios*, es decir, como realidades de la geografía humana, como son las cuencas habitadas o los espacios físico-culturales definidos por diferentes etnias. Para el análisis que sigue, puede decirse que *el Estado hace el territorio*, ya que tanto los territorios electorales como los administrativos han sido definidos por leyes y por prácticas de gestión pública. Estos son justamente los ‘campos de juego’ (en la terminología de Bourdieu) que definen el entorno de, y son a su vez transformados por, la institucionalidad informal que se conoce como clientelismo político.

Una constatación inicial de la investigación es que el clientelismo está profundamente incrustada (*embedded*) en las instituciones y prácticas políticas de las regiones estudiadas, compenetrando gran parte del aparato público con el cual interactúan los sectores populares (estratos socioeconómicos cercanos a la línea de pobreza; grupos ‘subalternos’). En contraste, se constata también la incipiente emergencia (o re-emergencia) de actores y movimientos de estos sectores populares ‘excluidos’ del crecimiento económico y de la tom

⁹⁹ 30 de Septiembre de 2009

¹⁰⁰ Consultor Programa Ciudadanía y Gestión Pública, U de los Lagos

CLIENTELISMO, ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL REGIONAL



Enfoque de Actores en un Sistema Complejo Adaptativo

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Nuestra pregunta central de análisis es justamente sobre las implicancias que puedan tener los cambios en el clientelismo para el fortalecimiento de actores sociales populares 'sentados en la mesa' frente a funcionarios de los respectivos Gobiernos Regionales. Para iniciar este análisis, tomamos las principales conclusiones de un estudio de las historias de actores sociales regionales en México, realizado por Jonathan Fox en la década de los '90. La pregunta de Fox era ¿Cómo se sube de escala desde las organizaciones de las pequeñas comunidades al nivel de organizaciones populares de peso en un territorial regional? Estas hipótesis son:

1. Superar las 'solidaridades excluyentes' locales
2. Confrontar las élites regionales, sin perder lazos con las bases
3. Socializar rápidamente información relevante para sus estrategias
4. Espacios creados desde arriba son ocupados por movilizaciones desde abajo
5. Aprovechar ventanas de oportunidad coyunturales
6. Coproducción en redes entre funcionarios progresistas, organizaciones de base y otros actores de la sociedad civil nacional e internacional (Fox 1996)

Volveremos a referirnos a algunas de estas hipótesis más adelante.

I. Clientelismo Político y Capital Social

El clientelismo político es entendido generalmente como un intercambio de "favores por votos" (Auyero 2001). Pero es, sobre todo, un intercambio relacional que pretende establecer y alimentar una relación personal duradera entre las partes¹⁰¹. Este tipo de intercambio a través de redes de relaciones personales puede ser caracterizado como un "capital social personal" que es propiedad del individuo (*ego*) en el centro de su propia red *ego-centrada* de "contactos" con forma de telaraña¹⁰².

En este trabajo entenderemos capital social como un contenido de ciertas relaciones e instituciones sociales caracterizadas por actitudes de confianza y por conductas de reciprocidad y cooperación. Estas conductas se retroalimentan con normas culturales en un círculo virtuoso de acumulación de capital social.

En resumidas cuentas, el clientelismo es más que un intercambio de favores por votos. Como conjunto de relaciones personales, con elementos de afecto y reciprocidad difusa, operando como una extensión de las redes de ayuda mutua, cabe plenamente en el marco conceptual del capital social, como una forma vertical, asimétrica de capital social personal. Aplicar este

¹⁰¹ 'Desde el "favor fundacional" una relación de ayuda mutua se ha desarrollado...[los clientes] están vinculados al mediador "por medio de lazos que se extienden más allá del momento fugaz en que el que se realiza la transacción (Durkheim)...La transacción fundacional se convierte en lazo, y estos lazos se concatenarán en redes' (Auyero 2001).

¹⁰² Pero, visto desde la perspectiva de la sociedad y no del individuo, en cada relación interpersonal de reciprocidad hay *dos* propietarios, unidos por el lazo de múltiples favores y de gestos de amistad..

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

marco nos puede ayudarnos a entender mejor el complejo, variado y cambiante fenómeno del clientelismo político en las regiones estudiadas.

Este marco nos permite seleccionar algunos conceptos que serán útiles –sin prejuizar si algunos tipos de clientelismo habrán desaparecido, u otros nuevos han emergido- para nuestro análisis de los casos empíricos. Anticipando algunos hallazgos de este y otros estudios empíricos en Chile estos conceptos o hipótesis son:

- El clientelismo político es una forma **personalizada, asimétrica e interclase** de inclusión social de personas y comunidades subalternas.
- Facilita a estos estratos populares el acceso a recursos controlados por estratos privilegiados, principalmente los recursos públicos.
- Es un fenómeno antiguo, pero de **plena vigencia** en varios países con sistemas electorales representativos.
- Hay una importante **variedad** de roles y relaciones que responden a diferentes situaciones de clientelismo político.
- Aunque se trata básicamente de "favores por votos", tiene otras facetas importantes, como son 1) el vínculo **afectivo** y 2) su función como extensión “hacia arriba” de las redes micro locales tradicionales de ayuda recíproca en las estrategias de los miembros de sectores subalternos.
- Hay indicios de que las formas predominantes de clientelismo político están cambiando en Chile, sin que la frecuencia de relaciones clientelares en general haya disminuido. En estas páginas pretendemos examinar algunas tendencias regionales de los vínculos de la clase política con sus clientes de estratos pobres, y de las posibilidades de densificación en el territorio de actores más autónomos.

II. De Caudillos a Brokers: Cambios en el Clientelismo de la IX Región, 1999 - 2002

2.1. Memoria social: La memoria social, que se mantiene viva mediante los relatos orales de las personas mayores y son aprendidos por las nuevas generaciones, constituyen una forma de capital social de los sectores populares, ha sido llamado ‘capital social “subsidente”’.

En el caso de las comunidades mapuche de la IX Región, este concepto es sumamente apropiado, porque las historias de hazañas colectivas y de anteriores líderes corren invisibles, *subsidentes* como la napa debajo de un río aparentemente seco.

Las comunidades mapuche recuerdan, por supuesto, las figuras heroicas de los guerreros que resistían la invasión española, pero también, mucho más cercano, los bisabuelos que resistieron la llamada "pacificación" a principios de la década de los 1880 y los abuelos

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

titulares de los títulos de merced, nombrados en documentos legales todavía vigentes, que fundaron sus respectivas reducciones. Los hijos y nietos de esos primeros longkos asentados también han tenido historias de unidad y lucha. La mayoría conservan sus rewes, lugares sagrados que unen a varias comunidades en la vigente religión mapuche. Los que no los tienen, por haber perdido la tierra por usurpaciones de vecinos wingka, conocen los lugares y tiendan a asistir a los rewe de otras comunidades. También recuerdan el Cautinazo, en que, como parte de la reforma agraria, recuperaron grandes extensiones de tierras usurpadas, y el golpe de estado, con la contrarreforma, represión, tortura, exilio y asesinato de muchos de sus líderes .

Con el retorno a la democracia, nuevos aires fueron favorables a la creación de espacios que las comunidades mapuche han sabido ocupar. Las elecciones municipales llevaron nuevas formas de clientelismo, crecientemente competitivas. La Ley Indígena y la creación de los programas de CONADI estimularon la formalización de las comunidades como paso para participar en la recuperación de la identidad y en los beneficios materiales para paliar la pobreza.

2.2. ¿Favores por votos? Observaciones y entrevistas realizadas en comunidades mapuche de Villarrica parecían inicialmente apoyar la visión del clientelismo como un intercambio instrumental de favores por votos. Como dijo un dirigente mapuche,

“Yo me estoy apoyando en los políticos...así como los políticos quieren algo de nosotros, hay que pegarles una mascada. ¿Como van a comerse la manzana, ellos solos?”(Presidente de comunidad mapuche)

Sin embargo, en un *performance* frente a la comunidad reunida, el mismo dirigente enfatizaba conceptos de gratitud, desligando la solución de problemas de un eventual *quid pro quo*:

“Nosotros no somos políticos, pero a través de los parlamentarios, de los políticos, se consiguen las cosas...El Diputado y el Senador *apechugan* por los proyectos”. tienen la gentileza, ya, ellos van allá y luchan por ese proyecto...” (Presidente comunidad mapuche Villarrica).

Este aspecto emotivo del clientelismo ha sido subrayado por los antropólogos:

“Para los clientes... los mediadores no son los políticos inescrupulosos y corruptos de los que hablan otros...Son gente buena, que ayuda, que se sacrifica, con las que tienen una relación personal, a veces amistad”. (J. Auyero)

CUADRO 1.

VÍNCULOS VERTICALES DEL PRESIDENTE
DE LA COMUNIDAD INDÍGENA DE AÑILCO

ÉPOCA	'SOCIOS'	VÍNCULOS	Dan Accesos A:
1999-2000	Funcionarios municipales	'Clientelar paternalista'	Alcalde
1999-2000	Dirigente territorial del movimiento étnico Mapuche	'Movilización Disciplinada'	INDAP, CONADI; rescate de identidad Mapuche
2000-2001	Dirigentes de partidos políticos	'Semi Clientelar'	Bienes por votos, INDAP, CONADI
2001-2002	Técnico comprometido de CONADI	'Coproducción'	Bombas de riego

18

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

“[La relación clientelar] es un contrato diádico vertical, *personal* y de reciprocidad difusa...El componente de afecto, como en toda relación personal de reciprocidad generalizada, es un elemento necesario; si no está presente, debe ser fingido.” (E. Wolf)

2.3. Cambios en el vínculo clientelar iniciados por un líder. El mismo dirigente citado arriba cambió de ‘patrón’ en un proceso de aprendizaje¹⁰³ de ensayo y error que sólo al final de dos años dio un beneficio material a su comunidad. El Cuadro 1 da cuenta de este proceso. Comenzó con un ‘buen patrón de fundo’ el alcalde RN Gudenschwager (designado y después elegido), pasando por una concejala, Ingrid Pramb (esposa de diputado y posterior alcaldesa), quien describió su vínculo como concejala con las comunidades rurales:

“Yo tengo el listado de los proyectos que la CONADI está favoreciendo, que los ingresó al presupuesto. Una vez que los proyectos [de estas comunidades] entren a la batería [nacional] de proyectos, hay que hacerles un *lobby* para que quede elegido, porque los proyectos de la Región son muchísimos y la plata no alcanza para todos...Entonces, si ellos [los mapuche] no tienen la información, [y] si uno no sabe de sus problemas...” *guagua que no llora no mama*” es un dicho que hay aquí.” (Concejal de Villarrica)

Este caso (Villarrica en torno al cambio de milenio) ilustra la variabilidad presente en el clientelismo, en un contexto de gran asimetría de poder. Obliga, entonces, a diferenciar entre *varios tipos de clientelismo*. En primer lugar, ‘Hay que limitar la terminología “patrón-cliente” a los fenómenos clásicos para mantener su utilidad analítica’ (Valenzuela, 1977). La diferencia más básica es entre el tradicional patrón y los *brokers* que compiten entre sí: [Los Brokers] ‘más bien son mediadores, con tráfico de influencias...’ (Auyero 2001).

El clientelismo tal como se practicaba en Villarrica en el período analizado aquí muestra varios matices y subtipos. Primero, en cuanto a los matices: a) el clientelismo político es una forma personalizada, asimétrica e interclase¹⁰⁴, de integración subordinada pero también de capital social individual para el cliente; b) es un fenómeno antiguo, pero de gran vigencia actual en varios países con sistemas electorales representativos; c) hay una importante variedad de roles y relaciones que responden a diferentes situaciones de clientelismo político; d) aunque las prácticas clientelares son reñidas con los máximos ideales de la democracia, ambos conviven en las democracias reales y aportan beneficios concretos a los estratos más pobres; e) aunque se trata básicamente de “favores por votos”, tiene otras facetas importantes, como son: el vínculo afectivo, y su función como extensión “hacia arriba” de las redes de ayuda recíproca en las estrategias de supervivencia en los estratos pobres; y f) hay indicios de que las formas predominantes de clientelismo político están cambiando, evolucionando desde la clásica relación patrón-cliente hacia formas de *brokers* competitivos y, en algunos casos, incluso hacia

¹⁰³ ‘La competencia de patrón contra patrón ofrece al cliente una palanca’ (E. Wolf)

¹⁰⁴ En el contexto de este estudio, el clientelismo político tiene además un aspecto de inclusión *interétnica* subordinada.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

relaciones 'sinérgicas' o de 'coproducción', surgidas de pactos negociados entre facciones semiclientelares o reformistas, de la clase política, y sus clientes de estratos pobres.

En este estudio en Villarrica se pudo observar casi todos los tipos propuestos de clientelismo, tanto "clásicos" como "modernos". De esta manera, había: a) caudillos, que controlaban puestos de trabajo en administración pública y podían ejercer una presión importante para la designación de programas públicos a ciertas comunidades o grupos de sus seguidores. En Villarrica esto era el caso de los senadores, mientras que el Alcalde de Villarrica, al comienzo de este estudio (1999), también correspondía al tipo caudillo al nivel comunal. b) Caciques locales, se trata por supuesto de caciques políticos, no de *lonkos* (autoridades tradicionales mapuches). c) Brokers que corresponde al intermediario político que predominaba en Chile en el 2000. En Villarrica, la competencia entre patrones les convirtió en *brokers*, en competencia entre sí. Se observó la emergencia de algunos *brokers* semiclientelistas, de los sectores más progresistas al interior de los partidos de gobierno, quienes realizaban favores para satisfacer necesidades materiales de los pobres, pero, a la vez, proponían una relación más horizontal y democrática con sus bases en el caso de Villarrica. Por último, había d) gestores o 'gestionadores' de base, otra especie en aumento en el periodo de estudio. Ejemplos son los presidentes de juntas de vecinos y de comunidades mapuche, quienes desarrollaron conocimientos y contactos en diversas oficinas públicas para gestionar las solicitudes y los proyectos de sus respectivas comunidades.

De acuerdo a investigaciones recientes en Chile, esta última categoría (Durstun 2007, Arriagada 2009), la del **líder gestor** o, (más apropiadamente), **gestionador** es de creciente importancia en Chile:

“Cuando uno va y hace las **gestiones**, cuando uno realmente busca y mueve los *pitutos*¹⁰⁵, allí ve que en realidad hacen falta, porque así es el sistema lamentablemente..” (líder mapuche de Galvarino)

2.4. Movimiento y clientelismo. Otro aprendizaje del caso de Villarrica es sobre la compleja relación entre clientelismo y los movimientos sociales. En este caso, surgió un movimiento étnico contencioso (Tarrow 1998) clásico, orientado a la acción directa para la cual movilizaron un número grande de personas, para obligar al Estado a satisfacer sus demandas y escuchar sus propuestas. El Cuadro 2. resume los principales tipos de acciones directas.

Pero incluso en el caso de un movimiento étnico contencioso, las comunidades mapuches pobres se interesan principalmente en la satisfacción inmediata de problemas materiales:

*“Lo único que he conseguido del presidente [del movimiento étnico] ha sido este asunto de los bonos de 100 mil pesos [fruto de una toma de la oficina de INDAP]. El resto de las ayudas que se han conseguido acá han sido por los otros candidatos.”*¹⁰⁶

¹⁰⁵ una relación de influencia personal con un funcionario en posición de conseguir favores, empleo, resoluciones favorables, etc.— es claramente una forma de capital social individual, con apariencias de amistad y regida por principios de reciprocidad difusa. Este término chileno tiene equivalentes en otros países latinoamericanos, como el concepto de *cuello* en Guatemala (Reina, 1959; Wolf, 1963; Durstun, 1972), o *cuñas*, *contactos*, *santos en la corte*, etc. en diversos países.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Como las comunidades quieren resultados concretos, los movimientos confrontacionales tienen que combinar sus demandas utópicas con medidas para paliar la pobreza:

No nos organizamos para recibir solamente lo que caiga, sino que nos organizamos para exigir derechos y para exigir también un respeto a la propuesta que queremos entregar. Nosotros no descuidamos el objetivo principal, pero tampoco descuidamos que las comunidades tienen necesidades inmediatas".
(Presidente movimiento mapuche Villarrica)

Algunos dirigentes muy confrontacionales negocian pactos con los partidos clientelares y sus militantes que son funcionarios públicos, siendo ellos mismos posteriormente candidatos o aliados de esos partidos, como fue el caso en Villarrica. Siguieron las tomas y los cortes de camino junto con participación en reuniones de gobierno. Se favoreció la carrera política del dirigente, pero también algunas comunidades consiguieron, gracias a la mediación de este dirigente, el bien máspreciado, que podría sacarlas de la pobreza: nuevas tierras compradas y transferidas a ellas por el Gobierno.

2.5. Territorio del Lago Budi 2003-2005): sociedad civil mapuche y su captura por el clientelismo En la década de los 90's hubo un extendido proceso de fortalecimiento de las organizaciones comunitarias mapuche del Lago Budi, realizado con apoyo canadiense y universitario (UFRO). Las comunidades mapuche del territorio del Budi habían creado una organización territorial, intercomunitaria, que era a la vez participativa y autónoma de tutela partidaria.

A principios del nuevo milenio, de acuerdo a entrevistados, el equipo de Bertha Belmar, Intendenta PPD de la IX Región, captó la mayoría de los dirigentes del 'Consejo de Werkenes¹⁰⁷ del Budi' mediante negociaciones relativos a los esperados beneficios del Programa Orígenes¹⁰⁸

Aunque el voto secreto da libertad de acción a los clientes, en los hechos expresaron su lealtad en las elecciones posteriores: se cumplieron los compromisos de votos para candidatos del PPD. De hecho también, al menos en su primera etapa, Orígenes funcionó en la selección de las comunidades beneficiarias con fuerte preferencia para aquéllas favorecidos por ese y otros partidos. También hubo un alto grado de cuoteo en la distribución de puestos y de contratos de consultoría y asistencia técnica.

¹⁰⁶ El presidente del movimiento se presentó en la lista de un partido de la Concertación para una candidatura no exitosa a Concejal Municipal.

¹⁰⁷ 'Mensajero, vocero' en Mapudungún.

¹⁰⁸ Programa millonario para pueblos indígenas de Chile, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Cuadro 2. EJEMPLOS DE ACCIONES DIRECTAS LEGALES E ILEGALES DE MOVIMIENTOS SOCIALES

TOLERADAS en democracia..... NO
TOLERADAS

MARCHAS Y MANIFESTACIONES CON PERMISO DE AUTORIDADES	DESOBEDIENCIA CIVIL PACÍFICA	CORTES DE CALLES	VIOLENCIA CONTRA PROPIEDAD PRIVADA	VIOLENCIA CONTRA PERSONAS	TERRORISMO O GUERRILLA
CONFERENCIAS DE PRENSA	MARCHAS Y MANIFESTACIONES SIN PERMISO	OCUPACIÓN DE PROPIEDAD PRIVADA	PELEAS CALLEJERAS CON POLICÍAS Y MILITARES		
MOVILIZACIÓN DE VOTANTES	HUELGAS DE HAMBRE				
PETICIONES Y REFERENDA	OCUPACIÓN DE EDIFICIOS PÚBLICOS				

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

2.6. Contraloría social vs. Clientelismo. Un Werkén del Budi siguió uno de los mecanismo de 'contraloría social' de Orígenes, haciendo evaluaciones negativas de funcionarios y empresas contratas que rara vez aparecían en las comunidades. En el desenlace, los 'mal evaluados' no sólo fueron confirmados en sus puestos sino también informados de la evaluación, lo que derivó en varias agresiones de palabra al Werkén. Las evaluaciones participativas posteriores fueron siempre positivos.

2.7. Reduciendo asimetrías. Estas diversas formas de incumplimiento de expectativas en el Programa Orígenes tuvo, sin embargo, un efecto positivo en la sociedad civil mapuche. Muchas comunidades y varios grupos de comunidades (en territorios municipales o intermunicipales se activaron como actores sociales étnicos que 'rompen las reglas del juego' clientelar, con marchas y tomas a la Intendencia y la CONADI además de la oficinas regionales de diversos organismos del Estado.

El resultado de estos despertares en el tradicional clientelismo *patrón-cliente* de la región ha sido una cierta disminución de la dependencia de los clientes. En particular, Diputado Tuma, de familia de comerciantes con muchas décadas de presencia política en los sectores mapuche de centro y costa, es reconocido como un "buen caudillo", cumplidor de sus promesas para resolver problemas. Al pasar de los años, las organizaciones mapuche en su jurisdicción han sido cada vez más asertivos en la presentación de sus problemas y propuestas, negociando acuerdos sobre la forma de entrega de los recursos del Estado. En las palabras de González sobre un similar cambio en España en años anteriores, "El contrato diádico del clientelismo rural clásico habría dado paso al *pacto* clientelístico." (González, 1997)

En la Araucanía, entonces, se encuentra toda la gama de figuras y relaciones de tipo clientelar. Muchos dirigentes y líderes gestores operan para satisfacer las necesidades de sus comunidades de extrema pobreza, negociando pactos clientelares y buscando "buenos patrones". A la vez, existe un poco articulado movimiento étnico a nivel regional, que sólo se activa en circunstancias puntuales. El segmento más contencioso del movimiento, concentrado en el norte de la Araucanía (zona no estudiada en esta investigación) aplica todas las medidas características de los movimientos contenciosos, sin caer en el terrorismo o la guerrilla.

Frente a las redes clientelares re-emerge también otra forma de capital social muy diferente: el que caracteriza a aquellas organizaciones que, en la práctica real, son capaces de llevar a buen puerto emprendimientos colectivos; de ejercer control social sobre sus miembros, exigir rendición de cuentas a sus dirigentes y representarse como actores sociales legítimos en la sociedad civil regional. Solo una pequeña parte de las organizaciones existentes cumplen con todas estos aspectos de capital social colectivo cuyos propietarios son todos los miembros de una institución social, siendo por ende muy pocas las organizaciones que constituyen actores populares autónomos, eso es, que no están subsumidos en redes clientelares.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

III. Región del Bío Bío 2000 – 2009

3.1. Memoria social: Desde mediados del siglo XX, e incluso antes, la región del Bío Bío fue escenario de muchos movimientos y organizaciones populares. Los sindicatos de minas e industrias fueron numerosos y multitudinarios. También destacaban familias políticas de tendencias progresistas, como la familia Tohá.

La década de los 60 fue marcada por la implementación de la cédula única electoral, el plan de promoción popular y la activa movilización partidaria, particularmente por la democracia cristiana y el Partido Comunista, en torno a las nuevas juntas de vecinos y cooperativas campesinas. Aunque subsumidos por la represión de la dictadura, está tejido social popular de actores resurgió de su situación subterránea con la vuelta a la democracia.

3.2. Un Intendente único. Jaime Tohá fue nombrado Intendente de la VIII Región por el Presidente Lagos, su amigo personal, después de la derrota municipal de la Concertación en Concepción (1999-2000). Según algunos entrevistados, Tohá logró, al poco andar, poner orden en la Concertación regional y negociar e inspirar adhesión a su propuesta de un proyecto participativo territorial (las Unidades de Gestión Territoriales, UGT's).

En la región del Bío-Bío la presencia de Jaime Tohá como un actor con fuerza política del más alto nivel central y compromiso con una visión estratégica de desarrollo regional productivo con democracia, presentó un fenómeno totalmente diferente de lo vivido en la IX Región. Puede considerarse su período como intendente como una 'ventana de oportunidad' para la emergencia de actores populares, inducido *'top-down'*. Si bien su misión de administrar el desarrollo fue cruzado desde el primer momento de la misión particular de recuperar comunas para los partidos de la concertación, sus acciones tendían a debilitar los vínculos de máquina electoral de los caudillos y caciques clientelistas de la región. Tohá presentaba una alternativa de acción más apegada a la idea de crear y fortalecer actores colectivos en la base social.

Siendo una figura de prestigio nacional, con carisma propio y contactos personales de larga data con Ministros y el Presidente, Jaime Tohá constituye una clara excepción al imagen de los Intendentes como 'sustituibles' con poco control propio sobre las grandes decisiones de su región. Redujo el caudillismo reinante en la región, y abrió espacios y discursos de participación de actores populares. Su visión estratégica de desarrollo regional productivo con democracia entusiasmó y movilizó a actores antes decepcionados con las prácticas clientelistas, centralistas y cupulares.

3.3. Un CORE indisciplinado. Una consecuencia de ser los Intendentes nombrados y no electos es que pueden quedar algo más al margen de las campañas electorales, al menos en comparación de los que deben ganar el voto de los ciudadanos. Están, por lo mismo, 'algo más al margen' del clientelismo. Tohá no parece haber negociado proyectos por votos, aunque en palabras de un entrevistado 'sabe lo que tiene que hacer en las elecciones'. Sin embargo, le tocó enfrentar una región dividida comunalmente entre alcaldes progobierno y alcaldes de oposición, de derecha. Este hecho implicó que el Consejo Regional o CORE, elegido por los Concejales Municipales de cada Provincia, también tuviera una fuerte presencia de los opositores ideológicos a Tohá.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Durante su primer período como Intendente, salió el Decreto 155, un Instructivo Presidencial del 28 de febrero de 2002, que establece "...que el Intendente Regional deberá...incorporar en sus propuestas al Consejo Regional, en materia de financiamiento de programas y proyectos FNDR, ISAR e IRAL, las prioridades definidas por el Gobernador Provincial correspondiente; [Por su parte, el Gobernador debe] "...elaborar y presentar al Intendente un listado priorizado de programas y proyectos de inversión..."

Una interpretación común del decreto 155 dice que fue un intento de hacer del Gobernador un 'guardabarrera' capaz de restringir el flujo de fondos públicos a Alcaldes de derecha, debilitando así sus posibilidades de ejercer 'clientelismo de oposición' con fondos del Gobierno de la Concertación. Se habría temido que los proyectos postulados por estos alcaldes podría favorecer su reelección, o favorecer a sus partidos a nivel regional a través de la elección de Senadores y Diputados al Congreso Nacional. En esta visión el gobierno de la Concertación echó un freno a la descentralización democratizante, reforzando el centralismo mediante los gobernadores (también nombrados a nivel central).

3.4. El poder de los alcaldes de oposición. Sin embargo, en la Octava región, el Consejo Regional (CORE) en general nunca vio con buenos ojos la Circular 155 porque la decisión de priorizar proyectos era de ellos, no del Gobernador. En los proyectos estilo PMU, Inversiones Menores (hoy FRIL y otros) en general se mantenían ciertos equilibrios ya que las bancadas políticas al interior de los CORE negociaban la distribución de estos recursos¹⁰⁹.

En el caso de Bío-Bío (y de otras regiones también) los municipios "grandes" (Concepción, Los Ángeles, Chillán) estuvieron y están dirigidos por Alcaldes de derecha y esas comunas tuvieron inversiones importantes. Muchas de ellas fueron postuladas por los propios municipios. Otro dato relevante es que los municipios "grandes" tienen las capacidades técnicas de postular proyectos y obtener sus recomendaciones técnicas favorables (RS) lo que viabiliza los proyectos.

Aunque lógicamente los Gobernadores priorizarán a sus socios de coalición, la brecha que se esperaba entre proyectos de Alcaldes de gobierno y de oposición, según entrevistados, no parece haber aumentado después de implementarse el Decreto 155. Otra hipótesis a explorar es que los Gobernadores están más cerca de la sociedad civil local que los GORE y por ende sienten mayor presión de responder a sus presiones, aunque sean de comunas que hayan elegido alcaldes de derecha.

Sea como sea, los Alcaldes de oposición y sus representantes en el CORE demostraron un capacidad, insospechada en otras regiones, de resistencia a los proyectos del Intendente. La relación ya tensa por la disputa sobre el Decreto 155 se vio agravada por sentirse marginado como CORE del animado debate público sobre las Unidades de Gestión Territorial (UGT), como instancia clave de la territorialización (a nivel provincial, ergo de Gobernador) de la interfaz gobierno-ciudadanía. En consecuencia, el CORE elevó una apelación a la Contraloría Regional sobre la posible ilegalidad de UGT's. En consecuencia, se postergó por alrededor de dos años la entrega de fondos para la UGT. Fue un enfrentamiento entre un Intendente excepcionalmente poderoso y un CORE excepcionalmente independiente, lo que terminó en un largo empate. Se logró democratizar el clientelismo en gran medida, pero no el paso

¹⁰⁹ Esta sección se basa en Jaime Soto, comunicación personal.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

siguiente: una descentralización participativa ‘desde arriba’ que se mantuvo en una fase incipiente.

IV. Norte Chico, 1990 – 2009

4.1. Memoria social. La memoria social de gestión colectiva el norte chico tiene raíces muy antiguas, en los títulos otorgados por la corona española a soldados que fueron los fundadores de las futuras comunidades agrícolas¹¹⁰. Éstas fueron los protagonistas de un amplio proyecto de la FAO en los años 60: el Plan Punitaqui, que dejó, vigente hasta ahora, el riego basado en norias y molinos de viento. Las Comunidades Agrícolas protagonizaron movilizaciones en las campañas electorales de los 60, notablemente por el Partido Comunista. La memoria más amplia incluye el período de los 60 en que Renán Fuentealba fue senador de la región de mayor presencia de actores social, la actual VIII Región.

Al igual que en la Araucanía, los dirigentes se ven como sujetos con cierto control sobre la relación clientelar, que no se engañan con la ficción de amistad que señala Wolf, sino justificando la instrumentalización del vínculo:

“...Al que viene, más de algo se les saca; ¡pero si ellos vienen a buscar [votos] aquí!”
(Dirigente campesino de Cerro Blanco).

Al mismo tiempo, el mismo entrevistado nota con aprobación la ‘gentileza’ y preocupación con el bienestar de ellos que han demostrado algunos brokers parlamentarios en campaña y fuera de campaña:

“El Patricio Walker ya pidió audiencia, anunció visita aquí. Después de todo, Walker siempre ha andado por acá.”

Al igual que en la Araucanía, también hay una separación entre la percepción instrumental (‘algo se les saca’) y el *performance* público, con emociones de afecto y agradecimiento que no son menos genuinas que los cálculos racionales instrumentales.

4.3. Incubación de CDLs en la IV Región

El capital social de las instituciones campesinas, ‘subsumido’ durante la dictadura, se encontró con el apoyo de aliados ‘participacionistas’ a mediados de los 90. En esos años comenzó un programa de desarrollo rural con recursos, flexibilidad y autonomía: el PRODECOOP, auspiciado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Este aliado, junto con el Intendente Renán Fuentealba (Democristiano de izquierda que había sido Senador de la actual región del Bío-Bío durante los movidos años 60), hicieron factible una estrategia de capacitar a actores sociales campesinos.

¹¹⁰ Actualmente hay 179 comunidades agrícolas en la Región y son una mayoría de los dirigentes del Consejo Regional Campesino (ver abajo).

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Esta autonomía facilitó el apoyo sostenido a viejos y nuevos líderes¹¹¹, fortaleciendo el capital social institucional de sus organizaciones. Hubo mucho menos CUOTE en PRODECOP, porque el Intendente blindaba al Proyecto y los jóvenes profesionales del Proyecto, altamente motivados (al menos en los primeros años) blindaban a las organizaciones de base, de la intromisión del clientelismo partidario en la selección de asesores y capacitadores.

Clave en el fortalecimiento de estos actores embrionarios frente al Estado fueron los Consejos de Desarrollo Local (CDL), en que los habitantes rurales tenían voz y voto en la decisión municipal de cómo priorizar el financiamiento de proyectos para el campo. Las capacidades adquiridas en este proceso y otros posteriores no se extinguieron sino que se mantenían en juego en años posteriores.

Por ejemplo, la formación de una dirigente ‘gestionadora’ de la comuna de La Higuera ha sido un proceso acumulativo a través de CDL’s, Consejo Superior del Proyecto y frente a la Dirección regional del INDAP. Las palabras de esta dirigente (ahora Concejal) revelan el proceso:

“No era claro para nosotros que función debería tener una dirigente. Recién después de dos reuniones entendí que debería representar a mi gente. Los campesinos tenemos que ser actores, tenemos que ser capaces de ver donde poner la inversión y evaluar perfiles de proyecto... Nos enseñaron a asignar estos recursos y a evaluar proyectos.”

"Me nombraron también al Consejo Superior del proyecto, que son tres campesinos más el intendente, tenemos voz y voto. Al principio nos dijeron "ah, ustedes sólo irán a escuchar", pero en la práctica sí tomamos grandes decisiones. Los campesinos somos funcionarios públicos *ad honorem*.

“Somos gente importante, gente conocida y **nos medimos de igual a igual con las autoridades**. Yo soy capaz de presentar las necesidades nuestras, trabajo y hago cosas para mi gente y no para mí. Es una forma de sacar adelante el desarrollo...”

4.4. INDAP entierra modelo PRODECOP. Por razones poco claras aún, el INDAP y la bancada rural de la DC rechazaron la alternativa de institucionalizar el modelo PRODECOP para todo el país:

¹¹¹ Muchos de los nuevos líderes son hijos e hijas de líderes viejos, de los 60, en familias con ‘cultura de liderazgo’. Pero también varios dirigentes viejos que habían caído en prácticas y vínculos poco solidarios, fueron reemplazados por haber perdido legitimidad en sus comunidades.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

Es bonito ser actores...En el INDAP los pequeños pesan poco. Nosotros hemos avanzado a la mano de PRODECOP; el fin de PRODECOP significa que nuestros sueños serán quebrados.'
(Dirigenta campesina de La Higuera, 2002)

Los CDL declinaron, pero se mantenían los vínculos entre líderes CDL: su capacitación en democracia de base permitió, con apoyo y asesoría, que emergiera el “CRC”. Este proceso fue obra de los propios dirigentes, de algunos exfuncionarios de PRODECOP, de algunos alcaldes y de algunos funcionarios del Ministerio de Agricultura, que en conjunto lograron una continuación disminuida de financiamiento para continuar las actividades del PRODECOP, especialmente el fortalecimiento de la organización. La estrategia elegida fue de capacitar a socios de cientos de pequeños organizaciones comunitarias en gestión democrática y realizar entre ellos elecciones de representantes para asambleas deliberativas regionales.

4.5. Co-evolución de estrategias. Desde la perspectiva de un enfoque de actores en un sistema sociopolítico complejo, las decisiones de numerosos actores sociales de cooperar o competir con otros en el mismo territorio puede llevar a transformar las instituciones y los campos de interacción. Estos cambios pueden ser relativamente rápidos, ya que las estrategias de los diversos actores co-evolucionan en respuesta a nuevas tácticas de cada uno. El Cuadro 3 resume las fases de transición entre actores populares en el Norte Chico entre mediados de los 90 y mediados de la década del 2000. La Sección 4.6 describe algunas co-evoluciones en los años 2007-2009.

A último momento, el GORE entregó su contrapropuesta sobre una Mesa Rural. La Asamblea la analizó a puertas cerradas.

Informe Final: Estudio Articulación de Actores para la Descentralización

**CUADRO 3. CO-EVOLUCION DE ESTRATEGIAS, IV
REGIÓN**

Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5
FIDA e INDAP crean PRODECOP con CDL	Capacitación, incubación del ambiente clientelar y democratización de CDL	Burocracia contraataca: Termina PRODECOP, CDL desactivados	Renacer CDL: Funcionarios y ONG promueven elección y capacitación de representantes al CDL Alianza con Asociación de Alcaldes Rurales. Emerge movimiento regional de más de 90 dirigentes de CDL	Candidaturas de dirigentes campesinos a Concejos Municipales

4.6. Co-evolución GORE-CRC: 2007-2009. Desde 2006 la Asamblea Campesina, que en 2008 se constituiría en una organización formal permanente, el Consejo Regional Campesino (CRC) sometió al GORE para su aprobación un acuerdo formal sobre la composición y los poderes de una Mesa Rural. En vísperas de la siguiente Asamblea anual (fines de 2007), el GORE no había formulado respuesta alguna a esa propuesta. Los campesinos exigieron una contrapropuesta rápida, comunicando su intención de realizar acciones tales como denunciar la inoperancia del GORE a los medios masivos o soltar varios cientos de cabras en la plaza de La Serena

ASAMBLEA CAMPESINA del NORTE CHICO 2007:

OBSERVACIONES DE LOS DIRIGENTES A LA RESPUESTA DEL GORE A SU PROPUESTA DE UNA MESA RURAL PARTICIPATIVA.

PROPUESTA DE LAS ORGANIZACIONES RURALES	RESPUESTA DEL GOBIERNO REGIONAL
RESOLUTIVA	CONSULTIVA
CONTROL SOCIAL	LA MESA NO CONSTITUYE UNA INSTANCIA DE FISCALIZACIÓN.
EQUIDAD EN LOS VOTOS DE LOS ACTORES (CAMPESINOS, MUNICIPIOS Y GORE)	GOBIERNO REGIONAL TIENE LA ÚLTIMA PALABRA EN LA VOTACIÓN.
CON FINANCIAMIENTO PARA OPERAR.	SIN FINANCIAMIENTO PARA OPERAR.
INTEGRALIDAD	SOLUCIONES PERO PARCIALES
CONCLUSIONES	
LA ORGÁNICA DE LA MESA DE DESARROLLO RURAL CAMPESINA DEBE SER PROPUESTA POR LA COMISIÓN TRIPARTITA.	
NO PERMITE LA TOMA DE DECISIÓN NI TAMPOCO PERMITE LA EQUIDAD EN LA REPRESENTACIÓN DE LAS PARTES.(QUÓRUM DE VOTACIÓN)	
SE RECHAZA LA PROPUESTA DE MESA DEL GOBIERNO REGIONAL, LA ORGÁNICA Y ESTRUCTURA.	
SE ACOGE QUE SEA UN CONVENIO DE PROGRAMACIÓN Y UN PLAN PERO NO EN EL CONTENIDO QUE SE QUIERE IMPLEMENTAR, SIEMPRE Y CUANDO LA MESA RURAL CAMPESINA SEA LA PROPUESTA POR LOS CAMPESINOS EN LA COMISIÓN TRIPARTITA.	

*Notas de Terreno*¹¹², finales de 2007 y principios de 2008:

“Hubo dos reuniones de la comisión tripartita (dirigentes, GORE y SEREMIs) y se acordó un reglamento de funcionamiento de la mesa regional de desarrollo rural que ha dejado satisfechos a los campesinos. El reglamento debe pasar a la unidad jurídica del Gobierno Regional, hay que hacerle algunas correcciones de forma, y anexarlo a un decreto del Intendente.”

Notas febrero 2008: “El 8 de febrero se reunieron los dirigentes campesinos y eligieron a los siete representantes a la mesa de desarrollo rural. Políticamente son 3 PC, 2 PS, 1 DC y 1 PPD.”

Lo peculiar de esta representación partidaria entre los campesinos elegidos es que concuerdan en un principio de oro: cumplen las decisiones mayoritarias de su propio Consejo y desoyen órdenes partidarias nacionales sobre como actuar en el CRC y en la Mesa Rural. Esta autonomía de base se da también entre los militantes campesinos del Partido Comunista.

Este aspecto hace del CRC un actor popular regional que es, a todas luces, único en Chile hoy. También le hace un actor de suma desagrado para los partidos de gobierno y sus funcionarios, electos y nombrados.

4.6. La Mesa Rural Regional y la lucha por la autonomía. La primera sesión de la Mesa, y la constitución de la misma, fue el 19 de marzo de 2008. Si la constitución de la Mesa Rural de la IV Región fue una larga batalla en que los campesinos se pusieron cada vez más ‘contenciosos’, su alegría al ver que el GORE cedió finalmente a sus demandas duró poco. Desde el primer momento, quedó claro que el GORE seguía una estrategia de dilatación de las actividades sustantivas de la Mesa Rural como medio de mantener el control sobre la definición de sus programas de desarrollo. A pesar de haberse aprobado un reglamento, el GORE mantenía un debate desgastador sobre reglamentos que paralizaba la Mesa Rural Regional.

El Consejo Regional Campesino enfrentaba una dura oposición a sus esfuerzos por mantenerse autónomos de toda corriente partidaria. Las elecciones municipales de 2008 vieron presiones irresistibles para que cada uno hiciera campaña para candidatos de su propio partido o de ser candidatos ellos mismos. De hecho, varios aceptaron y algunos fueron electos concejales. Por un lado, esto constituyó un avance en la posición del CRC en la sociedad civil, pero por otro lado las discrepancias sobre la postura que debería adoptar el CRC llevaron a enfrentamientos y divisiones entre sus dirigentes.

En 2009 hubo un retroceso en el fortalecimiento de la organización campesina regional, producto del desgaste por la larga pelea para definir los reglamentos de su participación en la Mesa Rural Regional. El Intendente trataba de entorpecer estas negociaciones para que no se concretaran las actividades previstas de la Mesa Rural, con la intención de debilitar la organización independiente que es el CRC. El CRC cuenta con pocos aliados al interior del sector público regional: algunos alcaldes, uno que otro SEREMI y un Gobernador. Estos apoyos han ayudado al CRC a avanzar lentamente en la consolidación de su posición en el campo político regional, pero no es suficiente para ganar grandes batallas sobre temas de fondo.

¹¹² Con la ayuda de Sergio Ríos

De acuerdo con los entrevistados, este asedio responde también a una intención evidente de algunas instancias del gobierno central, de capturar o debilitar organizaciones y actores sociales populares autónomos. Un tema molesto era el mismo papel del asesor del CRC. Es una opinión importante en la orientación del análisis y toma de decisiones de los dirigentes. Parte del acuerdo con el GORE era que éste destinaría fondos para el funcionamiento básico del CRC, y éste decidió dedicar una parte a la contratación del mismo asesor, que a esa altura era *persona non grata* para el GORE. En la Asamblea 2008 de la organización, se presentó un agente de la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI) que les conminó a desistir en su intención de recontratar a ese asesor.

El director regional DC del INDAP, según los entrevistados, intentó cultivar vínculos personales con uno o dos dirigentes regionales. El Intendente también intentó tener un representante suyo en la directiva del CRC. Sus propósitos parecían ser influir en los contenidos en la Mesa. Hubo, como resultado, un incidente dentro de la Directiva. Algunos dirigentes increparon a aquellos compañeros que –sospechaban– representarían las opiniones del Director de Indap o del Intendente.

El CRC reaccionó a las diversas presiones y tramitaciones denunciando a los medios que habían demorado seis meses en concretar las platas para esta asesoría. También eligió la premiación de Innovación en Ciudadanía en Santiago, en la cual recibieron el segundo lugar, para denunciar esta entorpecimiento. Finalmente el Intendente aprobó el gasto para este contrato.

Los caciques clientelares regionales intentaban reproducirse y fortalecerse: nombrando candidatos a alcalde y concejal. También lograron colocar en puestos de las Municipalidades (como el DDR, Dirección de Desarrollo Rural) a sus operadores políticos, con la evidente intención de ocupar las platas de fortalecimiento de las organizaciones, para sus campañas de reelección. Se puede decir que matan a dos pájaros con un tiro.

Los alcaldes también reciben más apoyo financiero a través del GORE si aceptan aislarse del CRC. Las municipalidades de la Concertación, frente a una organización que no pueden controlar, tratan de programar las reuniones de sus Mesas Rurales Comunales en fechas en que los Concejales del CRC no pueden asistir.

Sin embargo, en las campañas para la elección de parlamentarios de 2009, algunos candidatos se habían acercado a la organización. Esto es cierto de Francisco Renán Fuentealba, hijo del ex Intendente, y de Luís Lemus (del Partido Socialista) que estaba de candidato por Choapa, fuera de la Concertación. Él era muy cercano al Consejo Regional y asistía regularmente a sus reuniones.

La organización había pensado participar en elecciones de Congreso, pero con candidatos propios y no apoyando algún candidato de la Concertación o de otro partido. Pero habría tenido que doblar a las candidaturas de alianza o concertación, y no tenían las fuerzas electorales para lograrlo.

4.7. Un actor popular regional baja de escala para democratizarse y fortalecerse. El Consejo Regional Campesino, frente a la inoperancia de la Mesa Rural Regional y después de un largo debate, decidió concentrarse durante 2009 en bajar de escala a nivel comunal y buscar alianzas con otros actores, tales como los pirquineros, los pescadores, las organizaciones de jóvenes, de mujeres, de deporte, etcétera, para movilizarles en torno a la creación de Mesas Rurales Comunales. Esto en una óptica de ser un actor regional con poder democrático de base, representando a claras mayorías de la población rural.

La constitución de Mesas a nivel rural comunal pasa por tres etapas: 1. informativa, 2. de capacitación e inscripción de candidatos y 3. de elección de los integrantes de la mesa. Este proceso se ha hecho ya en sus tres etapas en Montepatria, La Higuera, y La Serena. Ésta es la base de un nuevo Consejo regional rural-campesino. Partirá con elecciones comunales, después representantes provinciales, y finalmente la elección de candidatos al Consejo Regional a finales de 2009.

V. CONCLUSIONES

5.1. Resumen. En este recorrido cualitativo e inductivo por tres regiones de Chile, hemos visto una variedad de situaciones que ayudan a profundizar en los cambios en la relación entre clientelismo político y actores sociales populares. En la IX Región en 1999-2005 se estaba transitando de caudillos a brokers '*buenos clientelistas*' en muchas comunidades mapuche, mientras en otras surgían movimientos étnicos contenciosos, los que sin embargo frecuentemente asumieron un rol de mediadores con el Gobierno, con mayor poder de regateo para conseguir beneficios materiales para sus clientes.

En la VIII encontramos a un Intendente fuerte que logró dominar a los caudillos e iniciar, desde arriba, una dinámica de fortalecimiento de actores populares en todo el territorio. Sin embargo, un CORE recalcitrante logró paralizar esta iniciativa del Intendente, las UGT's fueron postergadas y el empoderamiento *top-down* no llegó a tierra con la fuerza necesaria.

En la IV Región también topamos con un Intendente con poder nacional, en alianza con una agencia internacional, ambos siendo pro-campesinos. Se constituyó un actor popular regional en la Mesa, pero ésta fue paralizada por los partidos de la Concertación. La estrategia de este nuevo actor se modificó en consecuencia, girando hacia la bajada de escala de movilización hasta el nivel comunal/microlocal.

5.2. Clientelismo, centralismo y actores populares regionales. En Chile, hoy, hay estructuras clientelares a nivel comunal (Concejales y Alcalde), provincial (equipo del Gobernador), regional (Directores y Subdirectores Regionales de servicios públicos, equipos de los Seremis, operadores políticos y directivos de partidos) y nacional (vía Diputados y Senadores y sus asistentes). Sin embargo, dado el alto grado de centralización del control de los recursos que el estado dispone para los sectores populares, los mediadores 'solucionadores' de los problemas más grandes y los premios mayores necesitan operar a nivel de gobierno central, a través de los partidos que a su vez son regidos por sus cúpulas nacionales. De esta manera, **el clientelismo refuerza el centralismo y el centralismo refuerza el clientelismo**. De no ser así, muchos de los líderes gestores podrían resolver los problemas de sus comunidades mediante sus propios contactos y pitutos a nivel local y regional.

Pero saber 'negociar bien su dependencia' en pactos clientelistas locales y regionales no es lo mismo que ser un actor social de peso en esos ámbitos. Los actores populares regionales requieren de modestos financiamientos para asesoría y capacitación, movilización, comunicación y reuniones. Muchos de ellos ya son capaces de encontrar fuentes de financiamiento de fundaciones nacionales y extranjeros, de elegir a sus propios asesores y capacitadores. Sin embargo, **enfrentar a un clientelismo partidario que aborrece la existencia de actores populares independientes requiere de una alianza** más poderosa. En los casos analizados, eso ha ocurrido solamente en el caso de un intendente con presencia e influencia a nivel nacional, en alianza con un proyecto autónomo y con los dirigentes de base.

Por otro lado, esta y otras investigaciones (Arriagada 2009) revelan que **en todo el país existen organizaciones que constituyen auténticos actores populares a nivel regional y local**, en la mayoría de los casos ignorados por el gobierno central, en parte porque están invisibilizados en los *grass roots* y en parte porque están incorporados a estructuras clientelistas de mediadores, parlamentarios y operadores de partidos políticos.

Las evidencias reunidas aquí (de entrevistas con participantes y observadores de las organizaciones de base) sugieren que para constituirse en actor regional, las organizaciones requieren de aliados tanto "de puente" con sus pares al largo y ancho de su región, como con aliados con contactos en los estratos superiores de poder sociopolítico a nivel nacional. Aún así, la historia del Norte Chico, en que efectivamente surgió un actor popular relevante, indica que ésta **no es una batalla ganada** mientras los partidos sigan intentando reforzar sus estructuras clientelares, desarticulando en lo posible a actores independientes, y recurriendo al viejo sistema de los votos cautivos para competir en las elecciones. La batalla entre clientelistas y participacionistas continúa; las organizaciones de base se encuentran repartidas en ambas bandas.

BIBLIOGRAFÍA

Arriagada, Evelyn 2009 *EL SUSTENTO RELACIONAL DE LOS LIDERAZGOS LOCALES*. Tesis de Magíster en Ciencias Sociales, Mención Sociología de la Modernización, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales

Auyero, Javier 2001 *La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo*. Manantial, Buenos Aires (en inglés: *Poor people's politics: Peronist survival networks and the legacy of Evita*. Durham: Duke University Press, 2001.

Bourdieu, Pierre 2001 *Las Estructuras Sociales de la Economía*. Ediciones Manantial, Buenos Aires.

Durston, John 1972: *Estructuras de Poder en una Región Ladina de Guatemala*, Guatemala, SIGS.

Fox, J 1996 "How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico", *World Development*, vol. 24, N° 6.

González, José 1997 *El clientelismo político. Perspectiva socioantropológica*. Ed. Anthropos: Madrid,

Long, Norman (2001). *Development Sociology: Actor Perspectives*. Routledge, New York and London.

Reina, Ruben 1959. "Two patterns of friendship in a Guatemalan Community", *American Anthropologist* 61 págs 44-50.

Tarrow, Sidney. 1998. *Power in Movement : Social Movements and Contentious Politics* (segunda edición). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Valenzuela, Arturo, 1977: *Political Brokers in Chile*. Duke U, Durham NC.

Wolf, Eric R. 1966, 'Kinship, friendship and patron-client relationships in complex societies', EN Michael Banton (comp.) *The Social Anthropology of Complex Societies*. Tavistock Publications, Londres.

ANEXO A. HIPÓTESIS EMERGENTES.

A continuación se presentan algunas temas que pueden constituir preguntas de investigación para futuros estudios sobre clientelismo y actoría social regionales.

- Las reglas formales de la democracia representativa según la Constitución del 1980 y la herencia de la ‘verticalidad de mando’ militar del sistema de Gobiernos Regionales dan a los partidos gobernantes ‘cupulares’ condiciones para fortalecer relaciones clientelistas centralizadas.
- Los vínculos **informales y personales** del clientelismo copan los intersticios de las instituciones públicas formales, locales, regionales y nacionales. Mientras más clientelismo hay en un territorio sociopolítico, menor será la *calidad* de la participación de sectores populares o subalternos. Transformar estas relaciones de intermediación política puede ser la forma más eficaz y permanente de mejorar los espacios cívicos.
- El clientelismo depende del acceso privilegiado por parte de los partidos a recursos públicos, para negociar apoyos de los representantes del electorado. Para alimentar estos intercambios asimétricos, necesitan controlar suficientes recursos públicos para poder alimentar el apoyo, el agradecimiento y la lealtad.
- Hay una amplia gama de figuras clientelistas, desde “Caudillos padrinos” hasta “líderes gestores”, los primeros siempre nefastos para la democratización, los segundos –a veces- democratizantes. En cada territorio y momento específico, es necesario analizar que tipos de relaciones clientelares existen y como están co-evolucionando.
- Los líderes gestores son actores claves en las instituciones informales del clientelismo en Chile y muchos de ellos tienen el potencial de influir en la democratización de la sociedad civil regional, si cuentan con aliados adecuados.

ANEXO B.
REGLAMENTO INTERNO
MESA DE DESARROLLO RURAL CAMPESINA - REGION DE COQUIMBO

TITULO I

De la Mesa de Desarrollo Rural Campesina - Región de Coquimbo

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

ARTICULO 1º Definición:

Se entenderá por Mesa de Desarrollo Rural Campesina - Región de Coquimbo (“Mesa Regional”) al órgano colectivo y permanente de representantes de diversas instancias de participación y representación ciudadana tanto públicas como privadas, cuyo objetivo es generar un espacio de análisis, discusión, desarrollo de propuestas y seguimiento en las diversas problemáticas y acciones que afectan e interactúan con todo lo concerniente al mundo rural campesino - Región de Coquimbo.

ARTICULO 2º Integrantes:

Integran la Mesa de Desarrollo Rural Campesina - Región de Coquimbo.

- 1.- Aquellos representantes elegidos democráticamente de aquellas organizaciones sociales que voluntariamente decidan integrarla y que formen parte del tejido social y productivo del sector rural campesino de la Región de Coquimbo.
2. Representantes políticos de las municipalidades, designados por el Directorio de la Asociación de Municipalidades Rurales del Norte Chico.
3. Intendente, quien la presidirá, y representantes de Ministerios y Servicios Públicos en la Región de Coquimbo.

Así, la estructura de la mesa se basa en la participación de 3 estamentos de la sociedad.

- a) Representantes de organizaciones sociales.
 - ☐ 3 dirigentes sociales, 1 de cada mesa provincial.
 - ☐ 4 dirigentes sociales de organizaciones de representación regional, formales y con actividad.
- b) Representantes de Gobierno y Sector Público.
 - ☐ Sr. Intendente de la Región de Coquimbo
 - ☐ Representantes de Ministerios nombrados por Resolución del Intendente.(4)
 - ☐ Representantes del Consejo Regional del Gobierno Regional elegidos por acuerdo del mismo Consejo Regional (2)
- c) Municipalidades Rurales del Norte Chico.
 - ☐ Presidente de la Asociación
 - ☐ Presidentes de Comisiones del Directorio (6)

Los miembros de la “Mesa Regional” deben acreditar su calidad de delegados formalmente ante la “Mesa Regional”, a través de oficios dirigidos al Presidente de la Mesa de Desarrollo Rural Campesina - Región de Coquimbo.

Cada miembro de la “Mesa Regional” deberá designar un suplente que, en caso de ausencia del titular, podrá participar de las respectivas sesiones con los mismos deberes y derechos que le asisten al titular. La designación de este suplente, deberá ser hecha por escrito, mediante un oficio dirigido al Presidente de la “Mesa Regional”, y tendrá derecho a voto en ausencia del titular.

Los suplentes del estamento de Gobierno corresponden a los Subrogantes Legales y de los estamentos municipal y social, lo que determinen las respectivas instancias de representación.

ARTÍCULO 3º

El funcionamiento de la Mesa de Desarrollo Rural Campesina - Región de Coquimbo, se regirá por las normas contenidas en el presente reglamento.

ARTÍCULO 4º

La Mesa de Desarrollo Rural Campesina - Región de Coquimbo, no suple ni complementa las funciones propias de los cuerpos colegiados y representantes de estos, como así tampoco de las autoridades que forman parte integrante de esta mesa, los cuales continúan sus funciones conforme sus respectivas leyes.

Con todo y sin perjuicio de lo anterior, los delegados velarán por el cumplimiento de los acuerdos adoptados en la Mesa.

CAPÍTULO II

De los Delegados Regionales:

ARTÍCULO 5º Definición:

Para todos los efectos de este reglamento, se denominarán “Delegados” a las personas que integran la Mesa de Desarrollo Rural Campesina - Región de Coquimbo, denominada también “Mesa Regional”.

Los miembros de la “Mesa Regional” no gozarán de retribución económica alguna y todos aquellos miembros que no detentan bajo ningún concepto la calidad de funcionarios públicos, no les será aplicable lo establecido en la Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, sólo en su calidad de “Delegados” les es aplicable el presente reglamento.

ARTÍCULO 6º Causales de cesación en el cargo:

Los “Delegados Sociales ” cesarán en el ejercicio de sus cargos por las siguientes causales:

- a) Incapacidad psíquica y física para el desempeño de su cargo;

- b) Renuncia, sometida a conocimiento de la mesa en Sesión Ordinaria.
- c) Traslado del sector que representa por residencia y/o trabajo.
- d) Haber sido condenado o hallarse procesado por delito que merezca pena aflictiva. Esta inhabilidad quedará sin efecto una vez transcurrido el plazo establecido en el Artículo 105° del Código Penal.
- e) Inhabilidad sobreviviente.
- f) Inasistencia injustificada a más del 40 por ciento de las sesiones celebradas en un año calendario;

El delegado social que estime estar afectado por alguna causal de inhabilidad, deberá darla a conocer al Presidente de la Mesa de Desarrollo Rural Campesina- Región de Coquimbo al momento de tener conocimiento de su existencia.

ARTÍCULO 7°

En caso de que algún “Delegado Social” esté afecto a alguna de las causales de cesación al cargo, éste será reemplazado por el suplente elegido democráticamente en las mismas instancias de participación.

ARTÍCULO 8° Duración del cargo:

Los Delegados Regionales durarán en sus cargos dos años, contados de la fecha de la celebración de la primera Mesa de Desarrollo Rural Campesina - Región de Coquimbo que se desarrolle bajo la vigencia del presente reglamento. (Sancionado en sesión ordinaria y en el pleno de la mesa). En el evento que durante los dos años de duración se produzcan cambios en los miembros de los organismos de representación popular señalados en las letras a y c del artículo 2, serán reemplazados por el que detente el nuevo cargo. En el caso de los Consejeros Regionales, serán designados los reemplazantes por acuerdo del mismo Consejo Regional.

CAPÍTULO III

De la Organización de la Mesa de Desarrollo Rural Campesina - Región de Coquimbo.

ARTÍCULO 9°

Elegidos los “Delegados” por los respectivos estamentos, conforme artículo 2 del presente reglamento, el Presidente de la “Mesa Regional” procederá a convocar por escrito a la asamblea constitutiva de la Mesa de Desarrollo Rural Campesina - Región de Coquimbo, señalando en la notificación el día, hora y lugar de su realización, así como el objeto de la misma.

ARTÍCULO 10°

La Mesa de Desarrollo Rural Campesina - Región de Coquimbo y la asamblea constitutiva serán presididas por el Intendente de la Región de Coquimbo. En ausencia de éste, lo subrogará quien él designe expresamente entre los integrantes de la “Mesa Regional” y actuará como ministro el Secretario Ejecutivo de la “Mesa Regional”, quien levantará acta de todo lo

obrado, procediéndose a registrar a los miembros del artículo 2 del presente reglamento que voluntariamente deseen incorporarse al proceso y que a contar de esta asamblea constitutiva quedarán sujetos a los derechos y obligaciones que emanan del presente reglamento.

ARTICULO 11° Quórum para sesionar de la Asamblea Constitutiva:

La asamblea constitutiva sesionará válidamente, con un quórum de mayoría absoluta de los “Delegados”, vale decir la “Mesa Regional” requerirá para sesionar de la asistencia del 50% mas uno de sus miembros (Delegados) en ejercicio. De no constituirse el quórum mencionado, se procederá a suspender la sesión y se convocará a otra en un plazo no inferior a 15 días hábiles.

Los acuerdos de la “Mesa Regional” se adoptarán con el voto de los presentes a la hora de votar y será por mayoría favorable simple. En las actas deberán quedar registrados los votos de minoría.

De no reunirse en la segunda citación el quórum señalado en el inciso anterior, la “Mesa Regional” procederá a constituirse con los Delegados que asistan.

Las votaciones serán a mano alzadas. No obstante, cuando las especiales circunstancias del proceso de deliberación de una determinada materia lo ameriten, los Delegados podrán acordar que la votación sea secreta, para ello será necesario el voto conforme del 50% de los delegados presentes en la Sesión.

ARTICULO 12°

La “Mesa Regional” se reunirá en sesiones ordinarias y extraordinarias y se establecerá la periodicidad de las sesiones ordinarias, las que en todo caso serán, a lo menos, trimestrales.

Sus acuerdos se adoptarán en salas legalmente constituidas, en sesiones ordinarias convocadas previamente por el Presidente.

En la “Mesa Regional” sólo podrán tratarse materias relacionadas con la definición de políticas y estrategias regionales de desarrollo rural así como la asignación de prioridades a acciones de desarrollo rural y todas aquellas acciones y gestiones tendientes a mejorar el desarrollo del mundo rural campesino de la Región de Coquimbo.

Las Sesiones extraordinarias serán convocadas por el Presidente de la “Mesa Regional” o por lo menos un tercio de los Delegados en ejercicio y en ellas sólo se tratará las materias señaladas en la convocatoria.

TÍTULO II

De los órganos que componen la “Mesa de Desarrollo Rural de la Región de Coquimbo”

CAPÍTULO I

De la Constitución

ARTICULO 13°

La Mesa de Desarrollo Rural Campesina - Región de Coquimbo estará constituida por su Asamblea General, por su Presidente, una Secretaria Ejecutiva y Comisiones Temáticas.

La “Mesa Regional” contará con el apoyo de una Secretaría Ejecutiva, la que tendrá por función asesorar y asistir técnicamente a los Delegados, actuar como Ministro de Fe y llevar las actas y acuerdos de la “Mesa Regional”.

Las Comisiones temáticas tendrán como función analizar de manera específica las diversas áreas de interés de la “Mesa Regional” que sirvan de sustento para la toma de decisiones. Las Comisiones estarán compuestas por representantes de cada estamento que forma la “Mesa Regional”, y su constitución se regirá por lo dispuesto en el artículo 33° del presente reglamento.

Inicialmente las primeras comisiones propuestas son: Comisión de agua, Comisión de tierra, Comisión de infraestructura rural.

DE LAS COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES DE MESA DE DESARROLLO RURAL CAMPESINA - REGION DE COQUIMBO.

ARTICULO 14°

Serán atribuciones y funciones de los Delegados, en cuanto actúen conjuntamente conforme los quórum establecidos en el presente reglamento, las siguientes:

- a) Conocer, analizar y desarrollar propuestas de políticas y estrategias regionales de desarrollo rural.
- b) Establecer prioridades en cuanto a ámbitos del desarrollo rural y campesino de la Región de Coquimbo.
- c) Realizar seguimiento a las diversas políticas, estrategias, planes, programas y proyectos que se desarrollan en la región y que presentan implicancias prácticas para el desarrollo del sector rural y campesino de la región.
- d) Coordinarse con las distintas instancias de carácter territorial y administrativo en el ámbito del desarrollo rural, como lo son las mesas comunales y provinciales.
- e) Ser una referente y contraparte natural, tanto para el sector público como privado en las distintas instancias de trabajo conjunto que dicen relación con el desarrollo rural y campesino de la región de Coquimbo.

ARTÍCULO 15°

Las atribuciones y funciones antes referidas tendrán efecto solamente cuando los miembros de la “Mesa Regional” actúen colegiadamente conforme los quórum que más adelante se indican y no cuando sus miembros actúen individualmente.

El quórum para sesionar será la mayoría de los “Delegados” en ejercicio y primará el consenso en los acuerdos y decisiones; en el caso de recurrir a votación para resolver alguna materia, se requerirá de mayoría favorablemente simple. En caso de empate en una votación se procederá a repetirla y de persistir el empate, corresponderá al Presidente de la mesa el voto dirimente para resolver la materia de que se trate.

ARTÍCULO 16°

No constituye la Mesa de Desarrollo Rural Campesina - Región de Coquimbo una instancia de fiscalización a la gestión pública en sí, no obstante su labor de seguimiento a las acciones de desarrollo pueden aportar insumos para los órganos pertinentes que realizan dicha labor.

ARTÍCULO 17º

La “Mesa Regional” podrá invitar a sus reuniones a funcionarios públicos y a personas naturales o jurídicas, cuando se estime conveniente conocer su opinión o la entrega de información específica. Las sesiones serán públicas.

CAPÍTULO III

De las citaciones

ARTÍCULO 18º

La citación y tabla de la sesión serán remitidas por la Secretaria Ejecutiva de la “Mesa Regional” con una anticipación de a lo menos 72 horas a la sesión respectiva mediante carta certificada, enviada mediante despacho personalizado u otro medio que se determine al domicilio que cada delegado haya registrado ante la Secretaría Ejecutiva de la “Mesa Regional”. Sin perjuicio de lo anterior, el Secretario procurará medios idóneos para asegurar la asistencia y debida información de cada Delegado previo a la sesión correspondiente.

ARTICULO 19º

La citación, tratándose de sesiones extraordinarias, se efectuará por el Secretario a lo menos con 24 horas de anticipación especificando las materias de la convocatoria.

En este caso, enviará la carta certificada u otro medio a que se refiere el primer párrafo del Artículo anterior y procurará con el mayor celo asegurar la asistencia e información de los Delegados por todos los medios idóneos que sean posibles.

La citación, sin perjuicio de indicar claramente el día y hora de la sesión, deberá puntualizar con la mayor claridad el lugar de la misma.

ARTICULO 20º

A la hora designada para la sesión, el Secretario Ejecutivo comprobará la asistencia de los Delegados y si transcurridos 30 minutos, no existiere el quórum suficiente, se suspenderá la sesión.

Cualquier Delegado podrá, transcurridos los 30 minutos de espera, reclamar la hora y por esa vía, suspender la sesión.

ARTICULO 21º

En caso de falta de quórum, el Secretario Ejecutivo dejará constancia en el acta de tal situación y por ello de la imposibilidad de celebrar la sesión, indicando además la nómina de los Delegados presentes y de quienes se excusaron de asistir.

CAPÍTULO IV

Del Desarrollo de las Sesiones

ARTICULO 22º

La tabla será formada con antelación a cada sesión y distribuida entre los Delegados conforme a las disposiciones del presente reglamento.

La tabla de las sesiones ordinarias contendrá a los menos los siguientes puntos:

- a) Aprobación del acta anterior;
- b) Cuenta;
- c) Tabla ordinaria; y
- d) Hora de incidentes.

La tabla de las sesiones extraordinarias contendrá los siguientes puntos:

- a) Aprobación del acta anterior; y
- b) Materia o materias específicas a tratarse.

ARTICULO 23º

En las sesiones ordinarias, se tratarán las materias contenidas en la tabla y una vez concluida, se podrán tratar otras no consideradas en ella, por acuerdo de la mayoría de los Delegados asistentes.

Asimismo se podrá alterar el orden de materias consignadas en la tabla de una sesión ordinaria, conforme a las prioridades que estime pertinente la mayoría de los Delegados asistentes.

También por acuerdo de la mayoría de los Delegados asistentes, se podrá retirar una materia de la tabla.

ARTICULO 24º

El Presidente de la mesa abrirá la sesión, y someterá a aprobación de la “Mesa Regional” el acta de la sesión anterior.

ARTICULO 25º

Las sesiones durarán el tiempo que sea necesario para tratar las materias contenidas en la tabla.

En todo caso, la sesión no podrá prolongarse más allá de 4 horas.

En casos excepcionales, por acuerdo de la mayoría de los Delegados asistentes y por una sola vez, la sesión podrá prolongarse por un máximo de 30 minutos.

ARTICULO 26º Contenidos mínimos del acta.

El acta, contendrá a lo menos:

- a) Día, hora, lugar y número de la sesión indicando si se trata de ordinaria o extraordinaria;
- b) La nómina de los Delegados presentes y de aquellos que excusaron su inasistencia al Secretario.

También se individualizará a los invitados presentes y a quienes excusaron su inasistencia;

- c) La persona que preside la sesión;
- d) La aprobación del acta y las observaciones si las hubo;

- e) La enumeración de los documentos que se haya dado cuenta así como la correspondencia recibida;
- f) Los asuntos que se han discutido, con indicación de lo propuesto, de los acuerdos adoptados sobre cada una de las materias tratadas, las votaciones habidas y forma en que votaron los Delegados; y
- g) Hora del término de la sesión.

ARTICULO 27º

Un ejemplar del acta, con sus hojas foliadas se pegará por estricto orden de fecha en un libro que al efecto llevará y custodiará el Secretario Ejecutivo de la “Mesa Regional” y que se denominará “Libro de Actas de la Mesa de Desarrollo Rural Campesina - Región de Coquimbo”.

ARTICULO 28º

El acta de la sesión será suscrita por su presidente o quien sus derechos represente y por el Secretario Ejecutivo, y posteriormente será remitida a los Delegados.

ARTICULO 29º

El Presidente, en su caso, dirigirá los debates y concederá la palabra a los Delegados que la soliciten y en el mismo orden.

Serán atribuciones del Presidente, durante las sesiones:

- a) Poner en discusión las materias según proceda;
- b) Declarar cerrado el debate, cuando no haya Delegados que soliciten el uso de la palabra;
- c) Poner en votación los asuntos o materias correspondientes verificando el escrutinio y cómputo de las votaciones;
- d) Llamar la atención o aplicar sanciones por faltas al orden que se cometen durante una sesión, las que consistirán en una llamada al orden o la prohibición del uso de la palabra.

ARTICULO 30º

Son faltas al orden por parte de los Delegados:

- a) Hacer uso de la palabra sin serle otorgada por el Presidente, en reiteradas oportunidades, salvo que sea para exigir el cumplimiento de una disposición legal o reglamentaria;
- b) Continuar el diálogo, habiendo sido observado por el Presidente o interrumpir o perturbar a quien hace válidamente uso de la palabra;
- c) Referirse a asuntos ajenos que no guarden relación con la materia en discusión; y
- d) Faltar el respeto y no guardar la debida conducta en la sala.

ARTICULO 31º

El Presidente podrá, cuando el debate se extienda en demasía, solicitar a los Delegados aportar propuestas concretas al asunto tratado e incluso limitar el uso del tiempo de sus intervenciones.

ARTICULO 32º

Las materias incluidas en la tabla que no alcanzaren a tratarse o dirimirse deberán ser analizadas y/o resueltas con preferencia de otras materias en la siguiente sesión ordinaria.

CAPÍTULO V

DE LAS COMISIONES

ARTICULO 33º

La “Mesa Regional” podrá designar comisiones de estudio para los diversos asuntos de su competencia en la Asamblea constitutiva de la “Mesa Regional”.

Estas comisiones podrán ser permanentes o temporales atendida la naturaleza de la materia en su conocimiento.

Tanto la materia como el número de sus miembros serán resueltas por la propia “Mesa Regional”.

ARTICULO 34º

Corresponderá a las comisiones:

- a) Solicitar y recopilar los antecedentes que contribuyan al estudio de la materia sometida a su conocimiento;
- b) Comprobar los hechos y antecedentes necesarios;
- c) Informar con el mérito de estos antecedentes;
- d) Someter dicho informe al conocimiento de la sala; y
- e) Las demás tareas que le pueda encomendar la “Mesa Regional”

Las conclusiones e informes de estas comisiones serán sometidas a conocimiento de la “Mesa Regional” en el carácter de proposiciones, por intermedio de un relator que éstas designen.

ARTICULO 35º

La “Mesa Regional” fijará a las comisiones un plazo determinado para emitir su informe.

ARTÍCULO 36º

Los acuerdos tomados en contravención o con omisión de cualquiera de las disposiciones de este reglamento serán nulos.

ARTÍCULO 37º

La “Mesa Regional”, salvo disposición en contrario, podrá conceder de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos en este reglamento, la cual no podrá exceder de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo ameritan y no se afectan derechos de terceros.

Tanto la petición de los interesados como la decisión sobre la ampliación, deberán producirse, en todo caso antes del vencimiento del plazo de que se trate.

En ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido.

CAPÍTULO VI **VARIOS**

ARTÍCULO 38°

En el evento que los delegados estimen necesario efectuar modificaciones al presente reglamento, ello será factible con el voto favorable de a lo menos el 75% de los Delegados en ejercicio.

Anexo 3: Los Problemas de Articulación de Intereses en las Regiones de Chile (1989 – 2009).

Bernardo Navarrete Yáñez¹¹³

Resumen: Este trabajo busca explicar los bajos niveles de articulación de intereses regionales que se observan en Chile utilizando tres teorías, la fuerza independiente que permite explicar porqué los candidatos independientes llamados a mediar entre los intereses regionales y nacionales terminan militando en partidos nacionales; la nacionalización de la política electoral que revela la existencia de una configuración con bajas diferencias entre los apoyos partidarios por distrito y la teoría de los costos de transacción que plantea que los mercados políticos se caracterizan por la información imperfecta y costos, por modelos subjetivos de decisión de los agentes y el cumplimiento imperfecto de los acuerdos. Estos tres modelos nos explican el porqué y dejan planteada la pregunta básica ¿Qué permitiría una mayor articulación de intereses en y entre regiones?, la respuesta iría por introducir la incertidumbre que generan las elecciones al permitir que las autoridades regionales o subnacionales sean electas de forma directa (Intendentes y Consejeros Regionales) y permitiendo además la creación de partidos regionales y locales. En este sentido este paper, retoma la propuesta de Sergio Boisier de introducir a la discusión el “concepto de proyecto político regional”.

Palabras: regiones, independientes, partidos, congreso.

Introducción

Qué explica el bajo nivel de articulación de los actores regionales en Chile es una interrogante recurrente desde el retorno a la democracia en 1990. Antes de aproximarme a una respuesta, es necesario tener presente que Chile emergió del ciclo autoritario (1973-1989) con un nuevo modelo de gobierno local y con las bases del que finalmente sería el actual modelo de gobierno regional, evidenciándose una “lógica de la secuencia o de la dependencia”: los pasos dados en un determinado momento condicionarán los pasos futuros (Goodin, 2003). En efecto, el escenario donde se mueven los actores regionales expresa lo anterior (path dependence), donde las instituciones tienden a preservar los desequilibrios de poder y las asimetrías en la negociación incorporadas originalmente.

La “senda de la dependencia” me lleva, en consecuencia, a incorporar brevemente una vieja-nueva discusión: la Centralización v/s la Descentralización, que contextualiza la discusión teórica que pretendo incorporar para explicar los bajos niveles de articulación de los intereses regionales. Si bien, cuando se abordan ambos conceptos se observa que los centralistas son al autoritarismo como los descentralistas son a la democracia (Parejo, 1998: 145), la realidad nos muestra que los primeros han logrado imponerse, ya que el centralismo es la “manera como los latinoamericanos se han ocupado de sus ordenamientos económicos, sociales y políticos” (Véliz, 1984: 296).

¹¹³ Académico Universidad de Santiago de Chile

En este sentido, el centralismo predomina independientemente de las ideologías, persistiendo y reforzando siempre la estructura vertical del poder político (Véliz, 1984), a pesar de que ante la opinión pública, los partidos políticos y los grupos sociales, se han “declarado histórica y permanentemente por el proceso inverso” (Geisse, 1971: 253), especialmente en tiempos de campaña (Correa, 1997). Las respuestas a por qué predomina el centralismo van desde la formación que vamos recibiendo desde pequeños, que no nos permite “vivir descentralizadamente” y, por lo tanto, se debe incorporar su enseñanza como un contenido fundamental desde la educación primaria (Boissier, 1998), hasta aquellas que sostienen que son los grupos sociales los que no se han podido articular en función de esta demanda, no existiendo en la práctica suficientes interlocutores y actores desde las regiones (Ominami, 1999). A las explicaciones individuales y colectivas, hay que agregar el hecho que las exigencias de los partidos políticos y de las regiones por descentralización han sido “sumamente débiles” (Boissier, 1998: 216).

Esta situación probablemente se deba a que la transferencia de poderes amenaza a muchos actores y, por ello, hay pocos ejemplos de descentralización política efectiva que se hayan puesto en práctica. Esto porque existe el riesgo de que un proceso de descentralización beneficie a ciertos grupos de poder local, en detrimento de la mayoría de la población. Bien lo grafica Boeninger (2008: 219) al sostener que el “proceso de descentralización y parlamentarización parcial deberá continuar con moderación y gradualidad, de modo de desahogar las presiones y reivindicaciones regionales y parlamentarias, sin poner en riesgo la coherencia nacional de las políticas y sin que el Ejecutivo pierda su capacidad de conducir la agenda gubernativa, preservando del sistema político vigente, aquellas instituciones que más han servido para escapar del populismo y el clientilismo”.

En este contexto, este paper busca responder la pregunta inicial. Para aquello recorro a distintos enfoques teóricos ya que no visualizo una explicación única: tres modelos son los que pueden darnos pistas sobre ella: Teoría de la Fuerza Independiente, Nacionalización de Política Electoral y finalmente la Teoría de las Transacciones. En secuencia lógica, la Teoría de la Fuerza Independiente permite explicar porqué los candidatos independientes llamados a mediar entre los intereses regionales y nacionales no son electos o terminan militando en partidos nacionales; la Nacionalización de la Política Electoral, que revela la existencia de una configuración con bajas diferencias entre los apoyos partidarios por distrito y la Teoría de los Costos de Transacción, que plantea que los mercados políticos se caracterizan por la información imperfecta y costos, por modelos subjetivos de decisión de los agentes y por el cumplimiento imperfecto de los acuerdos.

Lo anterior ordena el plan de exposición de este trabajo, donde cada acápite parte con la exposición teórica y avanza hacia el análisis de los datos disponibles, para terminar en una conclusión que presente los principales hallazgos, a partir de los modelos teóricos utilizados. Previamente, es necesario introducir al lector en la metodología o en el cómo he generado los datos.

1. Metodología.

Para realizar el estudio se utilizó la metodología cualitativa, basada en el estudio de caso explicativo. Este tipo de análisis permite determinar la mejor explicación -entre explicaciones alternativas- sobre un cierto conjunto de eventos, la que luego puede ser aplicada a contextos

similares dentro del mismo fenómeno (Yin, 1994: 5). En este caso, el análisis de la articulación de los intereses se elabora a partir de tres actores: partidos, candidatos independientes y congresistas. Con ello se busca abordar los incentivos individuales y las restricciones que enfrentan estos actores para representar intereses regionales en distintos niveles institucionales.

En esta selección estamos mezclando instituciones (partidos) con individuos: candidatos independientes y congresistas (Diputados y Senadores), lo cual en un primer momento puede generar confusión en el análisis, pero se hará evidente en el desarrollo del trabajo, que el partido o los partidos, son la base que explica la baja articulación de los actores regionales aquí seleccionados. Hemos dejado de lado los actores locales (Alcaldes y Concejales) y las organizaciones de ámbito comunal, que si bien restringen el análisis, es el costo que el editor exige.

Las fuentes de información recopiladas para esta investigación tienen origen en las bases de datos electorales del Servicio Electoral (SERVEL) y del Sitio Histórico Electoral del Ministerio del Interior. Por otra parte, se recurre a información de tipo cualitativa. En primer lugar, para el análisis de factores institucionales se recurre a la normativa que rige las elecciones en Chile, como la Ley Orgánica N° 18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios y la Constitución Política de la República de Chile; en segundo lugar, para contextualizar el análisis se recurre a informes de prensa de circulación nacional, entre otras fuentes de información.

2. Las candidaturas independientes. ¿Una carrera de obstáculos?

Una constante en el pensamiento inglés sobre la democracia, ha sido el “localismo” entendido como la idea de contar con personas y grupos de la propia localidad que se responsabilicen a sí mismas ante su comunidad (Hill, 1980: 30). Los independientes vendrían a cumplir esta misión, ya que los partidos que en el siglo XX entraron a organizar la opinión pública, canalizaron sus demandas, generaron dirigentes y crearon proyectos político ideológicos, terminaron socavando el autogobierno por la influencia que empezaron a ejercer. Ante esto, una perspectiva radical del liberalismo sugiere la representación política abierta a la posibilidad de candidaturas independientes a los cargos de elección, restringiendo o eliminando la intermediación de los partidos (Borja y Castells, 1997: 295).

Por el contrario, y tal como lo han sostenido distintos autores, en la tradición política hispanoamericana la relación entre sociedad y Estado se encuentra mediada por algún tipo de corporación: quien se relaciona con el Estado ya no es el individuo, sino alguna corporación (Guillén, Mimeo: 6), en este caso el partido político. Esto puede llevar a resultados de suma cero, ya que al expresarse sólo partidos, la tendencia será a que lo que la mayoría gana, lo pierde la minoría (Jackisch, 1997: 8). Oscar Mertz, luego de una lectura atenta del Federalista señala la existencia en la sociedad de múltiples subdivisiones que están fundadas en la diversidad de opiniones. Ello daría origen a la “teoría de la fuerza independiente”, que surge al existir en la sociedad grupos que formulan demandas que son, a su vez, resistidas por otros grupos, a los que se agregan grupos independientes que no se sienten afectados por el problema que surge de las demandas. Estos grupos independientes arbitran en la disputa, de acuerdo con el interés general (Mertz, 1985: 40 y 52).

En este sentido, no se puede pasar por alto que en América Latina las disposiciones legales no favorecen la postulación a cargos de elección popular de los independientes. Esta situación

deriva del hecho que la participación política y su representación, se organiza a través de agrupaciones con una amplia y sólida estructura y con una organización, una dirigencia y una militancia garantizadas en todo el territorio. Por lo tanto, la participación política queda restringida fundamentalmente a los partidos políticos, impidiendo el acceso al poder de agrupaciones o individuos independientes que no se presenten previamente organizados a nivel nacional, con definición clara de sus objetivos, estatutos ideario, programa, dirigencia nacional, departamental y provincial. Esta tendencia tiene como propósito fortalecer el rol y la institucionalización de los partidos políticos como los únicos medios institucionales de participación electoral, opción que incluso en algunos países se manifiesta explícitamente en su legislación y también en su Constitución (Planas, 2000: 60 y 61). De hecho, las legislaciones electorales de Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador y México, entre otros, le entregan a los partidos políticos el monopolio para inscribir candidatos en elecciones nacionales. Por el contrario, en Chile, Colombia, Honduras, Perú, República Dominicana y Venezuela, existe una norma constitucional que garantiza la plena igualdad entre los independientes y los candidatos de partido en la presentación de candidaturas, exigiéndoles un número de adherentes que no pueden tener militancia política (García, 1998: 2). La cantidad de estos “patrocinantes” requeridos, en el caso de Chile, se termina transformando en un desincentivo para la presentación de candidaturas al Congreso, tal como demostraré más adelante.

En el otro extremo, surgen líderes independientes que no requieren la base militante de un partido ni de su infraestructura electoral, porque cuentan con los medios de comunicación “siempre dispuestos a lo novedoso y espectacular”. Esto es particularmente importante, porque se está creando una política dependiente de personalidades y de una relación mediática con los ciudadanos; una política informacional, donde los medios de comunicación son el espacio preferente de la política y los líderes compiten entre ellos y se relacionan con los ciudadanos “en y por los medios” (Castells, 2001: 14 y 15). Este es un proceso común a varios países y consiste en reforzar la implantación y representatividad, a través de candidatos “atractivos” para los electores o personalidades locales que ya cuentan con un nivel de prestigio y reconocimiento en los electores (Gaxie, 2004: 80).

El problema básico para los críticos de las candidaturas independientes, es la ausencia de mecanismos de responsabilidad: ¿quién responde públicamente por el mal desempeño de un independiente? O en caso contrario, ¿quién gana con el buen desempeño de un independiente? (Aziz, 1999: 5). La primera es compleja de responder al carecer de estudios, salvo cuando un independiente se presente en listas de partidos que componen una coalición electoral y la pregunta obvia es si finalmente terminan militando y si este cambio incide en su éxito electoral al buscar la reelección. La segunda, teóricamente es fácil: la comunidad de electores que componen un distrito o circunscripción, sin embargo, igualmente compleja pues es un tema sobre el cual poco o nada sabemos en Chile.

2.1. Las barreras de entrada: El sistema electoral y la inscripción electoral

El sistema mayoritario binominal que rige las elecciones al Congreso, es claramente una barrera de entrada para quienes desea postular a el. Este sistema electoral, que rige las elecciones desde el 14 de diciembre de 1989, ha sido denominado como un sistema que, a escala nacional, es inédito en el mundo (Fernández, 1989), “único” (Carey, 2006: 227) o “sui generis” (Portales, 1988: 3) y por último “exótico” (Saffirio, 2006). Entre otros efectos, el sistema busca dar expresión a las “grandes corrientes de opinión, a la vez que tenga un cierto efecto reductivo en

el número de partidos” (Navia y Cabezas, 2005: 5). El sistema se diseñó para “forzar” un bipartidismo, con la intención de cambiar la realidad multipartidista existente hasta 1973. Sin embargo, la evidencia empírica ha demostrado que el “binominal no contribuye a reducir el número efectivo de partidos políticos ni el número efectivo de candidatos” (Cabezas y Navia, 2004: 49).

En este contexto, el sistema electoral binominal “ha transformado los incentivos para la formación y mantenimiento de las coaliciones” (Siavelis, 2005a: 17), ya que genera un virtual “empate perpetuo” en la representación de las dos coaliciones más importantes, desalentando la democracia partidaria interna. Además de los estímulos estructurales (fórmulas electorales) que incentivan la reelección, existen otras consideraciones en juego que influyen en la decisión de un legislador para presentarse en una reelección. Siavelis afirma que, si bien el sistema binominal parece haber estimulado un incremento en la búsqueda de la reelección y las tasas de reelección, hay que ser cautos al imputar este incremento sólo a la fórmula electoral (2005a: 20). De hecho, en múltiples ocasiones se ha afirmado que “incumbents rarely lose” (Grofman 1995; Furman, 1997; Weiser, 2000). Los incumbentes (titulares del cargo) raramente pierden porque los Congresistas que se presentan a la reelección poseen un conjunto de ventajas por sobre sus posibles competidores. Estas ventajas están asociadas, básicamente, con la experiencia del congresista.

Al mismo tiempo, producto de que quienes ocupan cargos ya cuentan con esta ventaja, resulta difícil derrotarlos sin vencer a la lista completa. Como cada distrito o circunscripción en Chile genera sólo dos escaños, el elevado umbral electoral para ganar ambos, dificulta la posibilidad de derrotar toda la lista, en el contexto de una competencia de dos listas; de esta manera, “para poder derrotar a quien ocupa un cargo, los electores deben rechazar toda la lista”, pero es “extremadamente difícil para los votantes identificar y derrotar a un incumbente específico”, ya que el voto por uno de los candidatos de una lista es, en muchas ocasiones, un voto por los dos candidatos de aquella lista; así, los votantes inclinados a sancionar un candidato en particular, tendrían que abandonar completamente sus convicciones ideológicas y votar por otra lista (Siavelis, 2005a:21-22).

Por lo tanto, el sistema binominal incentiva la incumbencia y, al mismo tiempo, limita la función de accountability (rendición de cuentas) del incumbente ante los ciudadanos. “Poco se sabe sobre el sentido en que los ciudadanos deciden su voto: sobre si su objetivo es castigar (recompensar) al incumbente, o si lo que pretenden es seleccionar al mejor de los candidatos” (Morillas, 2000:2). No obstante, cuando se analiza el voto retrospectivo, las elecciones se circunscriben como un mecanismo de accountability de los gobiernos. “Hay accountability cuando los ciudadanos pueden discernir si los gobiernos actúan en su mejor interés y pueden sancionarlos apropiadamente, de manera que aquellos incumbentes que satisfacen a los ciudadanos se mantienen en el poder y aquellos que no, lo pierden (Balcells-Ventura, 2003: 4). Sin embargo, Siavelis afirma que el sistema binominal no permite a los votantes mantener representantes responsables. De hecho, a diferencia de los distritos uninominales donde el ganador se lleva todo, en los sistemas de representación proporcional, el costo de una derrota no significa perder todos los escaños en cada distrito. Cuanto mayor sea la magnitud del distrito, mayores son las posibilidades de obtener cierta representación, aún si el partido obtiene una votación baja (Navia, 2005: 261). De esta forma, dado los umbrales del sistema binomial, un candidato que pierde apoyo podría perfectamente caer del 60% al 35% de votos sin perder su escaño en el Congreso (Siavelis, 2005a: 22).

En un escenario distinto se encontraría un congresista independiente, ya que no sólo enfrenta la conformación de listas de las dos coaliciones mayoritarias existentes en el Congreso (Concertación de Partidos por la Democracia y Alianza por Chile) si no el paso inicial: la inscripción electoral, básicamente regional (circunscripción o distrito). En palabras de Carrillo (1989), el sistema electoral de un país tiene mucho que ver con el desarrollo de los independientes, puesto que se tiende a favorecer a los grandes partidos políticos en detrimento de las organizaciones minoritarias y las candidaturas independientes.

2.1.1. La inscripción electoral de los independientes

En la Constitución de 1980, se establece que los independientes tienen el derecho de poder presentar candidatos a las elecciones, en igualdad de condiciones que los partidos (Huneeus, 1988). En efecto, el artículo 18 de la Constitución Política establece que:

“Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y, garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos, tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos”.

Si bien la Constitución establece que cualquier independiente puede optar a un cargo de elección popular, ésta traspasa a una Ley Orgánica Constitucional (LOC) el modo en cómo se garantiza la plena igualdad entre independientes y miembros de partidos; en este caso, la LOC sobre Votaciones Populares y Escrutinios (18.700). Sin embargo, esta ley establece un conjunto de barreras de entrada a aquellos candidatos que no se encuentran patrocinados por partidos políticos, de manera que la misma ley distingue entre candidatos que se presentan dentro y fuera de pacto.

Cuadro N° 1: análisis comparativo de barreras de entrada entre candidatura Independiente dentro de pacto y Fuera de pacto

Discriminación de Barreras de entrada entre Independientes F.P. o D.P.		
	Dentro de Pacto (D.P)	Fuera de Pacto (F.P.)
I. Generales e inhabilidades		
GENERALES	CONDICIONES IGUALES PARA AMBOS	
INHABILIDADES		
II. Carácter de Ind., Patrocinio, y Formalidades		
CARÁCTER DE INDEPENDIENTE	CONDICIONES IGUALES PARA AMBOS	
Patrocinio		
Requerimiento: Firmas de Ciudadanos	No	Sí
Número Mínimo: igual o superior al 0,5% de ciudadanos que sufragan en su distrito o circunscripción	No	Sí
	No	Sí
Suscriptor: ante notario público	No	Sí
Declaración: no estar afiliado a PP	No	Sí
Límite de patrocinantes afiliados: 0,5% del total	No	Sí
III. Presentación Declaración, Formalidades y Documentos		
Presentación		
Se hará hasta la medianoche ante Director SERVEL.	Sí	Sí
Declaración a máquina o imprenta	Sí	Sí
5 ciudadanos patrocinantes deben presentar la candidatura	No	Sí
Formalidades		
CONDICIONES IGUALES PARA AMBOS		
Documentos a presentar		
Nómina de patrocinantes	No	Sí
Facsímil de símbolo que representa a candidato	Sí	Sí
Designación y aceptación de Adm. Electoral	Sí	Sí
Certificado nacimiento candidato	Sí	Sí
Declaración Jurada del candidato de no estar afecto a inhabilidades	Sí	Sí
Certificado de Licencia Educ. Media o equivalente	Sí	Sí
IV. De las Sanciones y Procedimientos Judiciales		
Suscripción de patrocinio por más de un candidato	No	Sí
Por presentar falso testimonio en patrocinio	No	Sí
V. Aceptación o Rechazo de Candidaturas	CONDICIONES IGUALES PARA AMBOS	
VI. Retiro Candidatura	CONDICIONES IGUALES PARA AMBOS	
VII. Inscripción Candidatura	CONDICIONES IGUALES PARA AMBOS	
VIII. Sorteo Orden Cédula		

Fecha	CONDICIONES IGUALES PARA AMBOS	
Forma		
Sorteo letra que corresponde a pacto o partido	Sí	No
Número Correlativo de recepción candidatura	No	Sí
IX. DE LAS SEDES		
Declaración	CONDICIONES IGUALES PARA AMBOS	
Ubicación		
Funcionamiento		
X. DE LOS APODERADOS		
Encargados de designación	CONDICIONES IGUALES PARA AMBOS	
Órganos a los que puede asistir		
Nombramiento		
Apoderado general		
Requisitos para ser apoderado		
Facultades apoderados		

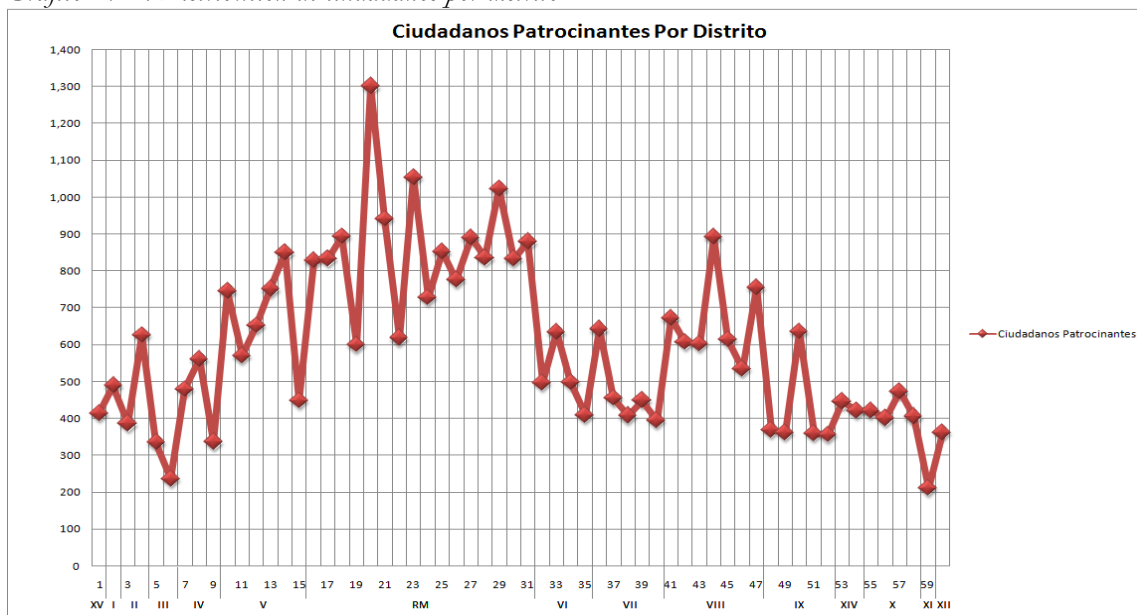
Fuente: Elaboración propia en base a Cartilla informativa para candidaturas independientes para elecciones parlamentarias. Servicio Electoral (SERVEL) 2009

Al observar el cuadro anterior se evidencia en relación al patrocinio de los independientes que la ley establece un requerimiento de firmas de electores (nómina de patrocinantes) que avalen las candidaturas, las que deben ser legalizadas a través de un notario público. La inscripción de patrocinantes debe ser igual o superior al 0,5% de ciudadanos que sufragaron en su distrito o circunscripción en la elección anterior.

“En el caso de candidaturas independientes la determinación del número mínimo necesario de patrocinantes la hará el Director del Servicio Electoral mediante resolución que se publicará en el Diario Oficial con siete meses de anticipación, a lo menos, a la fecha en que deba realizarse una elección. En caso de disolución de la Cámara de Diputados, se hará dentro de los tres días siguientes a la publicación del decreto de convocatoria” (Art. 8, LOC sobre Votaciones Populares y Escrutinios N° 18.700).

Si la cantidad mínima de patrocinantes requeridos para apoyar una candidatura para la elección al congreso del año 2009, se distribuyera por distrito, el resultado sería el siguiente:

Gráfico N° 1: Distribución de ciudadanos por distrito



Fuente: Diario Oficial (2009).

El gráfico de los sesenta distritos nos muestra tres divisiones geográficas en torno a la exigencia de patrocinantes para candidaturas independientes. En la zona central se exige un alto nivel de patrocinadores y en la medida que nos desplazamos geográficamente hacia el norte y sur del país es posible observar que la cantidad de patrocinantes es menor, lo cual coincide con el hecho que en las zonas extremas del país es más común encontrar candidaturas independientes. Del mismo modo, como analizare más adelante, se observa un patrón similar en la inscripción de nuevos partidos

Ahora bien, independiente de la distribución geográfica, los patrocinadores de candidaturas independientes que estuvieren afiliados a partidos políticos no pueden superar el 0,5%. En el caso de que se sobrepase dicha cifra, la candidatura queda invalidada. Por su parte aquellos independientes que se presentan dentro de pacto, no requieren de ningún patrocinador, ya que un partido o conglomerado político quien lo representa.

Por otra parte la ley establece un conjunto de sanciones, en el caso en que se suscribiera el patrocinio a una candidatura independiente para Presidente de la República, Senador o Diputado, sin tener inscripción electoral vigente en la circunscripción senatorial o distrito respectivo o patrocinar más de una candidatura para una elección, hecho que sería sancionado con una multa de tres unidades tributarias mensuales (LOC, 18.700, Art 127). También se sanciona el acto de patrocinio de una candidatura independiente que prestare falso testimonio, sufrirá las penas de presidio menor en sus grados mínimo a medio y multa de una a tres unidades tributarias mensuales (LOC, 18.700, Art 128).

Respecto al orden en la cédula electoral le corresponde a las candidaturas independientes, será la que siga al último número asignado a los candidatos declarados en listas (LOC, 18.700, Art 23), con lo cual puede verse limitada la posibilidad de electividad sólo por el orden, esto es ser el “último en la fila”.

Otro problema para los independientes es la propaganda electoral gratuita en los canales de televisión, la cual distingue entre aquellos candidatos que son patrocinados por partidos políticos y aquellos que se presentan de manera independiente, ya que a de libre recepción deberán destinar, gratuitamente, 30 minutos de propaganda electoral, 40 minutos en el caso de elecciones conjuntas, Diputados, Senadores y Presidente), tiempo que está distribuido de la siguiente forma:

“Al conjunto de las candidaturas independientes corresponderá, asimismo, un tiempo equivalente al del partido político que hubiere obtenido menos sufragios en la última elección, el que se distribuirá entre ellas por iguales partes” (LOC, 18.700, Art 31).

2.2. Las candidaturas independientes a pesar de las barreras de entrada.

Willian Clagget (1984) plantea que los candidatos independientes tienen pocos o nulos incentivos para participar de elecciones nacionales, pues las votaciones tienden a favorecer a los partidos nacionales.

En la presente sección sostengo que los candidatos independientes no tienen mayores posibilidades de ser electos, hecho que se repite tanto para aquellos independientes “*químicamente puros*”, los que no han militado en partido alguno al momento de presentar su candidatura, aquellos que terminan militando en un partido y para quienes se desprenden de sus partidos de origen para postular de manera independiente (fuera de pactos). Para demostrar lo anterior, construyo una trilogía de Independientes que me permite demostrar que, en estos tres niveles, la electividad es escasa.

2.2.1. Candidatos independientes “*químicamente puros*”

En el cuadro N° 2, presento la nómina de candidatos independientes que han buscado un cupo al Congreso desde 1989 hasta 2005, donde se observa que a nivel de Diputados sólo Rosa González Román de Arica ha sido electa, ello en el año 1997, aunque el 2001 y 2002 se presenta en el subpacto independientes de la Alianza Por Chile, integrado por el partido Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional. En las elecciones a la cámara de senadores sólo ha sido electo Carlos Bianchi por la 19 circunscripción que tiene concentrado el grueso de su padrón electoral en la ciudad de Punta Arenas.

Cuadro N° 2: Trayectoria política de independientes “químicamente puros”

Nombre	Distrito/ Circunscripción.	Año	Electo / no electo	Votos (%)	Trayectoria partidista
Juan Neculmán Huenuman	51	1989	No electo	2,58	
Julio Sanzana Otey	58	1989	No electo	6,8	
Nicolás Yazigi El Nameh	7	1989	No electo	4,41	1996 Concejal La Serena No electo
Óscar Coya Maldonado	39	1989	No electo	5,59	
Osvaldo Olguín Silva	35	1989	No electo	3,37	1992 Concejal Santa Cruz No electo
					1996 Concejal La Palmilla No electo
Patricio Arancibia Beaumont	1	1989	No electo	1,97	
Sergio Mercado Melin	52	1989	No electo	2,05	
Benigno Omar Augusto Torres	6	1989	No electo	0,93	
Claudio Francisco Mulet Bou	6	1989	No electo	3,3	
Emilio Cayuqueo Millán	51	1989	No electo	3,32	2000 Concejal Nueva Imperial No electo
Marco Muñoz Machuca	34	1993	No electo	1,41	
Samuel Jiménez Moraga	41	1993	No electo	2,32	
Rosa González Román	1	1997	Electa Diputada	26,20	2002-2006 Diputada UDI 2005 No electa Diputada UDI
Abraham Veras Vergara	13	2001	No electo	1,84	
Carlos Castilla Reyes	41	2001	No electo	6,43	
Francisco Gutierrez Duran	41	2001	No electo	1,45	
Gladys González Nuñez	27	2001	No electo	2,3	
Iván Zdayesko Barbaric	2	2001	No electo	7,91	
Jorge Patricio Ivelic Suarez	60	2001	No electo	1,07	
Orlando Cerda Silva	9	2001	No electo	5,37	

Sergio Stancic Machicao	1	2001	No electo	0,47	2004 Concejal Arica No electo
Teoberto Ñancupil Baeza	51	2001	No electo	3,08	
Víctor Vega Zepeda	1	2001	No electo	1,4	
Elicia Herrera Ferrada	43	2005	No electo	6,53	2004 Alcalde Hualpén No electo
Félix González Gatica	44	2005	No electo	2,4	1996 Concejal San Pedro de La Paz No electo
Miodrag Marinovic Solo De Zaldivar	60	2005	No electo	20,47	
Patricio Pinto Leiva	43	2005	No electo	2,52	
Sergio Castillo Martínez	50	2005	No electo	4,63	
Sofía Painiqueo Tragnolao	48	2005	No electo	3,31	
Carlos Bianchi Chelech	19 c	2005	Electo Senador	25,32	2000 Concejal Punta Arenas Electo
					2004 Alcalde Punta Arenas No electo

Fuente: Servel y elecciones.gov.cl

Desde 1989, 29 candidatos se han presentado como independientes químicamente puros, sin embargo solo uno es electo: Carlos Bianchi. Lo cual implica que el porcentaje de electividad es bajo, alcanzando un 3,4% para todas las elecciones consideradas.

En 1989, 10 candidatos, sin militancia previa, se presentaron como independientes, de ellos ninguno fue electo, además, ninguno de ellos, se presenta posteriormente a una elección en el Congreso. Por otra parte, 3 candidatos se presentan posteriormente, a una elección municipal, sin embargo ninguno es electo.

En 1993 sólo se puede observar dos candidatos independientes químicamente puros, de los cuales ninguno es electo, ni tampoco repostulan al congreso, ni a otro nivel de elección.

En 1997 sólo se presentó Rosa González Román de Arica, la cual termina incorporándose al subpacto independientes de la Alianza Por Chile, integrado por el partido Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional

En el año 2001, se presentaron 10 candidatos independientes puros, de los cuales ninguno es electo. Y solo uno se presenta, posteriormente, a otro nivel de elección (municipal), Sergio Stancic no siendo electo concejal.

En el 2005 se presentaron 7 candidatos independientes químicamente puros, de los cuales 6 candidatos se postularon a la cámara de diputados, sin embargo, ninguno es electo.

Previamente dos candidatos ya se habían presentados a elecciones municipales, pero tampoco habían sido electos: Félix González (Concejales, 1996) y Elicia Herrera (Alcaldes, 2004)

En ésta elección, por primera vez, un candidato independiente químicamente puro se presenta al senado, mayor mérito tiene éste caso, ya que logra ser electo. Previamente Bianchi había tenido carrera política como independiente a nivel local, en el 2000 es electo Concejal de Punta Arenas, y el 2004 no electo Alcalde de la misma comuna.

2.2.2. Independientes que terminan militando. ¿Una buena inversión?

El cuadro siguiente (N° 3) nos muestra los Independientes que terminan militando en un partido ya sea directamente o pasando primero por un subpacto, normalmente como independientes, nos muestra que de los seis candidatos presentados entre 1989 y el 2005 sólo es electa Rosa González en 1997. Este único caso exitoso, se presenta nuevamente como he dicho anteriormente en el 2001 en el subpacto independientes de la Alianza Por Chile, siendo electa nuevamente, pero al momento de presentarse a la reelección en el 2005 ahora militando en el partido Unión Demócrata Independiente, pierde.

Cuadro N° 3: Independientes que terminan militando

Nombre	Distrito / Circunscripción	Año / Período	Electo / No electo	Votos (%)	Trayectoria
Enrique Barra González	17/56	1989	No electo diputado	0,95	Independiente
		1993 (1)	No electo diputado	12,15	Concertación-PR
Gabriel Álvarez Martínez	19	1989	No electo diputado	2,81	Independiente
		1993	No electo diputado	11,47	Ind. -Lista B(Derecha)
		1997	No electo diputado	1,6	Ind. -Lista E(UCCP)
René Manzur Majluf	Nov-19	1989	No electo diputado	5,02	Independiente
		1997	No electo diputado	1,66	Chile 2000-UCCP
		2001 (2)	No electo diputado	5,82	Independiente-Lista C(Alianza)
Bernardo Olave Garrido	46	1993	No electo diputado	1,83	Independiente
		2001	No electo diputado	0,76	Partido Liberal
Jorge Blaessinger Lobos	15/56	1993	No electo diputado	0,79	Independiente
		2000	No electo Concejal	0,12	Unión Centro-Centro
		2005	No electo diputado	2,71	Ind.-Lista A (Fuerza Regional Ind.)
Rosa González Román	1 (3)	1998-2002	Electo diputado	20,8	Independiente
		2002-2006	Electo diputado	13,1	Alianza por Chile-UDI
		2005	No electo diputado	7,12	Alianza por Chile-UDI
<p>(1) Enrique Barra González: Luego de no salir electo por el Distrito 17 (Conchalí, Huechuraba, Renca) en 1989, decide postular (nuevamente sin éxito) por el Distrito 56 (Puerto Varas).</p> <p>(2) René Manzur Majluf: En 1989 postuló a diputado por el Distrito 11(San Felipe) sin éxito. Algo que le vuelve a suceder los años 1997 y 2000, cuando lanzó su candidatura por el Distrito 19 (Independencia, Recoleta).</p> <p>(3) Rosa González Román: El Distrito 1(Arica), tiene la particularidad de haber obtenido dos diputados electos de postulación Independiente, sin ser de algún pacto o sub pacto (Rosa González en 1997 e Iván Paredes el 2001). En el año 2005, Nino Baltolu Rasera, obtiene la tercera mayoría distrital con un 18,64% de los votos, detrás de la electa diputada RN Ximena Valcarce Becerra (22,47%).</p>					

Fuente: Elaboración propia en base a SERVEL.

En 1989, se presentan 3 candidatos independientes que posteriormente terminan militando, ninguno es electo. Dos de ellos se presentan en 1993 como militantes de un partido, nuevamente ninguno es electo: Enrique Barra se presenta por el PR y Gabriel Álvarez se presenta como Independiente de la Lista B (Derecha), por su parte René Manzur se vuelve a presentar al congreso en 1997, por UCCP y en el 2001 como Independiente Lista C (Alianza), en ninguna de las instancias es electo.

En 1993 se presentan 2 candidatos independientes que no son electos y posteriormente sus candidaturas son apoyadas por partidos políticos. Olave Garrido, en el 2001 se presenta como independiente por la Alianza, tampoco es electo y Blaessinger Lobos que en el 2000 se presenta, apoyado por la UCC, a la elección de concejal y en el 2005 se presenta por la Fuerza Regional de independientes, en ninguno de los casos es electo.

En 1997, en el primer distrito electoral son electos dos candidatos independientes, Rosa González e Iván Paredes, éste último, lo analizaremos más adelante, ya que es reabsorbido por su partido de origen (el PS). González, en las elecciones del año 2001 es reelecta al cargo de diputado, sin embargo ésta vez es apoyada por la UDI, y en el año 2005 pierde su reelección al cargo. Rosa González, antes de ser una de las activas promotoras de la nueva Región de Arica y Parinacota, fue por siete años columnista del diario “La Estrella de Arica”. Además, trabajó en varios proyectos para la región en el sector privado, como el Proyecto Arica y diferentes encuentros empresariales (Biografía BCN, 2005).

2.2.3. Candidatos independientes que eran militantes de partido (ex militantes)

El siguiente cuadro nos muestra que los independientes por sí solos, no son capaces de vencer a los conglomerados políticos o a los partidos políticos nacionales representados por distintos candidatos. Visto desde otra perspectiva los partidos políticos tienen un peso por sí mismos y en muchos de los casos (explicados a continuación) no es o no son los candidatos quienes logran el escaño sino más bien es un conjunto representado mayoritariamente por el partido político.

Los independientes que se presentan a elecciones habiendo militado en un partido con anterioridad suman 14, siendo electos sólo tres. En el 1989 Hosain Sabag, en el 1997 Samuel Venegas Rubio y en el 2001 Iván Paredes Fierro. El nivel de electividad de los ex militantes es mayor que la de los otros dos tipos de independientes: un 21,4%.

Cuadro N° 4: Ex militantes que se presentan como independientes

Nombre	Distrito	Año / periodo	Electo / no electo	Votos (%)	Trayectoria partidista
Hosain Sabag Castillo (1)	42	1973-1977	Electo diputado		Democracia Cristiana
		1990-1994	Electo diputado	36,2	Independiente
		1994-1998	Electo diputado	51,03	Concertación- DC
		1998-2006	Electo senador	25,18	Concertación-DC

		2006-2014	Electo senador	23,54	Concertación- DC
Juan Luis Mauras Novella (2)	3	1949-1953	Electo diputado		Partido Radical
		1953-1957	Electo diputado		Partido Radical
		1957-1961	Electo diputado		Partido Radical
		1961-1969	Electo senador		Partido Radical
		1989	No electo diputado	8,45	Independiente
		1993	No electo diputado	14,45	Concertación-PR
Osvaldo Vega Vera (3)	40	1965-1969	Electo diputado		Partido Liberal
		1969-1973	Electo diputado		Partido Nacional
		1973-1977	Electo diputado		Partido Nacional
		1989	No electo diputado	20,34	Independiente
		1994-1998	Electo diputado	26,09	Unión por el Progreso-UDI
		1998-2006	Electo diputado	25,95	Unión por Chile-RN
		2001	No electo diputado	12,98	Alianza por Chile-RN
Sergio Velasco De La Cerda	15	1989	No electo	35,46	Concertación- DC
		1997	No electo	17,62	Concertación-DC
		2002-2006	Electo	17,61	Concertación- DC
		2005	No electo	11,45	Independiente
Marina Prochelle Águila	55	1990-1994	Electo	25,66	Alianza- RN
		1994-1998	Electo	24,37	Alianza RN
		1998-2002	Electo	16,76	Alianza RN
		2001	No electo	5,22	Independiente
Gustavo Ramírez Vergara	36	1990-1994	Electo	36,99	Concertación-DC
		2001	No electo	5,12	Independiente
Eugenio Lionel Curti Leite (4)	14	1989	No electo	0,92	Independiente
Pedro Segundo Rojas Rivera (5)	7	1989	No electo	6,39	Independiente
Samuel Venegas Rubio	15	1994-1998	Electo	36,86	Concertación-DC
		1998-2002	Electo	27,03	Independiente

		2002-2006	Electo	23,48	Concertación-PRSD
		2006-2010	Electo	19,87	Concertación-PRSD
Iván Paredes Fierro (6)	1	2002-2006	Electo	37,68	Independiente
		2005	No electo	25,5	Concertación-PS
Nicolás García Moreno (7)	41	2001	No electo	2,83	Independiente
		2005	No electo	3,1	Juntos Podemos Mas(ILC)
René Bobadilla López (8)	60	2001	No electo	2,06	Independiente
José Barraza Cubillos (9)	3	2001	No electo	18,61	Independiente
Nino Baltolu Rasera (10)	1	2005	No electo	18,6	Independiente
<p>(1) Hosain Sabag Castillo: Entre 1963 y 1972 es regidor y Alcalde de Cabrero. En 1997 se postula a Senador por la Circunscripción 12 (Del Bío Bío) y sale electo con el 31,27% de los sufragios, junto a su compañero de lista, José Antonio Viera-Gallo (PS). En 2005, nuevamente sale electo por la misma Circunscripción, con el 25,62% de los votos. Esta vez, el doblaje se produce, junto al entonces Socialista Alejandro Navarro.</p> <p>(2) Juan Luis Mauras Novella: En 1966 renuncia al Partido Radical, se hace Independiente, para luego acreditar su militancia con el Partido Nacional (1968). En sus años de Independencia, es parte del Comité Parlamentario Independiente del Senado.</p> <p>(3) Osvaldo Vega Vera: Decimotercera agrupación departamental.</p> <p>(4) Eugenio Lionel Curti Leite : 1992 y 2004 no electo concejal de Viña del Mar: 1992 votos 1,14, partido Unión Centro- Centro. 2004, votos, 1,52, partido Renovación nacional.</p> <p>(5) Pedro Segundo Rojas Rivera: electo concejal para el periodo 1992-1996, Vicuña, votos 23,6, Partido Radical.</p> <p>(6) Iván Paredes Fierro 1992, (concejal) 1996 (alcalde) y 2000 (concejal) por el partido socialista Arica</p> <p>(7) Nicolás García Moreno 1992 No electo como concejal por el PC Santiago</p> <p>(8) René Bobadilla López 1992 (concejal) y 1996 (NE) PDC Punta Arenas</p> <p>(9) José Barraza Cubillos: 2004, No electo Alcalde (7,10) Ind. Juntos Podemos</p> <p>(10) Nino Baltolu Rasera 1999 electo concejal RN Arica</p>					

Fuente: Elaboración propia en base a SERVEL.

En este caso, hay tres candidatos que en la vieja democracia fueron electos diputados Sabag Castillo (PDC), Mauras Novella (PR), Vega Vera (PL). Los tres se presentan en 1989 como candidatos independientes de los cuales sólo Sabag obtiene el cargo.

En 1993 todos vuelven a postular al cargo de diputado como representantes de sus partidos de origen. Sabag es reelecto por la DC, Mauras, se presenta por el PR, pero no es electo diputado y Vega es electo diputado por la UDI. Posteriormente, en la elección de 1998 Sabag se postula como senador por la DC, siendo electo para el periodo 1998-2006 y reelecto para el periodo 2006-2014. Mientras que Vega es reelecto diputado en 1997 para el periodo 1998-2002, situación que no se repite para la elección del 2001, cuando no obtiene el cargo.

Por otra parte, son cinco candidatos que se presentan por primera vez en los comicios de 1989. De los cuales tres no son electos para el periodo 1990-1994, Velasco de la Cerda, Curti Leite y Rojas Rivera. Estos últimos (Curti y Rojas), no vuelven a postular a un cargo en el congreso, sin embargo se postulan a otros cargos a nivel local: en 1992 y en el 2004 Curti postula al cargo de concejal en Viña del Mar, en 1992 por el partido Unión Centro- Centro y en el 2004 por el partido Renovación nacional, en ninguna de las elecciones es electo. Rojas, por su parte, es electo concejal de Vicuña para el periodo 1992-1996 por el Partido Radical. Velasco de la Cerda en 1989 y en 1997 postula por la DC a la cámara baja, pero no es electo hasta el año 2001, para el periodo 2002-2006, para la elección del 2005, se presenta como independiente sin ser electo. Por otra, Prochelle (RN) y Ramírez (DC) son electos en 1989 para el periodo 1990-1994. Prochelle es reelecto para los periodos 1994-1998 y 1998-2002, en el 2005 se presenta como independiente, sin ser electo. Ramírez, no se presenta inmediatamente a la reelección, sino que en el 2001 postula nuevamente al congreso como independiente, no siendo electo.

Venegas Rubio, por su parte, es electo por primera vez en 1993 como DC, siendo reelecto para el periodo posterior (1998-2002) como independiente, y nuevamente reelecto para los periodos 2002-2006 y 2006-2010 por el PRSD. En el 2009, el PRSD no lo inscribe entregándole su cupo a Patricio Tombolini a pesar de que Tribunal Supremo de esta colectividad, había establecido que "correspondería aprobar la postulación" de Venegas ya que fue el ganador en el mes de mayo de la primaria interna convocada en el distrito 15 por el partido.

Cuadro N° 5: Samuel Venegas Rubio

Año elección	1993	1997	2001	2005
Cargo al que postula	Diputado	Diputado	Diputado	Diputado
Estado (electo/no electo)	Electo	Electo	Electo	Electo
Lugar (municipio/distrito/circunscripción)	Distrito n° 15	Distrito n° 15	Distrito n° 15	Distrito n° 15
Partido político	Democracia Cristiana	Independiente	Radical social demócrata	Radical social demócrata

Fuente: Elaboración propia en base al Sitio Histórico Electoral, Ministerio del Interior: www.elecciones.gov.cl

De todos los cuatro candidatos que se presentan, por primera vez, en el 2001, sólo Iván Paredes es electo como independiente para el periodo 2002-2006, sin embargo, en el 2005 no es reelecto por el PS, previamente se había tenido una trayectoria exitosa elecciones municipales, apoyado por el PS: en 1992 es electo concejal, en 1996 es electo alcalde y en el 2000 es electo concejal de Arica.

Cuadro N° 6: Iván Paredes Fierro

Año elección	1992	1996	2001	2005
Cargo al que postula	Alcalde	Alcalde	Diputado	Diputado
Estado (electo/no electo)	No electo (sí concejal)	Electo	Electo	Electo
Lugar (municipio/distrito/circunscripción)	Municipio Arica	Municipio Arica	Distrito n° 1	Distrito n° 1
Partido Político	Partido Socialista	Partido Socialista	Independiente	Partido Socialista

Fuente: Elaboración propia en base al Sitio Histórico Electoral, Ministerio del Interior:
www.elecciones.gov.cl

Iván Paredes, desarrolla una trayectoria política al interior del PS accediendo a cargos electos a nivel municipal. Sin embargo, para su postulación al cargo de diputados, el PS no pudo apoyar a Paredes. De esta manera, “Paredes postuló como independiente luego que el PPD no lo aceptara como compañero de lista de su representante, Salvador Urrutia” (Emol, 17.12.01). Paredes resulta electo con primera mayoría (37,68%), dejando afuera así a Salvador Urrutia Cárdenas y Javiera Plaza Cordero (DC), quien fuera la reemplazante de Iván Paredes seleccionada por negociación interna de la Concertación. Siendo la segunda Diputada electa Rosa González Román (UDI). De haber admitido la candidatura de Paredes, la Concertación probablemente hubieran doblado en el Distrito N° 1.

Luego de ser electo y al comienzo del ejercicio parlamentario, Iván Paredes retoma la militancia al PS hasta el día de hoy, siendo Diputado de la República por el Distrito primero hasta el año en curso, donde se postula a reelección

2.2.2. Carlos Bianchi. La construcción del camino hacia el Senado por Magallanes

Este senador es magallánico de nacimiento, lo que es una característica relevante para el elector de esa zona del país. Bianchi es de profesión comunicador social, fue locutor de la Radio Nacional de Punta Arenas durante el régimen autoritario, por lo que era bastante conocido en el medio local. Además, se desempeñaba como empresario en la zona, siendo dueño de “La Nona” y “La Natta”, lugares de comercio importantes en Punta Arenas.

En el año 2000, el entonces concejal DC por Punta Arenas Juan Morano, lo convence de levantar una candidatura como concejal Independiente pro-DC en la zona. Bianchi, con antecedentes políticos familiares en la zona (su tía PS ya fallecida, la ex Alcaldesa e Intendenta, Nelda Panicucci Bianchi) sale electo Concejal con un 3,06% de las preferencias (1.535 votos). Teniendo algunas diferencias con Morano (El Mercurio, 28/09/2009), decide el año 2004 presentarse con una candidatura Independiente a Alcalde por la comuna, logrando un gran respaldo ciudadano (37,24% con 17.508 sufragios) que sin embargo, no le bastaría para llegar al sillón edilicio.

Sin embargo, esto le permite construir una plataforma electoral que asociada a su rol de comunicador social le permitieron “resultados positivos.” [<http://www.bcn.cl/entrevistas/carlos-bianchi>; 19/08/2009], sin embargo, perdió alrededor de 10 puntos porcentuales entre su candidatura a Alcalde y la de Senador.

Para la elección al senado de 2005, construye un discurso claramente regionalista y se une en al candidato a Diputado Independiente Miodrag Marinovic quién no sólo aporta votos sino recursos económicos (El Mercurio, 04/12/2005). Esta alianza se entiende también dadas las características de la Circunscripción 18 (senado) y el distrito 60 (diputados) son las únicas en el país que tienen igual número de comunas, por lo que para Bianchi y Marinovic, significaba poder realizar una campaña en conjunto por toda la región., fueron el motor de una campaña que poco a poco fue abriéndose espacios entre el fuerte apoyo de Lavín hacia su candidato Sergio Fernández de la UDI y la aspiración de doblaje que tenía la Concertación, con el diputado PS Pedro Muñoz y el DC Zarko Luksic.

En consecuencia, tanto su liderazgo regional como el apoyo monetario necesario para contrarrestar candidaturas tan fuertes como las partidos nacionales, permitieron que Bianchi fuera electo Senador por la Región Magallánica con más de 14.000 sufragios (27,49%), éxito que no se hizo extensivo a Marinovic quien pierde con un 22,54%, resultando electos Carolina Goic (PDC) con un 27,10% y el actual Presidente de la Cámara, el UDI Rodrigo Álvarez con un 24,22%.

Cuadro N° 7: Resultados electorales Circunscripción 19, 2005

Candidato	Partido	Votos	%	Electo
Pedro Muñoz Aburto	Partido Socialista	21.960	33,31%	Senador
Zarko Luksic Sandoval	Partido Demócrata Cristiano	11.831	17,94%	
Fernando Ortiz Silva	Partido Humanista	803	1,22%	
José Foppiano Campos	Independiente “Juntos Podemos Más” (Lista C)	812	1,23%	
Sergio Fernández Fernández	Unión Demócrata Independiente	10.910	16,55%	
Eduardo Catalán Brunet	Independiente Alianza (Lista D)	1.341	2,03%	
Carlos Bianchi Chelech	Independiente	18.275	27,72%	Senador

Fuente: http://www.elecciones.gov.cl/SitioHistorico/index2005_sena.htm

Cuadro N° 8: Resultados electorales Carlos Bianchi Chelech

Año elección	2000	2004	2005
Cargo al que postula	Concejal	Alcalde	Senador
Estado (electo/no electo)	Electo	No electo	Electo
Lugar (municipio/ distrito/ circunscripción	Punta Arenas	Punta Arenas	Circunscripción Senatorial 19
Partido político	Independiente	Independiente	Independiente

Fuente: <http://www.elecciones.gov.cl/>

2.2.2.1. ¿Beneficios para el senador y la región?

Una vez que asume, Bianchi logró negociar su voto en el momento en que el gobierno necesitaba sacar adelante el proyecto de financiamiento para Transantiago, pidiendo a cambio una solución a los trabajadores jubilados de Magallanes. Se trata de un monto cercano a los 8 mil millones de pesos, que benefician a cerca de mil 500 trabajadores magallánicos que estuvieron afiliados a la desaparecida Caja de Empleados Particulares (Empart), los cuales cotizaron entre los años 1958 y 1977 un 4% adicional a sus fondos para jubilar anticipadamente a los 35 años de trabajo. Este beneficio, que sólo regía para los que vivían y jubilaban en Magallanes, debió reintegrarse a los cotizantes cuando sus aportes pasaron a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), lo cual no ocurrió y hubo cerca de 3 mil 100 empleados que reclamaron esos recursos. La mitad, ya han fallecido (El Mercurio, 21/06/2007).

Lo anterior, sustenta el principio de fuerza independiente, sobre que los partidos políticos establecidos a nivel nacional, actualmente no intervienen entre las demandas locales de los ciudadanos y las decisiones nacionales, en palabras de Tufte, la homogeneidad de partidos a nivel municipal no permite expresar las demandas de los ciudadanos, por lo cual se generan espacios de acción para candidatos fuera de pactos, como lo es el caso Bianchi. Los beneficios que obtiene están directamente relacionados con su figura de un negociador capaz de incidir en una votación en la cámara, como la misma señala: “Al ser independiente poseo el privilegio de no participar en algo hasta no ver cómo avanza, qué estructura tiene. Quiero escuchar ... propuestas para ver si me interpretan” (La Tercera, 13/05/2009).

Un ejemplo menor pero relevante para la zona fue la obtención de dos respiradores automáticos en una negociación con el Ministro de Salud.

Distinto es el caso cuando examinamos los 109 proyectos de ley que adscribe este Senador, los que en su mayoría son proyectos que satisfacen el interés nacional, y sólo 14 son de relevancia regional.

Cuadro N° 9: Proyectos presentados por el Carlos Bianchi de interés o regional

Fecha	N° Boletín	Título	Estado
16/05/2006	4205-12	Proyecto de ley sobre protección de glaciares.	En tramitación
16/08/2006	4441-15	Exime de normas de emisión a vehículos motorizados livianos y medianos interesados en	En tramitación
06/09/2006	4508-08	Sobre energía eólica	En tramitación
04/10/2006	4580-07	Sobre declaración de muerte presunta de pescadores artesanales	En tramitación
02/04/2007	4945-06	Modifica la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, con el fin de regular la constitución de pactos electorales	En tramitación
04/04/2007	4960-03	Modifica artículo 139 del Decreto con Fuerza de Ley N° 4, de Economía, con el fin de impedir el cobro a los usuarios de energía eléctrica por los costos de mantenimiento asociados al servicio de	En tramitación
06/07/2007	5178-03	Modifica el decreto ley N° 2.564, de 1979, sobre Aviación Comercial, con el fin de permitir a las aeronaves extranjeras efectuar cabotaje en el	En tramitación
03/10/2007	5381-03	Modifica la Ley General de Pesca, en relación con la distribución de la fracción artesanal de la cuota	En tramitación
19/12/2007	5626-07	Establece requisito de residencia mínima que indica, para ser elegido Diputado.	En tramitación
19/12/2007	5625-07	Establece requisito de residencia que indica, para ser elegido Senador.	En tramitación
16/04/2008	5829-03	Modifica artículo 50 de la Ley General de Pesca y Acuicultura, estableciendo la participación de las organizaciones de pescadores artesanales, en la	En tramitación
04/06/2008	5903-03	Sobre proceso de recursos hidrobiológicos.	En tramitación
29/04/2009	6485-03	Sobre protección de ecosistemas marinos.	En tramitación
03/07/2009	6593-07	Proyecto de reforma constitucional para incluir el requisito de la residencia en la región para ser elegido Senador.	En tramitación

Fuente: Proyectos Adscritos por Bianchi, http://sil.senado.cl/cgi-bin/sil_mocionesaut.pl?907@

2.2.2.3. ¿Qué es ser independiente para Carlos Bianchi?

Ante la renuncia de varios militantes de los partidos de la Concertación y algunos de la Alianza, el senador Carlos Bianchi realiza una crítica en su columna de opinión donde profundiza en que estos “nuevos independientes”, llamados por él como descolgados “no entienden la lógica de la independencia, porque sus votaciones seguirán amarradas y comprometidas a los órdenes de sus orígenes” ...Por el contrario, el ser independiente es reconocer cada proyecto en su mérito, como nosotros lo hemos venido haciendo desde que entramos a este Honorable Senado”. (Sitio Web del Senador)

Declararse independiente, está de moda y según Bianchi “...se goza de mayor respeto y popularidad por parte de la ciudadanía, pero no basta con autodeclararse como independiente para efectivamente ser uno, hay que cumplir algunas condiciones mínimas para serlo...”La

primera, y sin ninguna duda, es ser electo en forma independiente, es decir, sin recursos ni apoyos de los dos bloques políticos que han monopolizado a la política y a la vida económica de nuestro país en los últimos 30 años” y lo segundo, estar “impregnado de una verdadera mirada sobre la política y de un espíritu que supera con creces a los ánimos y a las divisiones que configuran, y que han configurado, a nuestra política”

2.2.2. Los Independientes desde la teoría de la Nacionalización de la Política Local.

El ámbito local es el casi único espacio de actuación para un independiente, ya que las candidaturas independientes “son incapaces de obtener representación parlamentaria” (Carrillo, 1989: 29). A lo largo del análisis es posible observar que, en general, las candidaturas independientes al Congreso no logran alcanzar escaños, salvo, algunos casos excepcionales, en que estos candidatos logran superar las limitaciones institucionales indicadas en el ítem 2.1 referidas al sistema electoral e inscripción de candidaturas. Específicamente nuestro sistema electoral tiende a favorecer a los grandes partidos políticos en detrimento de las organizaciones minoritarias y las candidaturas independientes.

En este sentido analizaremos los casos exitosos de candidaturas independientes, a partir de dos niveles (Carrillo, 1989)

- Tamaño del Distrito/Circunscripción; el cual explica que a menor tamaño del distrito o circunscripción aumentaría el nivel de identificación de los individuos con la comunidad y su participación en los asuntos locales (Carrillo, 1989: 31), de tal manera que éste factor ayudaría al nivel de éxito de un candidato independiente, puesto a menor tamaño del distrito se sería fácil establecer una relación de proximidad con su electorado.
- Nivel de ruralidad; éste nivel de análisis tiene relación con la afirmación que la presencia de independientes coincide con “un modo de percibir el gobierno local” (Carrillo, 1989: 35). En este contexto Carrillo sostiene en contextos de sociedades rurales, en el que “se subraya el apoliticismo, el consenso y el carácter puramente técnico y neutral [...] de las decisiones que se adoptan las autoridades locales, que subraya el consenso y el carácter puramente técnico y neutral, de las decisiones que adopten las autoridades locales [...] los partidos resultarían algo artificioso” (Carrillo, 1989: 35).

Para analizar lo anterior, en el siguiente cuadro se identifican los casos de candidatos independientes exitosos.

Cuadro N° 8: Caracterización del territorio de candidaturas independientes exitosas

Candidato	Cargo (Dip/Sen)	Circuís /Dist	Año	N° de Hab inscritos (1)	Votación	Total Votación Dist/Circ.	Votación a nivel nacional	%Votación Dist/circ. respecto Votación nacional	% ruralidad
Rosa González R. (Ind)	Diputada	Distrito 1	1997	110433	17.680	67.478	5.795.773	1,164	60,09
Rosa González R. (Udi)	Diputada	Distrito 1	2001	110433	10.835	71.355	6.144.003	1,161	
	No electa	Distrito 1	2005	110433	5.895	74.274	6.601.811	1,125	
Hosain Sabag Ind	Diputado	Distrito 42	1989	142140	43.194	110.586	6.797.122	1,627	55,04
Hosain Sabag DC	Diputado	Distrito 42	1993	142140	63.600	112.865	6.738.859	1,675	
Hosain Sabag DC	Senador	Circunscripción 12	1997	617063	133.761	427.743	5.795.773	7,380	17,9 (2)
Hosain Sabag DC	Senador	Circunscripción 13	2005	617063	127.803	498.912	5.795.773	8.608	
Iván Paredes Ind	Diputado	Distrito 1	2001	110433	26.886	71.355	6.144.003	1,161	60,09
Iván Paredes PS	Diputado	Distrito 1	2005	110433	18.958	74.274	6.601.811	1,125	
Samuel Venegas DC	Diputado	Distrito 15	1993	100987	30.174	75.720	6.738.859	1,124	14,31
Samuel Venegas Ind	Diputado	Distrito 15	1997	100987	22.342	67.636	5.795.773	1,167	
Samuel Venegas PRSD	Diputado	Distrito 15	2001	100987	20.353	76.836	6.144.003	1,251	
Samuel Venegas PRSD	Diputado	Distrito 15	2005	100987	17.798	81.153	6.601.811	1,229	
Carlos Bianchi Ind. (3)	Concejal	Punta Arenas	2000	73383	1.535	50.089	6.515.574	0,769	2,9
Carlos Bianchi Ind.	Senador	Circunscripción 19	2005	99412	18.275	65.932			7,4
(1) Para Diciembre de 2008, según Servel (2) % de ruralidad VIII región del Bio-Bio. (3) Datos sólo de la comuna de Punta Arenas									

Fuente: www.bcn.cl, www.servel.cl, www.sinim.cl, www.ine.cl

En el cuadro anterior es posible observar que, en su mayoría, los distritos tienen un alto nivel población rural.

Cuadro N°: Respecto a la población rural y al tamaño del distrito

Circunscripción / Distrito	Comunas	% población rural comunal	% de población rural distrital	% Respecto a la población nacional.
Distrito 1	Arica	7,17	60,09	1,24
	Camarones	100,00		
	Putre	33,19		
	General Lagos.	100,00		
Distrito 15	Algarrobo	25,55	14,31	10,20
	Cartagena	8,84		
	Casablanca	28,32		
	El Quisco	6,57		
	El Tabo	6,37		
	San Antonio	4,92		
	Santo Domingo	19,61		
Distrito 42	Bulnes	34,23	55,04	12,30
	Cabrero	28,82		
	Cobquecura	65,17		
	Coilemu	41,96		
	Ninhue	68,64		
	Niquén	92,22		
	Portezuelo	66,19		
	Quillón	39,73		
	Quirihue	29,28		
	Ranquil	80,17		
	San Carlos	38,01		
	San Fabián	60,43		
	San Nicolás	63,43		
	Treguaco	69,53		
	Yumbel	47,82		
Circunscripción 19 ^a	XII Región, de Magallanes y de la Antártica Chilena	-	7,4	1,0

Fuente: www.sinim.cl, www.ine.cl y www.subdere.cl

Ni siquiera, como nos señala Carrillo (1989), el hecho de postularse en un distrito más pequeño o rural ha ayudado a que los candidatos tengan un mejor resultado como Independientes, sino todo lo contrario, vemos que en todos los casos (nuevamente exceptuando a Rosa González) el trasladarse a un partido o pacto los beneficia electoralmente.

Siguiendo a Carrillo (1989) el tamaño del Distrito /Circunscripción importa ya que le abre un ventana de posibilidad a los Independientes para ser reelectos. Iván Paredes perteneciente al distrito 1 fue electo con un 1.17% de los votos respecto al total de emitidos en el país.

Cifra muy parecida a la de Hosain Sabag quien obtiene en el distrito 42 el 1.66% de los votos respecto al País (todo esto respecto a cifras del año 2001` y 89` respectivamente), demostrando así en 2 de los casos emblemáticos de Militantes que luego son Independientes, que los lugares más próximos, más pequeños, distritos o circunscripciones menores respecto al país, son el espacio ideal de acción para los independientes que quieren ser electos.

3. La Nacionalización de la Política Electoral

Un electorado nacionalizado presentaba una configuración con bajas diferencias entre los apoyos partidarios por distrito (Kawato, 1987: 1237). Esto se puede explicar desde tres variables independientes, las que tienen cierta fuerza explicativa sobre la nacionalización: los cambios globales a nivel de medios de comunicación masivos, el comportamiento electoral de los ciudadanos, o por cuestiones asociadas a las divisiones geográficas. Cada una tiene cierta fuerza explicativa sobre la nacionalización. Pero en este trabajo me concentro en la última de ellas; vale decir, en la homogeneidad del desempeño electoral de los partidos según región geográfica. Las otras variables si bien se tienen en consideración, pasan a estar subordinadas a la principal a fin de efectuar un trabajo explicativo de mayor precisión.

En esta línea, seguiré a Jones y Mainwaring (2003) quienes se acercan al concepto de nacionalización de manera más precisa. Por sistema de partidos altamente nacionalizado se refieren a un sistema en el que el porcentaje de la votación respectivo que obtienen los partidos principales no difiere mucho de una provincia a otra. Así, los partidos altamente nacionalizados obtienen un porcentaje relativamente equilibrado de la votación en todas las diferentes unidades geográficas, mientras que el porcentaje de la votación que obtienen los partidos débilmente nacionalizados es marcadamente variable de una unidad geográfica a otra (Jones y Mainwaring, 2003: 64).

Lo anterior queda más claro señalando que en el caso de una nacionalización baja, los partidos que obtienen buenos resultados en algunas unidades subnacionales son competidores electorales menores en las demás (Jones y Mainwaring, 2003: 64). Además, dos partidos (ya sea que pertenezcan al mismo sistema o no) pueden obtener el mismo porcentaje de la votación nacional, pero es probable que sus estrategias políticas y electorales difieran si un partido obtiene un porcentaje aproximadamente similar de la votación en todos los estados, mientras que el otro es predominante en unos cuantos estados y una fuerza secundaria en los demás (Jones y Mainwaring, 2003: 64).

Otro problema conceptual consiste en analizar el desempeño regional de los partidos. Por ejemplo, los Partidos Laborista y Conservador ingleses tenían zonas de eficiencia electoral asociadas a las clases sociales, cuestión que definía un electorado totalmente alienado en torno a estos partidos durante los '60. La lealtad del electorado hacia estos partidos hacía pensar en una política nacionalizada dada la división del país en dos grandes bloques dirigidos por estos partidos (Pattie, et al, 1991: 121). El problema surgió en los años '70, cuando el análisis individual daba cuenta de la pérdida de este alineamiento inicial, pero, a nivel de distritos electorales, la situación mantenía un desarrollo del desempeño electoral de los partidos de acuerdo a la división geográfica. Es decir, se estaba en presencia de un electorado polarizado, cuya explicación no sólo se encontraba en la división territorial, sino que también en el desarrollo económico del país (Pattie, et al, 1991: 122).

3.1. La medida:

Jones y Mainwaring (2003: 65) construyeron un indicador de nacionalización al invertir el coeficiente de Gini. Esta medida les permite comparar los partidos a lo largo del tiempo. Para medir la nacionalización de los *partidos*, sustrajeron el coeficiente de Gini de 1. Va de 0, en los casos de igualdad perfecta entre todas las unidades, a 1, en los casos de desigualdad perfecta. Permite evaluar el grado en que un partido obtiene porcentajes de la votación iguales en todas las unidades subnacionales. Un coeficiente de Gini de 0 significa que un partido obtuvo el mismo porcentaje de la votación en cada una de las unidades subnacionales. Un coeficiente de Gini de 1 significa que obtuvo el 100 por ciento de la votación en una unidad subnacional y el 0 por ciento en todas las demás. Sustrajeron el coeficiente de Gini de 1 con el propósito de que una puntuación alta indicase un alto grado de nacionalización. A tal coeficiente de Gini invertido le denominaron Índice de Nacionalización de los Partidos (INP). (Jones y Mainwaring, 2003: 67-68)

Dos partidos pueden tener el mismo porcentaje de la población, pero grados de nacionalización divergentes, lo cual refleja situaciones de competitividad muy diferentes. Y es probable que esas diferencias afecten las estrategias electorales y congresuales de los partidos (Jones y Mainwaring, 2003: 68). La unidad de medida de la nacionalización de los partidos se basa en la varianza, de sus estados, departamentos, regiones administrativas o distritos a otros, del desempeño *electoral* de los partidos. (Jones y Mainwaring, 2003: 69)

A fin de crear esa unidad de medida, multiplicaron el índice de la nacionalización (INP) de cada partido por su porcentaje de la votación nacional válida y luego sumaron el producto de todos los partidos. A ese INP le denominaron “Índice de la Nacionalización del Sistema de Partidos (INSP) (Jones y Mainwaring, 2003: 69).

El número efectivo de partidos sigue siendo un indicador significativo para las comparaciones en escala nacional y para entender algunos aspectos de la dinámica en esa escala; sin embargo, los datos de la escala nacional pueden ocultar diferencias importantes entre diferentes países. En un sistema débilmente nacionalizado, un cuadro en escala nacional puede carecer de sentido para comprender la dinámica subnacional, que es importante en la mayoría de los sistemas de partidos débilmente nacionalizados. (Jones y Mainwaring, 2003: 69-70).

En los sistemas de partidos altamente nacionalizados, es probable que las cuestiones nacionales sean de capital importancia para la carrera de los legisladores. El Ejecutivo podría tener una mayor habilidad para forjar coaliciones legislativas sobre la base de las cuestiones nacionales y negociar con unos cuantos líderes clave de los partidos nacionales.

En un sistema de partidos débilmente nacionalizado o fragmentado, es probable que las cuestiones subnacionales sean más importantes para la carrera de los legisladores. Brasil ilustra este aspecto. En condiciones de una nacionalización débil de los partidos, el liderazgo del partido más importante puede ser menos capaz de hablar por todo el partido y de entregar su apoyo legislativo. (Jones y Mainwaring, 2003: 71-72)

Según Gelman y King (1990), existe un elemento central para el análisis de la nacionalización. Esto es la variable incumbencia, que tiene un impacto directo en los mecanismos mediante los que partidos y elecciones se organizan. La definición de ventaja de la titularidad incluye,

propriadamente, todos los requisitos de la administración: servicio del distrito electoral, recaudación de fondos, reconocimiento del nombre, visibilidad y otros lineal (Gelman y King, 1990: 1143).

Esto se asocia a otro factor, que dice relación con la economía y la valoración pública de la administración. Entre más fuerte es la economía y mejor evaluada sea la administración presidencial, más asientos gana el partido del presidente. Entre más débil es la economía y hay más insatisfacción por la administración presidencial más asientos pierde el partido del presidente (Jacobson, 1989: 773). Sin embargo, lo anterior no siempre se constata en los análisis basados en encuestas (Jacobson, 1989: 774).

El autor propone una explicación alternativa: las élites políticas estratégicas juegan un papel de pivote en trasladar las condiciones nacionales a los resultados electorales y de ahí convertir a los miembros del Congreso en susceptibles de ser evaluados por los resultados de gobierno (Jacobson, 1989: 774). La opción ofrecida localmente entre candidatos es el foco principal de la política electoral (Jacobson, 1989: 774).

La propuesta de Katz (1973a) es diferente. Propone un método por el cual los *cambios* en la distribución partidaria de los votos entre distritos electorales pueden ser atribuidos a complejos de influencias nacionales, subnacionales o locales (Katz, 1973a: 817).

El votante en la elección americana está sometido a una serie de estímulos, algunos nacionales, otros estatales y otros locales ante los cuales él debe reaccionar para definir si votar y cómo votar. Sería importante establecer variables que midan el nivel de importancia de cada uno de estos ámbitos en los resultados electorales. Así, lo que será medido es el grado de “*nacionalización* de las fuerzas electorales”, o, lo que también podemos llamar “la varianza electoral en el nivel distrito, que puede ser explicada por fuerzas del nivel nacional”, o “la magnitud relativa de la varianza del componente nacional” (Katz, 1973: 817).

La “nacionalización de las fuerzas electorales” debe ser entendida como el grado en el cual un cambio en la distribución del voto en un distrito es idéntico al cambio en otro distrito. Por otro lado, también puede ser entendido como el grado en el cual diferentes áreas responden a las mismas fuerzas electorales, ya sea que estas fuerzas sean numéricamente idénticas o no, en los diferentes espacios.

Esta segunda definición se cumple cuando los asuntos que provocan el cambio en los votos entre las elecciones son idénticos en todos los distritos, aún cuando se produzcan resultados numéricos diferentes en diferentes distritos (Katz, 1973a: 817).

Si lo que se quiere medir es el grado en el cual los distritos se mueven juntos en términos de participación, la medida más obvia es la desviación estándar de la diferencia en la participación del voto en las elecciones computadas en los distritos. La magnitud de esta variable es parcialmente determinada por la volatilidad del voto, entonces, una medida más interpretable derivada del mismo modelo general, es la varianza en las distribuciones locales del voto (Katz, 1973a: 817).

La medición de la desviación estándar nos dice el grado en que los distritos siguen una tendencia común, mientras el análisis de la técnica de varianza nos dice qué tan confiable es un

estimador sobre la base de que siguen una misma tendencia (Katz, 1973: 818). Se puede confundir o tener implícita en la definición de nacionalización tanto la tendencia como la magnitud. (Katz, 1973a: 819)

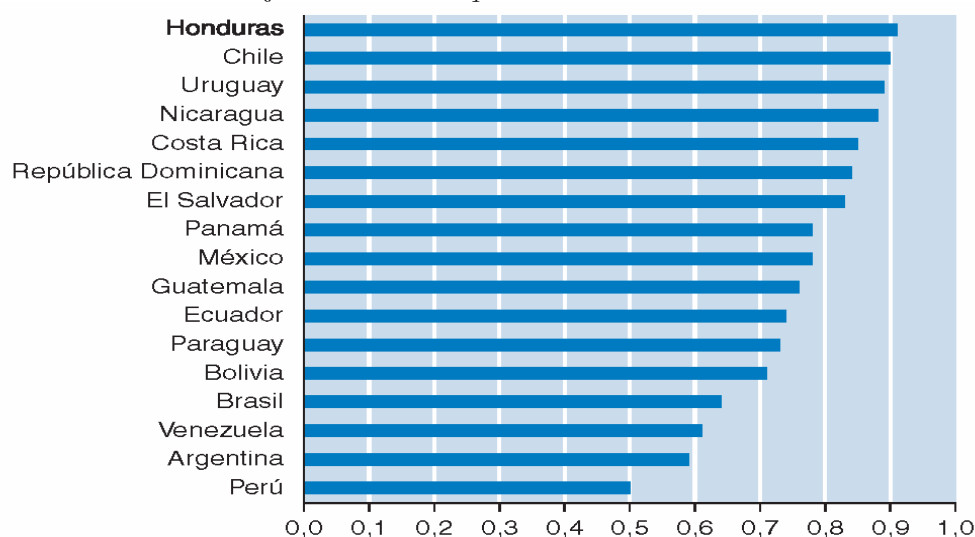
Algunas dificultades: los distritos pueden diferir en su dimensión demográfica y su dimensión política. En efecto, si diferentes grupos pueden tener una reacción de cambio ante un mismo estímulo, tanto la dirección (tendencia) como la magnitud del cambio pueden variar entre distritos por la variación en la distribución étnica, social, política o económica de los grupos. (Katz, 1973a: 819)

En segundo lugar, los distritos pueden variar en su susceptibilidad a la influencia de cualquier fuente, por ejemplo, por las diferencias en la distribución o intensidad de la participación. (Katz, 1973a: 819).

Luego, señala la importancia de identificar las particularidades de cada elección sin dejar elementos al azar, pues pueden presentarse como variables explicativas útiles para llegar a generalizaciones (Katz, 1973b: 833). Refiriéndose a Stokes, señala que la “nacionalización” que cuantifica es el grado en el cual los cambios en la distribución de los votos partidarios es numéricamente idéntica a través de los distritos. La “nacionalización” que Katz cuantifica es el grado en el cual estos cambios pueden considerarse atribuibles a una causa común (Katz, 1973b: 833).

En el siguiente, gráfico se presentan las puntuaciones de un índice de nacionalización del sistema de partidos para países latinoamericanos elaborado por Stein, et al 2006, en éste enfoque se examina la distribución del voto popular por partidos de distintas jurisdicciones territorial. Sobre la base de ésta medición, se observa que los partidos más nacionalizados son los de Honduras, Chile, Uruguay.

Gráfico N° 2: Índice de nacionalización del sistema de partidos



Fuente: Stein, et al 2006: 43.

Stein, et al (2006: 42) afirman que en “sistemas de partidos muy nacionalizados, es probable que los temas nacionales sean medulares para la carrera del legislador”, hecho que puede desincentivar la aparición de intereses regionales, en este caso, es posible observar que Chile se presenta como uno de los países con mayor nivel de nacionalización del sistema de partidos con un índice de 0,9, siendo superado solamente por Honduras (0,91)

3.2. Las regiones: ¿“Creaciones institucionales más que realidades sociológicas y culturales”?

Existe una vieja discusión sobre que son y que expresan las regiones, Sergio Boisier sostiene y con razón que:

“la identificación de los agentes del desarrollo regional y su *articulación* por medio de un marco cultural regional y por medio de un proyecto político regional, constituye el elemento clave de la transformación de las regiones de meros objetos o artefactos a verdaderos sujetos colectivo, capaces de concertarse activa y solidariamente con el estado en el logro de un desarrollo regional autosustentado y socialmente equitativo” (1989: 36)

Lo anterior, requiere para este autor la “introducción del concepto de proyecto político regional” que requiere a su vez *explicitar* sus componentes que ordeno en el siguiente cuadro a efecto de hacerlo más expositivo

Cuadro N° 9: Componentes de un proyecto político regional

Ideología	Objetivos Permanentes	Forma de Expresión	Conducción	Oponentes	Capacidad para generar impulsos endógenos de crecimiento
Regionalismo	Modificar la forma de inserción de la región en el sistema nacional de regiones y en su estructura de dominación	Partidos políticos regionales o movimientos sociales regionales	Formas de liderazgo regional	El Estado y la misma mentalidad centralista	Ciencia y tecnología en las regiones, empresas regionales, sistema financiero endógeno, etc

Fuente: Elaboración propia en base a Boisier, 1989: 36

Lo central en este proceso es la “forma de expresión” de los intereses regionales a efecto de “modificar” la inserción de la región, tanto en el sistema nacional como en su estructura de dominación. Siguiendo a Boisier, se requiere competencia entre partidos regionales y locales lo que resulta prácticamente imposible dada la escasa nula presencia de partidos que se constituyan y compitan en elecciones al Congreso Nacional.

3.2. Los partidos regionales en el Chile de los noventa

En Chile se puede observar que los principales partidos políticos, aquellos que tienen representación parlamentaria, están legalmente constituidos en todo el país, a excepción del partido Comunista, que pese estar legalmente constituido en todo el país, no tiene representantes en el legislativo.

Si bien en la década de los noventa no han existido intenciones serías por crear partidos regionales o locales, han existido llamados a constituirlos. Estos han estado asociados a iniciativas de Alcaldes y Diputados que han entrado en conflicto con sus partidos (El Mercurio, 29.04.00). El ejemplo más conocido es del Alcalde de Iquique, Jorge Soria, quien ha buscado en varias oportunidades crear un partido regional en tres regiones contiguas, pero la iniciativa es percibida por los actores políticos de su región como más cercana a una cuestión de personalismo y caudillismo, más cercana al desencanto con la Concertación que de efectiva representatividad regionalista (El Mercurio, 07.05.00).

Llama nuestra atención que la mayoría de los partidos sin representación en el Congreso se encuentran concentrados en el norte grande, como se da el caso con los partidos Ecologista, Fuerza País, Izquierda Cristiana, Movimiento Amplio Social.

Amplio Social															
---------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia en base a Servicio Electoral de la República de Chile: fecha de actualización de la información: 22 de junio de 2009

El cuadro anterior muestra que no todos los partidos políticos se encuentran constituidos en todas las regiones de Chile, hay 6 que no están en todo Chile y dentro de éstos sólo el Partido Humanista se encuentra constituido en la Región Metropolitana, infiriendo que no todas las colectividades buscan o pueden tener presencia en esta región.

El más nuevo de los partidos constituidos es el Movimiento Amplio Social (MAS, junio de 2009) seguido por Chile Primero que se encuentra inscrito en 6 de las 15 regiones y en todas ellas con la misma fecha: el 27 de octubre de 2008.

Llama la atención que la mayoría de los partidos que se inscriben sólo en algunas regiones se encuentran concentrados en el norte grande: Ecologista, Fuerza País, Izquierda Cristiana, Movimiento Amplio Social. A priori no podría dar una explicación dadas las carencias de información existentes hoy. Sólo es posible inferir múltiples respuestas, entre las que podrían exponer tres: un menor padrón electoral, un factor de tipo histórico dada la trayectoria de ciertas ideologías que se sustentan en la lucha de clases y que se evidencian en las luchas de los trabajadores mineros por mejoras de tipo salariales, de condiciones de trabajo, entre otras y por último una evidente relación entre la creación y selección del ámbito de acción del partido con personas de fuerte raigambre local, tal cómo sería el caso de Jorge Soria en Iquique.

El cuadro N° nos muestra además la alta nacionalización de la política. Los partidos nacionales, dado su ámbito de acción, logran retener un 57% del total de los partidos inscritos, siendo éstos: RN, DC, PPD, UDI, PS, PRSD, PS, PRI. Pero si lo comparamos con su peso electoral relativo vemos que esta cifra aumenta fuertemente dejando a los partidos con inscripción regional en un muy bajo nivel.

3.2.1. ¿Partidos “regionalistas”? o ¿partidos con inscripción regional?

Al observar la inscripción de los partidos en regiones surge la necesidad de avanzar en un clasificación que permita reconocer algunas similitudes y diferencias a partir del siguiente cuadro

Cuadro N° : Clasificando a los partidos con inscripción regional

PARTIDO	Según Estatuto			
	Regionalista	Expresión ideológica	Fecha de creación	Historial
PRI	Sí	No Clasificable	4/07/2006	Fusión de PAR y ANI
Chile Primero	No	No Clasificable	27/10/ 2008	Fundadores ex PPD
Izquierda Cristiana	No	Izquierda	4/07/2008	Se comienza a formar en 1971
Ecologista	No	No Clasificable	21/01/2008	Se comienza a formar el 2002
Fuerza País	SÍ	No Clasificable	13/06/2008	Se comienza a formar el 2007

Fuente: Elaboración propia en base a Servel y Estatutos de los partidos consignados.

En primer lugar, destaca que sólo dos partidos reconocen en sus estatutos la *defensa de los intereses regionales y locales*. En esta situación se encuentran el Partido Regionalistas de los Independientes (PRI) y el Partido Fuerza País. El PRI tuvo su origen en un movimiento que buscaba defender intereses regionales, tales como la elección directa del Intendente, de los Consejeros Regionales, e incluso de los Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMIS); la descentralización de la recaudación y manejo de los recursos públicos, tales como la tributación propia de cada región. Así podemos observar que la primera constitución data del 04 de julio de 2006, y se efectuó simultáneamente en la zona norte: I, II y III regiones; y en la zona sur: IX, X, XI regiones. Esta conformación deja entrever un intento por hacer un eco fuerte del movimiento regionalista. Sin embargo, actualmente, y a partir de mediados del año 2008, los intereses del PRI experimentaron ciertos cambios, provocados por la llegada del Senador Adolfo Zaldívar, quien renunció a su militancia en el Partido Demócrata Cristiano. Esta nueva militancia provocó que un importante número de seguidores del “colorín”, comenzara a militar o manifestar interés por el Partido Regionalista de los Independientes, y como consecuencia de ello, se desarrollaron las sucesivas constituciones del Partido, en las demás regiones.

El segundo partido que expresa en sus estatutos interés por la *defensa de los intereses regionales y locales* es el Partido Fuerza País, que tiene como eje principal alcanzar “*el desarrollo armónico de Chile y sus regiones*”. Este partido se constituyó simultáneamente en las tres regiones en las cuales se enfatiza su accionar: la I, II y XV regiones; en junio de 2008. No obstante este partido persigue similares intereses a los que en un principio planteó por el PRI, el motor fundamental para su fundación fue potenciar candidaturas alcaldías en la zona norte, para las pasadas elecciones 2008.

Los dos partidos de más reciente inscripción en regiones el Partido Chile Primero (ChP) y Movimiento Amplio Social (MAS), no evidencian formalmente defensa de intereses regionales y una posible explicación se deba a las circunstancias especiales en las cuales fueron creados. En el caso del Partido Chile Primero (ChP) su génesis estuvo en la expulsión de Jorge Schaulsohn, de las filas del Partido Por la Democracia, circunstancia acaecida luego de la decisión del Tribunal Supremo del Partido, frente a denuncias de corrupción por parte de la Concertación, que Schaulsohn había expresado de manera pública. La expulsión de éste,

provoco la renuncia de su correligionario, el Senador por la I Región, Fernando Flores, el cual llevaba un tiempo haciendo comentarios sobre su eventual salida del Partido. Estas circunstancias provocaron la gestación de ciertos movimientos políticos que buscaban diferenciarse de la Concertación, y en un principio de la Alianza por Chile, y en este contexto es que se conformo el Partido Chile Primero. El proceso de formación, consistió en la recolección de las firmas exigidas por la ley para validar la existencia de un partido político, a través de todo el país, y la constante promoción, de la “innovación” que se generaría en el sistema políticos actual, con lo cual lograron a traer a la población desencantada de la Concertación y/o de la Alianza por Chile. En el momento en que ChP se constituyo como partido político, se auto declaraba como la opción diferente e independiente, actualmente forma parte de la Coalición por el Cambio, la cual apoya –y es la razón de su creación- la candidatura presidencial del RN Sebastián Piñera.

Una situación bastante similar, provoco la creación del MAS. La historia comienza con la renuncia del Senador por la Octava región, Alejandro Navarro, y la simultanea salida de otros 135 militantes, del Partido Socialista de Chile. La causa: conflicto de intereses con la Directiva –encabezada por Camilo Escalona- y los lineamientos que esta desarrollaba, acusándolos de ocuparse de repartir cuotas de poder, en vez de cultivar los principios socialista, cimientos del Partido. Fue así como el Senador se incorporo de lleno al MAS, el cual al cabo de un tiempo, se decidió por apoyar su candidatura a la Presidencia de la República. Con la llegada de Navarro, la nueva misión del Movimiento pasó a ser “*fundar un nuevo partido político democrático y pluralista, de carácter patriota, libertario, igualitario y latinoamericanista denominado*” (MAS, 11/11/2008). Así comenzó la búsqueda de los adherentes, para finalmente a mediados de este año proceder a la constitución del Movimiento, como un partido político reconocido por la ley.

3.2.2. Una mirada a los partidos de forma individual.

3.2.2.1. Alianza Nacional de los Independientes (ANI) + Partido de Acción Regionalista de Chile = Partido Regionalista de los Independientes

La Alianza Nacional de los Independientes (ANI) fue un partido político que se constituyó legalmente en mayo del 2002, y su ámbito de acción fueron las regiones IX, X, XI. La ANI, estaba presidida por Ricardo Fernández Sanhueza, ex militante del Partido Socialista, quien en 1989 se presentó como candidato a diputado obteniendo solo un 6,44%.

En las elecciones municipales del año 2004 la ANI, junto con los independientes conformaron la lista D “Nueva Alternativa Independiente”, la cual obtuvo a nivel de concejales un 0,69% y a nivel de alcaldes un 0,32%. En esta elección la ANI en Alcalde obtiene un 0,23% y en Concejales un 0,44%, porcentaje muy por debajo del mínimo requerido para la continuidad legal del partido (5%).

En las elecciones al congreso la ANI, junto con el Partido de Acción Regional e independientes forman el pacto “Fuerza Regional Independiente”, los cuales a nivel de Diputados obtienen un 1,17%, logrando elegir a un diputado, específicamente la ANI alcanza un 0,28%.

En 2006 la ANI y el Partido de Acción Regionalista de Chile se fusionaron en el Partido Regionalista de los Independientes.

3.2.2.2. Partido de Acción Regionalista de Chile

El Partido de Acción Regionalista (PAR) se constituyó legalmente el año 2004, y su ámbito de acción se remitió a las regiones I, II y III. El partido estaba presidido por Jorge Soria Quiroga (ex-PC y PPD).

En las elecciones municipales del año 2004 el PAR, junto con los independientes conformaron la lista E “Nueva Fuerza Regional”, la cual obtuvo a nivel de concejales un 0,65% y a nivel de alcaldes un 0,62%. En esta elección el PAR a nivel de alcaldes obtiene un 0% y en Concejales un 0,02%.

En las elecciones al Congreso el PAR, junto con el Partido de Acción Regional e independientes forman el pacto “Fuerza Regional Independiente”, en este caso el PAR obtiene un 0,37%, logrando elegir a un diputado por el distrito N° 2 (Alto Hospicio, Camiña, Colchane, Huara, Iquique, Pica y Pozo Almonte). Sin embargo, porcentaje obtenido en la elección fue muy por debajo del mínimo requerido para la continuidad legal del partido (5%).

En 2006 la ANI y el PAR se fusionaron en el Partido Regionalista de los Independientes.

3.2.2.3. Partido Regionalista de los Independientes

El Partido Regionalista de los Independientes (PRI) es producto de la fusión de los partidos Alianza Nacional de los Independientes (ANI) y Partido de Acción Regionalista de Chile (PAR), partidos que conformaron en el 2005 la Fuerza Regional Independiente. Éste partido se constituyó legalmente el año 2006, y su ámbito de acción se remitió a todas regiones del país. El partido está presidido por Jaime Mulet (ex demócrata cristiano).

Pese a no haber participado en elecciones al congreso el PRI cuenta con un Senador (Adolfo Zaldívar, ex militante demócrata cristiano), y dos diputados, los ex-DC Jaime Mulet y Carlos Olivares y Eduardo Díaz del Río ex militante UDI.

En la elección municipal del 2008, el PRI formó parte del pacto “Por un Chile Limpio”, logrando elegir a siete alcaldes, a nivel de concejales “Por un Chile Limpio” consiguió 116 candidatos electos, de los cuales el 82,8% pertenecen al PRI o se presentaron como Independientes/PRI.

3.2.2.4. Partido Fuerza País

Fuerza País se inscribe legalmente como partido político en junio del 2008, y su ámbito de acción se circunscribe a las regiones XV, I y II (zona norte del país). El partido está presidido por Jorge Soria Macchiavello.

El lema del partido es “Por el desarrollo armónico de Chile y sus Regiones”, en su Declaración de Principios se plantea con un profundo sentimiento regionalista y propone una forma de gobierno local y regional fuerte. Sobre las regiones sostiene que “no tienen una injerencia

relevante en la toma de decisiones; no obstante lo anterior, las regiones tenemos nuestras propias alternativas para la solución de los problemas que nos aquejan; por lo tanto, tenemos por objetivo una descentralización real del país, no sólo en lo administrativo, sino que también en lo político, económico y social. Una de nuestras tareas es iniciar una regionalización que implica asumir el desafío de la elección directa de las autoridades regionales, la determinación local y regional de las prioridades, la planificación de las estrategias de desarrollo, el manejo local y regional de los recursos y la coordinación y negociación para la complementariedad de las prioridades del desarrollo nacional. Nuestra aspiración es promover liderazgos regionales impulsando la generación de autoridades locales en el ámbito nacional”.

3.2.2.5. Recapitulando

Finalmente, el cuadro siguiente nos muestra que en tan solo un año, entre el 2008 y 2009 o entre las elecciones municipales y al congreso, se han configurado nuevas alianzas electorales, donde todos los partidos con inscripción regional han sido absorbidos por partidos con presencia nacional.

Cuadro N° : Descripción de los pactos electorales

Municipales 2008	Parlamentarias 2009
PACTO - Alianza Unión Demócrata Independiente Renovación Nacional	PACTO - Coalición por el Cambio Unión Demócrata Independiente Renovación Nacional Chile Primero
PACTO - Concertación Democrática	PACTO - Concertación y Juntos Podemos por Más Democracia
Partido Demócrata Cristiano Partido Socialista de Chile PACTO - Concertación Progresista Partido Radical Social Demócrata Partido por la Democracia PACTO - Juntos Podemos Más Partido Comunista de Chile Partido Humanista	Partido Demócrata Cristiano Partido Socialista de Chile Partido Radical Social Demócrata Partido por la Democracia Partido Comunista de Chile Partido Izquierda Cristiana
PACTO - Por un Chile Limpio	PACTO - Chile Limpio Vote Feliz
Partido Regionalista de los Independientes PACTO - La Fuerza del Norte Fuerza País	Partido Regionalista de los Independientes Movimiento Amplio Social Fuerza País
SIN PACTO	PACTO - Nueva Mayoría para Chile
Partido Izquierda Cristiana Partido Ecologista Chile Primero	Partido Humanista Partido Ecologista Independientes en RED

FUENTE: Artículos de Prensa (elecciones2009.lanacion.cl)

	1989				1993				1997				2005				2005				
Región	Partido del Sur				Partido del Sur				Partido del Sur				Alianza Nacional de los Independientes				Partido de Acción Regionalista de Chile				
	Candidatos	Electos	Votos	%	Candidatos	Electos	Votos	%	Candidatos	Electos	Votos	%	Candidatos	Electos	Votos	%	Candidatos	Electos	Votos	%	
I Región																	2	Marta Isasi Barbieri	25.598	0,39 %	
II Región																			-		
III Región																	1	0	1.100	0,02 %	
IV Región																			-		
V Región																			-		
VI Región																			-		
VII Región																			-		
VIII Región																			-		
IX Región	10	0	354,43	0,52 %	1	0	134,22	0,20 %	1	1	Eduardo Díaz Del Río	20.813	0,36 %	5	0	15.537	0,24 %			-	
X Región	5	0	116,75	0,17 %										2	0	4.654	0,07 %			-	
XI Región	1	0	269,00	0,40 %																-	
XII Región																			-		
Región Metropolitana																			-		
	16	0	473,87	0,70 %	1	0	134,22	0,20 %	1	1		20.813	0,36 %	7		20.191	0,31 %	3	1	26.698	0,40 %

Cuadro N°: Resultados electorales de los Partidos regionales

3.2.2.1. Partido del Sur. Un ejemplo de partido con objetivos regionalistas que desaparece del sistema.

Este partido tiene su origen en el Movimiento Socialista Democrático del Sur, “Viento Sur”, creado en la ciudad de Valdivia el 3 de septiembre de 1983 por iniciativa del entonces presidente de la Asociación Nacional de Productores de Trigo, Carlos Podlech Michaud (El Mercurio, 04.09.83). Este movimiento se declaró independiente de otros movimientos nacionalistas del país, regionalista y ecologista. Sus militantes eran, mayoritariamente, ex integrantes del Partido Nacional que apoyaron desde sus inicios al régimen militar (El Mercurio, 07.09.83).

Con el tiempo el movimiento pasara a ser dirigido por el abogado de la ciudad de Temuco, Eduardo Díaz Herrera, ex demócrata cristiano (El Mercurio, 26.03.72) que en 1987 transforma “Viento Sur” en partido político con el nombre de Partido del Sur (Santibáñez, 1988). No obstante al buscar inscribirse ese año, no lo pudo hacer porque no reunió el mínimo legal de firmas en tres regiones y recién pudo hacerlo el 5 de enero de 1988. Este partido “nace reconociendo la más absoluta legitimidad histórica y política del 11 de Septiembre de 1973, y expresan su adhesión y lealtad al Presidente Pinochet” (Santibáñez, 1988: 39-40).

El año 1989, el Partido del Sur integró el llamado Frente Nacional y Popular, que apoyó la precandidatura a la presidencia de Pablo Rodríguez. El fracaso de esta campaña, llevó a Eduardo Díaz a presentar su candidatura a Senador en la lista del candidato presidencial Francisco Javier Errázuriz. En las elecciones parlamentarias de ese año, presentó una candidatura a Senador y 16 a Diputados, en circunscripción y distritos de la Novena Región, no siendo electo ninguno. Su líder, Eduardo Díaz Herrera, fue el candidato a Senador y obtuvo un 0.67% nacional y un 18.38% en su circunscripción, faltándole sólo un 4% para ser electo. En las elecciones locales de 1996 se presentó como candidato a la pequeña Municipalidad de Toltén, resultando electo Alcalde con un 27.13%. De los 59 candidatos que presentó en la Novena, Décima y Decimoprimera región sólo obtuvo 5 Concejales y dos alcaldes: Díaz y Walter Van Haindorp en Puerto Saavedra.

En las elecciones a Diputados de 1997, el partido del Sur logra elegir con primera mayoría en el Distrito 51 (33,75%) a Eduardo Díaz Del Río, hijo de Eduardo Díaz Herrera.

En la elección municipal de 2000, Díaz Herrera no se presenta a la reelección por la Comuna de Toltén y el otro alcalde Van Haindorp, edil en Puerto Saavedra, se repostula por la UDI como candidato privilegiado no resultando electo alcalde ni tampoco como Concejal. De los 59 candidatos de 1996 sólo se presentaron 7 a reelección (incluido el Alcalde de Puerto Saavedra), no siendo electo ninguno, 4 fueron por la UDI y de los tres restantes uno fue en el pacto de la derecha y dos se presentaron como independientes.

En el 2001, su único Diputado Eduardo Díaz Del Río se presenta por como Independiente en el subpacto de la Alianza por Chile integrada por RN y la UDI siendo electo con un 32,40%, aunque ahora se ubica en el segundo lugar detrás de Eugenio Tuma Zedán, del PPD que obtiene un 40,32%. Su padre Eduardo Díaz Herrera, se presenta como candidato a senador por la Circunscripción número 15, por las UDI, obteniendo el 23,56% de los votos pero sin lograr acceder a uno de los dos escaños.

En la municipal del 2004 no presentan candidatos.

En las elecciones al congreso 2005, el Diputado Eduardo Díaz Del Río, se presenta como Independiente en la lista B subpacto de la Concertación integrada por el PDC-PS-PPD-PRSD siendo electo con un 15,89% de los votos.

En la segunda vuelta presidencial del 2005, el Partido del Sur, sumo su apoyo a la candidatura de Michelle Bachelet (Radio Cooperativa, 15/11/2009)

En las elecciones municipales del 2008, Eduardo Díaz Herrera se presenta como candidato a alcalde por Temuco bajo el alero del Partido Regionalista de los Independientes, no resultando electo.

En el 2009, Eduardo Díaz Herrera (padre) y Eduardo Díaz del Río (hijo) se presentan por el PRI, el primero candidato a Diputado por distrito 51 y el segundo candidato a Senador por la Circunscripción N° 15.

4. Teoría de las transacciones: el Congreso como articulador de intereses

El enfoque de costos de transacción tiene su origen en los trabajos de Coase (1937 y 1960) y surge a partir del análisis de la organización económica como un problema de contratación (Méndez, 2005). Se parte de la base que las transacciones entre actores económicos están determinadas por ciertas características que las vuelven susceptibles a problemas de oportunismo (Saiegh y Tommasi, 1998). Ello se debe a que por un lado, los individuos toman decisiones que se desvían del modelo teórico de la elección racional, como consecuencia de las limitaciones cognitivas para procesar información y la incertidumbre que surge de la imposibilidad de determinar eventos futuros. De esta manera, se cuestiona el supuesto del hombre racional, planteándose que los hombres tienen una capacidad cognitiva limitada, ya que el conocimiento, la previsión, la capacitación y el tiempo, son limitados. Por otro lado, con el objetivo de maximizar sus beneficios, los agentes económicos actúan con astucia y realizan esfuerzos calculados para desorientar, traicionar y confundir. De esta manera, el neoinstitucionalismo provee la solución a las fallas del mercado (De la Garza, 2006), los compromisos razonables y comportamientos oportunistas pueden ser desalentados sólo si pueden hacerse cumplir aquellos contratos, aumentando, de esta manera los costos de transacción. Por lo tanto, la estructura institucional es un elemento clave para comprender el intercambio económico (Saiegh y Tommasi, 1998). Este análisis es traspasado al mercado político a través del nuevo institucionalismo económico, que corrige las deficiencias derivadas del análisis del *public choice*, basado en las nociones de racionalidad instrumental y de mercados políticos eficientes (Caballero, 2002a).

La política de los costos de transacción, estudia el proceso político centrándose en las instituciones, planteando que los mercados políticos se caracterizan por la información imperfecta y costos, por modelos subjetivos de decisión de los agentes, el cumplimiento imperfecto de los acuerdos, lo cual deriva en altos costos de transacción (Caballero, 2002a y 2002b). Estas características de los mercados políticos hacen que el análisis político de las instituciones formales e informales se haga relevante. En este contexto, se han identificado dos marcos utilizados para analizar éste fenómeno en el proceso político. Por un lado está el enfoque normativo, que analiza los costes de transacción en la estructura y composición del Estado, separando los factores que influyen en la formación de la política. Por otro lado se encuentra el enfoque positivista de la Economía Constitucional, que concibe a las constituciones las que gobiernan el proceso político, de manera que los actos políticos son determinados por las reglas (Caballero, 2002a y 2002b).

En este escenario, las transacciones dentro del mercado político abarcan tanto aquellas que se realizan entre ciudadanos y políticos, como aquellas en las que los participantes son todos políticos, en las transacciones se presentan problemas de información y contratación que dan origen a los costos de transacción (Caballero, 2002a). Las características propias de las transacciones en los mercados políticos hacen que éstas sean inherentemente imperfectas, ya que de estos derivan los costos de transacción que son aquellos “costos de medir y de hacer cumplir (enforce) los acuerdos” (North, 1998: 106).

La eficiencia del mercado político, se mide por su grado de aproximación al resultado que se obtendría si no tuviera costos de transacción. Un mercado político eficiente es aquel en el cual 1) los votantes pueden evaluar de manera correcta (en términos del efecto neto sobre el bienestar general), las políticas promovidas por los diferentes candidatos; 2) un mercado político eficiente es aquel en el que solo se promulgan leyes y regulaciones que maximicen el ingreso agregado de las partes que efectúan el intercambio; y 3) en el que se compensa a aquellos afectados de manera adversa por las leyes y regulaciones promulgadas, asegurando que nadie fuera dañado por ésta acción (North, 1998). Ello es más probable en un régimen democrático, especialmente en la Legislatura. Institución que es considerada como la más eficiente de la democracia, puesto que su estructura institucional está dirigida a facilitar el intercambio entre los diferentes grupos de interés, dadas las fuerzas relativas de negociación ya que las instituciones del gobierno representativo deben crear un conjunto de señales de incentivos que permiten el intercambio entre legisladores a bajo costo (North, 1998). Sin embargo, se ha planteado que los mercados políticos están inclinados a la ineficiencia, ya que por un lado es difícil medir lo que se está intercambiando, y en consecuencia es igualmente difícil hacer cumplir los acuerdos (North, 1998). Puesto que un mercado de votos tiene costos muy elevados de transacción, ya que la negociación política implica compromisos difíciles de especificar en el momento que se realizan, porque el intercambio de apoyo en un momento específico se realiza a cambio de un apoyo no especificado en un momento posterior, por lo cual es difícil llevar a cabo los acuerdos cuando los intercambios involucrados se hacen a través del tiempo, ya que son difíciles de especificar por adelantado, e involucran a diferentes personas en momentos distintos, necesitando acomodarse a una distribución cambiante de recursos (Saiegh y Tommasi, 1998).

En este contexto, además de los altos costos de información y de las dificultades de obtener compromisos creíbles que conspiran para hacer inherentemente imperfectos a los mercados políticos (North, 1998), se suma la racionalidad limitada de los actores, lo cual determina que con frecuencia estos (políticos y votantes) utilicen modelos imperfectos para guiar sus acciones, y que , generalmente, la retroalimentación de información que reciben no sea suficiente para que los agentes revisen sus teorías inicialmente incorrectas (North, 1998). Además, en este contexto, las ideologías, se sustentan en los modelos subjetivos que invocan preferencias normativas que actúan como aglutinador de causas comunes, que son “diseñadas para apelar a las preferencias y a los prejuicios de los votantes” (1998: 108).

El enfoque de transacciones se basa en el análisis de los incentivos de los actores relevantes para llevar a cabo intercambios intertemporales (Jones, et al, 2006). En este marco, el comportamiento de los actores políticos dependerá de aquellas funciones que desempeñan, de sus incentivos y de las restricciones que enfrentan, las que a su vez están determinadas por el funcionamiento de las instituciones políticas y por las reglas institucionales, tales como las reglas electorales y las constitucionales, que delimitan los roles de cada uno de los jugadores, así

como las reglas de interacción entre los mismos (Stein, et al 2006). En el caso del poder Legislativo, Jones, et al plantean que según la moderna teoría del Congreso estadounidense, los congresistas están motivados por su reelección, por lo que sus opciones legislativas están configuradas “con el objetivo de maximizar su apoyo en el distrito” (2000: 6). Al mismo tiempo que los incentivos de los legisladores están determinados por dos factores: las reglas electorales y las reglas del juego dentro y entre las principales ramas del gobierno.

En este contexto North (1998) plantea que la Legislatura es la estructura institucional elaborada para facilitar los intercambios a través del tiempo, posibilitando compromisos creíbles, lo cual da como resultado costos de transacción relativamente bajos y, por lo tanto, son instituciones relativamente eficientes. De esta manera, la Legislatura, es reconocida como la estructura institucional ideada para facilitar el intercambio entre diferentes grupos dadas las fuerzas relativas de negociación, esta refleja la concentración de votantes con intereses específicos en sitios particulares, de manera que los grupos de interés están representados por legisladores, pero en ninguno de los casos existe una mayoría de los legisladores que pueda determinar intereses específicos. Por lo que, los legisladores no pueden tener éxito actuando solos, sino que deben hacer acuerdos con otros legisladores que tienen intereses distintos.

En este escenario se desarrollan relaciones de intercambio entre los legisladores, en el que se presenta el problema generado de la realización de compromisos que permitan acuerdos. El enfoque de costos de transacción ha tenido gran relevancia en el estudio de las transacciones realizadas en las instituciones legislativas, centrándose en las dificultades de información y medición, de incumplimiento ex-post de acuerdos y la dimensión temporal de los intercambios (Caballero, 2002a). El problema de los incumplimientos proporciona importancia al análisis relacionado con el diseño institucional, al concebir a las instituciones políticas como “acuerdos ex-ante sobre cooperación entre políticos. Reducen la incertidumbre al crear una estructura estable para el intercambio” (North, 1998: 103).

Los costos de transacción que se pueden reducir mediante un apropiado diseño de los mecanismos de gobierno, con el objetivo de evitar el problema de credibilidad asociado a la consistencia temporal de la política. Los compromisos políticos creíbles, en sentido motivacional, “no existe **divergencia entre incentivos** ex ante e incentivos ex post” (Arias y Caballero, 2003:135-136), de manera que un sujeto asume un compromiso y desea respetarlo posteriormente, disminuyendo los altos costos de transacción. Ésta credibilidad se conviene señalar la posibilidad de que aquel haya acumulados desarrolla cuando las autoridades desarrollan un cierto grado de capital reputacional, producto de un comportamiento precedente responsable y conforme a los modelos de juegos repetidos, por lo que, en este caso, no le interesa romper su reputación, considerado como capital político, lo cual, en el largo plazo, incentiva el cumplimiento de los acuerdos y disminuye los costos de transacción (Arias y Caballero, 2003). Sin embargo, en el mercado político la solución cooperativa en juegos repetidos es infrecuente, de manera que en muchas ocasiones esta capacidad de compromiso no es suficiente, y existe un riesgo de que el decisor político, ex-post adopte una conducta oportunista, “riesgo de hold-up” (Arias y Caballero, 2006). Por ello es relevante la credibilidad imperativa, la que se logra con la fijación de reglas que impidan que los poderes públicos violen, ex-post, los compromisos, ello por medio de fórmulas institucionales que reduzcan los grados de discrecionalidad y que sean capaces de garantizar el compromiso entre los actores (Arias y Caballero, 2003). Entre estos mecanismos que reducen los costos de transacción y extienden la credibilidad imperativa, se han identificado en primer lugar la presencia de actores

de vetos en el proceso de formación de políticas públicas, lo que vendrá favorecido por la división de poderes o por una estructura de gobierno muy descentralizada; en segundo lugar, el diseño de acuerdos institucionales que establecen delegaciones políticas en ciertas áreas en las cuales se concede el poder de decisión a un agente con diferentes preferencias temporales o con estructuras de incentivos distintas de las del principal y en tercer lugar, es la fijación de un régimen de reglas que impidan a los poderes públicos violar sus compromisos (Arias y Caballero, 2006).

4.1. Las bancadas transversales

Existen distintos conglomerados de congresales que se han formado en torno a la defensa de sectores económicos o temas específicos, los cuales son conocidos bajo la denominación de “bancadas transversales” ya que básicamente son integradas por congresistas de distintos partidos.

El cuadro siguiente demuestra lo anterior al considerarse las principales bancadas sus integrantes y militancia partidaria.

Cuadro N°: Principales bancadas, fecha de creación, integrantes y militancia

Nombre bancada y fecha inicio	Principales representantes	Militancia	Estado actual
Bancada Regionalista (Diputados)	Carlos Cantero	RN - Independiente	
	Patricio Vallespín López	DC	
	Esteban Valenzuela Van Treek	Chile Primero (ex PPD)	
	Antonio Horvath Kiss	Independiente	
	Baldo Prokurica Prokurica	RN	
	Pedro Muñoz Aburto	PS	
	Ignacio Balbontín Arteaga	DC	
	Arturo Longton Guerrero	RN	
	Alfonso De Urresti	PS	
	Carlos Bianchi Chelech (Senador)	Independiente	
Pesquera (Julio 2002)	Alejandro Navarro	PS hasta 2008 (Indep.)	
	Manuel Rojas	UDI	
	Samuel Venegas	PR	
Agrícola (Senadores) Inicio de los '90	Gabriel Valdés (Fundador)	DC	
	Jaime Gazmuri (Fundador)	PS	
	Sergio Romero (Fundador)	RN	
	Rafael Moreno	DC	
	Mariano Ruiz-Esquide	DC	
	Hosain Sabag	DC	
	Sergio Páez	DC	
	Jaime Naranjo	PS	
	José García Ruminot	RN	
	Hernán Larraín	UDI	
	Marco Cariola	Independiente (derecha)	

Bancada por el BIO-BIO (Diputados)	Jorge Ulloa Aguillón	UDI	1990-1994
	Raúl Sunico Galdames	PS	2006-2010
	Sergio Bobadilla Muñoz	UDI	2006-2010
	Manuel Mon Salve Benavides	PS	2006-2010
	Clemira Pacheco Rivas	PS	2006-2010
	José Miguel Ortiz Novoa	DC	1990-1994
	Carlos Jarpa Wevar	PRSD	2002-2006
	Andrés Egaña Respaldiza	UDI	2002-2006
Bancada PYMES (Diputados)	Carlos Montes Cisternas	PS	1990-1994
	Germán Becker Alvear	RN	2002-2006
	Eduardo Saffirio Suárez	DC	2002-2006
	Roberto Delmastro Naso	Independiente	1998-2002
	Eugenio Tuma Zedan	PPD	1994-1998
	Samuel Venegas Rubio	PRSD	1994-1998
Bancada Progresista (Mixta)	Nelson Ávila Contreras	PPD-PRSD	1990-1994
	Carlos Ominami Pascual	PS	1994-2002
	Carmen Ibáñez Soto	Independiente	2002-2006
	Laura Soto Gonzáles	PPD	1990-1994
	Rodrigo González Torres	PPD	2002-2006
	Gonzalo Ibáñez Santa María	Independiente-UDI	1998-2002
	Arturo Longton Guerrero	RN	1990-1994
Bancada Siderúrgica del Acero (Mixta)	Jorge Ulloa Aguillón	UDI	1990-1994
	Andrés Egaña Respaldiza	UDI	2002-2006
	Iván Norambuena Farías	UDI	2002-2006
	Víctor Jaeme Barrueto	PPD	1990-1994
	Rosauro Martínez Labbé	Independiente	1994-1998
	José Miguel Ortiz Novoa	DC	1990-1994
	Edmundo Salas de la Fuente	DC	1990-1994
	José Antonio Viera Gallo Quesney	PS	1990-1994
	Hosain Sabag Castillo	DC	1973-1977
	César Augusto Parra Muñoz	Institucional	1998-2006
	Sergio Aguiló Melo	PS	1990-1994
	Víctor Jaeme Barrueto	PPD	1990-1994
Bancada Alba (Diputados)	Alejandro Navarro Brain	PS	1994-1998
	Exequiel Silva Ortiz	DC	1994-1998
	María Antonieta Saa Díaz	PPD	1994-1998

Fuente: Prensa nacional y servel.cl

4.1.1. La Bancada Regionalista Federal

Frente a tradición centralista, surgió, en septiembre de 1999, el movimiento Regionalista-Federal con el nombre de “Regionalistas en Acción”, bajo la consigna de descentralizar el país y empoderar a las regiones. Actualmente, otros movimientos regionalistas independientes se han gestado y han dado origen a la bancada transversal Regionalista Federal, cuyos principales adherentes invocan estas ideas desde el Congreso. Esta incluye tanto a congresistas militantes de partidos como a los independientes Senadores Carlos Bianchi y Antonio Horvath.

Ésta bancada estuvo compuesta por los siguientes congresistas:

Cuadro N° 11: Bancada Regionalista Federal

Nombre	Cargo	Distrito/Circunscripción
Rosa González Román	Diputado (Independiente, 1998 - 2002, UDI 2002-2006)	Distrito 1: Tarapacá
Arturo Longton Guerrero	Diputado (RN, 1990-2006)	Distrito 12 Valparaíso
Ignacio Balbontín Arteaga	Diputado, (PDC, 1994-1998)	Distrito 18 Metropolitana
Esteban Valenzuela van Treck	Diputado (PPD*, 2002-2010)	Distrito 32 Rancagua
Víctor Jeame Barraeto	Diputado (PPD, 1990-2006)	Distrito 43 Talcahuano
Alfonso de Urresti Longton	Diputado (PS, 2006-2010)	Distrito 53 Los Lagos
Patricio Vallespín López	Diputado (PDC, 2006-2010)	Distrito 57 Puerto Montt
Carlos Cantero Ojeda	Diputado (RN, 1990-1998) Senador (RN**, 1998-2014)	Distrito 3 Antofagasta Circunscripción 2 Antofagasta
Baldo Prokurica Prokurica	Diputado (RN, 1990-2002) Senador (RN, 2002-2010)	Distrito 6 Atacama Circunscripción 3 Atacama
Pedro Muñoz Aburto	Diputado (PS, 1994-2006) Senador (PS, 2006-2014)	Distrito 60 Magallanes Circunscripción 19 Magallanes
Antonio Horvath Kiss	Senador (Independiente 1994-2010)	Circunscripción 18 Aysén
Carlos Bianchi Chelech	Senador (Independiente, 2006-2014)	Circunscripción 19 Magallanes

* En Enero del 2007 renuncia a su partido (PPD)

** En Noviembre del 2007 renuncia a su partido (RN)

Fuente: elaboración propia en base a prensa nacional y Servel.cl

Esta bancada de tipo transversal incluye congresistas de diversas tendencias y representan, en su mayoría a distritos/circunscripciones de los extremos del país. Sin embargo, en la actualidad, no todos siguen ocupando su puesto en el Congreso como son los casos de los ex diputados: Víctor Jeame Barraeto, Rosa González, Ignacio Balbontín y Arturo Longton. En la gestión de estos congresistas se puede observar rasgos comunes en torno a su trayectoria política en sus regiones y la importancia asignada a la temática regionalista en sus respectivas regiones.

Carlos Cantero, Senador por la Región de Antofagasta fue alcalde de Sierra Gorda, Tocopilla y Calama durante los años 80. Luego, en el año 1989, postuló a la cámara de Diputados resultando elegido para el período 1990-1994 y reelecto para el periodo 1994-1998. En 1997 postuló al Senado, donde actualmente se desempeña. Carlos Cantero como independiente pues luego de militar en Renovación Nacional, el año 2007 renunció al partido. El diputado por Rancagua, Esteban Valenzuela, antes de ser diputado fue alcalde de Rancagua para el período 1992-1996, posteriormente es electo como diputado para el periodo 2002-2010, en el año 2007 renunció a su militancia PPD para seguir de manera independiente.

Carlos Bianchi fue electo concejal en Punta Arenas, para el periodo 2000-2004, sin embargo, en el año 2004 no resulta ser electo como alcalde. Sin embargo en el año 2005 se presenta como Senador por la Circunscripción de Magallanes y de la Antártica Chilena, superando el sistema binominal. En su labor legislativa se ha caracterizado por negociar su apoyo a diversas materias de ley a cambio de beneficios explícitos para la región que representa.

Antonio Horvath, previo a ser electo Senador (1994-2010), fue Diputado entre 1990 y 1994, siendo electo con la primera mayoría. Este hecho es relevante, ya que al igual que en el caso de Bianchi, sus circunscripciones coinciden con el distrito. La labor de Horvath se ha relacionado con temáticas medioambientales que podría afectar a la región que representa. En este contexto el Senador fue fundador de la Bancada Verde Parlamentaria, miembro del Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, del Grupo Los Federales, entre otros (Sitio Web del Senador).

Pese a que estos legisladores tienen en común desarrollar su gestión en base a la identidad regional, no todos reflejan ese hecho. En el caso de Baldo Prokurica, actual Senador por Atacama, previamente diputado entre 1990 y el 2002. Como Senador, Prokurica, ha participado en la presentación de unos 73 proyectos de ley, y sólo uno de ellos está relacionado con el tema regional: “Sobre asignación de recursos para el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y su disposición por los Gobiernos Regionales” que actualmente se encuentra en tramitación (Sitio Web del Senado).

Entre las demandas de esta bancada es posible destacar: la elección directa de autoridades regionales (intendentes, gobernadores y consejeros regionales), traspaso de mayores competencias y recursos a los municipios, devolución del IVA y creación de incentivos económicos para invertir en regiones, entre otros. En esta materia, la iniciativa de mayor envergadura, sería la necesaria reforma constitucional, en materia de gobierno y administración regional, sin embargo, dicho proyecto fue aprobado por unanimidad en la cámara Alta, en su segundo trámite. Sin embargo, en marzo del 2009, el senador Prokurica planteó que:

“le habría gustado que todas las reflexiones que se hicieron sobre el tema, se hubieran realizado a la luz de un proyecto que avanzara más en el espíritu regionalista y no en base a uno hecho en ‘la medida de lo posible’. Junto con insistir en que se debe hacer un debate especial sobre la descentralización, valoró el cambio en la elección de los CORES, pues con ello se evitará un foco de corrupción que se ha ido generando en las últimas designaciones” (Sitio Web del Senado)

Por otra parte, pese al interés de articular los intereses regionales, se ha afirmado que ésta bancada ha fracasado en su intento. Ello puede ser explicado por los planteamientos de Carrillo (1989) sobre la Nacionalización de la Política Local, en que los candidatos regionalistas no logran acceder al parlamento puesto que los temas regionales no provocan un interés particular entre los electores. En este sentido, la homogeneidad política territorial es un fenómeno que ciertamente se visualiza en Chile. El electorado privilegia a los candidatos afiliados a un partido político grande, tanto en elecciones municipales como al congreso. A modo de ejemplo, el año 2005, en las elecciones de Diputados, la Fuerza Regional Independiente obtuvo el 1.17% a nivel nacional, contra el 51.76% de la Concertación y el 38.72% de la Alianza.

Sin embargo, las demandas de la bancada regionalista no se han materializado, ello se puede asignar a la inexistencia voluntad política en legislar con el fin traspasarle poder y atribuciones desde nivel central a las regiones. A ello, se suma que la bancada no logra el consenso que necesita en el Congreso, ya que, por su composición representan una pequeña minoría. Al mismo tiempo, sus demandas pierden oportunidad de verse convertidas en iniciativas legislativas, porque, en su mayoría, los congresistas no levantan mociones relacionadas con propuestas que busquen incentivar los intereses regionales.

4.1.2. La bancada Agrícola

Esta bancada se constituyó a inicio de los '90 en el Senado y entre sus precursores estaban Gabriel Valdés (DC), Jaime Gazmuri (PS) y Sergio Romero (RN), incorporándose posteriormente Rafael Moreno (DC) Sergio Páez (DC), Mariano Ruiz-Esquide (DC), Hosaín Sabag (DC); Jaime Naranjo (PS); José García Ruminot (RN); Hernán Larraín (UDI) y el independiente Marco Cariola.

Entre los técnicos sectorialistas del Gobierno explican que han ejercido su poder especialmente en los acuerdos comerciales, aprovechando la capacidad de maniobra que les da el que estos tratados tengan que ratificarse en el Congreso. Recuerdan que en 1996 cuando se aprobó la asociación con Mercosur los legisladores de todas las tendencias pedían compensaciones para carnes, arroz y otros productos donde estaba el interés de sus electores. El ministerio de Hacienda tuvo que ofrecer US\$ 500 millones para compensar al agro.

Dos años después Aninat reconoció que la bancada fue “imbatible” en la discusión de la rebaja de los aranceles: logró la gradualidad. Y en el proyecto contra la evasión tributaria muchos vieron su mano en que el agro lograra mantener el régimen de la renta presunta.

Según el senador Sergio Romero, la bancada agrícola no tuvo una estructura ni es un cuerpo estable para todos los temas, sino que se articula por la coincidencia de pareceres respecto de determinados tópicos. Por ejemplo, él - que es uno de sus “fundadores”- no participa ahora que está abocada a la defensa de los remolacheros, porque a su juicio el tema pasa menos por la defensa de los intereses corporativos de una industria y un sector y más por una redefinición en torno a los cultivos tradicionales, las bandas de precio y sus perforaciones, para que el país salga fortalecido en todos sus frentes. “Somos partidarios del libre comercio. Pero si en el resto del mundo no se ejercita, sería una ingenuidad ser libremercadistas”.

Rafael Moreno confirma que los mueve una sensibilidad respecto de las implicancias de los tratados internacionales para el agro, y aspectos como las disposiciones fitosanitarias o los transgénicos. Agrega que se han posicionado en todo lo que es movilización de recursos en la discusión presupuestaria y los tratados, pero no les ha ido bien en mover la Ley del Bosque Nativo y la institucionalidad forestal.

En la Cámara Baja hasta hace poco los intereses de este sector productivo eran abordados sólo al interior de la Comisión Agrícola, que como era bastante pluralista funcionaba en forma despolitizada.

Pero la pelea de los remolacheros hizo que se sumaran al tema más legisladores de distintas corrientes, 'institucionalizando' de la “bancada agrícola”. Participan José Ramón Barros, Javier

Hernández y Carlos Racondo (UDI); Alejandra Sepúlveda (DC); Enrique Jaramillo, Jaime Quintana y Leopoldo Sánchez (PPD); Rosauro Martínez, Pedro Álvarez y José Galilea (RN); José Pérez y Fernando Meza (PRSD).

El presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) considera positiva la existencia de un sector de congresistas que en forma transversal trabaje los temas del sector. Sin embargo, descarta de plano que actúen en conjunto con ellos: “Tenemos muy buena relación, pero nuestro accionar gremial no está condicionado a la validación por parte de la bancada agrícola. Institucionalmente no hacemos lobby con ellos”.

A nivel de las autoridades que se enfrentan a las presiones parlamentarias, el ministro de Agricultura Jaime Campos plantea que en una democracia no debe sorprender que se constituyan bancadas, en función de intereses comunes. “En términos generales, es bueno para el país y el Gobierno tener un interlocutor para conversar las iniciativas legislativas. Presiones ejercen todos los sectores cuando hay intereses económicos comprometidos, pero la aplicación de medidas como las salvaguardias se decide sobre la base del mérito de los antecedentes y no en forma arbitraria”.

4.1.3. Un ejemplo de bancada transversal: la Bancada Verde

La Bancada Verde estuvo compuesta, hasta diciembre de 1997, por 12¹¹⁴ congresistas de distintos partidos que representaban tendencias de derecha, centro e izquierda. A partir de estos fundadores, en los cuales nos detendremos exclusivamente, se ha ido construyendo un estilo de hacer política que traspasa las coaliciones y permitió enfrentar la pérdida de la Centralidad Partidaria, una discontinuidad con respecto al sistema de partidos existentes hasta 1973.

La existencia, y más particularmente la acción que ha tenido la bandada verde, relativiza la imagen de descrédito y distanciamiento de la que se suele hablar, debilitando las opiniones sobre un alejamiento de las personas respecto de la política. En este ejemplo, es posible encontrar una respuesta a la crisis de representación de las demandas de los ciudadanos, a la vez que nuevos canales de expresión de los mismos.

Si los partidos ya no son el centro de la sociedad, ni establecen una intermediación tan fuerte como en aquella época, ello no significa que sean las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de carácter medioambientalista las que reemplacen a los partidos en este tema, más bien, serán paradójicamente congresistas de la llamada bancada verde los principales exponentes de las emergentes demandas por mayor calidad de vida y preservación de un medio ambiente libre de contaminación

¹¹⁴ Si bien originalmente habrían A estos nueve según la Revista *Qué Pasa*. N° 1370 del 15 al 21 de Julio de 1997, hemos optado por agregar aquellos a Carlos Cantero que para esta revista se unía en ciertas ocasiones a la Bancada Verde y a Victor Barrueto que también habría sido fundador según el Diario *El Mercurio* del 12 de julio de 1996. Finalmente para Que Pasa otros parlamentarios se agregan en “ciertas acciones” los diputados, Vladislav Kusmicic (no reelecto en 1997) y Jaime Orpis.

Los casos presentados (denunciados) han sido variados, tanto en su contenido como ubicación geográfica, ya que “casi todas las semanas, los llaman de los puntos más apartados del país para que concurran a fiscalizar situaciones que afectan el medio ambiente” (Qué Pasa, 1996:)

En general, la mayoría de sus denuncias no han frenado los proyectos cuestionados, lo cual no debiera extrañar, si se considera que de 186 proyectos presentados al Sistema de Impacto Ambiental (SEIA) voluntario, 5 fueron motivo de conflictos ambientales significativos y sólo a 5 se les otorgó resolución ambiental negativa entre 1993 y abril de 1997, siendo todos ellos destinados a rellenos sanitarios en la Región Metropolitana (Espinoza, et al, 1997: 14-15). Varios han sido los casos emblemáticos, y a modo no exhaustivo, es posible mencionar:

1. **El Proyecto de Forestal Trillium.** A inicios de los '90, la empresa norteamericana Trillium adquirió 258 mil hectáreas de bosque nativo (lenga) para su comercialización en la región de Magallanes. Ello generó una de las primeras crisis político-ambientales, ya que el proyecto contó con el aprobación de la Comisión Regional de Medioambiente (COREMA) de la XII Región (El Mercurio, 30.01.98; 8 y 15.02.98), en base a un Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Los conflictos generaron la posibilidad cierta de retirar el proyecto (La Tercera, 02.02.98), el que hoy en día, está siendo replanteado por sus directores.

La Bancada, representada por los diputados Mario Acuña, Arturo Longton y Guido Girardi y los senadores Nicolás Díaz y Antonio Horvath, recurrieron de protección ante la Corte Suprema contra la resolución de la COREMA. En el fallo favorable a la Bancada, se estableció que a esa fecha no podía ejecutarse el proyecto ya que, mientras no se aprobara el reglamento pendiente de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, no era posible operar con un instructivo que había dictado el Presidente de la República. Este fallo marcó un hito en la acción medioambientalista ya que demostró que cualquier ciudadano que sienta afectado su derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, puede recurrir ante los tribunales.

En este conflicto, se alinearon ONG's y Bancada Verde, contra Trillium, donde el Gobierno estuvo menos comprometido en la defensa del proyecto que en el caso que se expondrá a continuación.

2. **Las obras para crear la Central Hidroeléctrica Ralco, en el Alto del Biobío.** El objetivo que se planteó la empresa ENDESA, (Empresa Nacional de Electricidad S.A.) fue aumentar la oferta de energía eléctrica y una de sus dificultades más emblemáticas fue la oposición activa de minorías mapuches que habitaban el lugar. No obstante, la empresa argumentó que de 90 familias afectadas por la central, sólo ocho no habían aceptado las ofertas y beneficios obtenidos, proceso que se había realizado bajo la supervisión de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). Por el contrario, el Grupo de Acción por el Biobío, principal ONG que se resistió a la iniciativa, planteó que era falso que la mayoría de las familias hubiese aceptado libremente el proyecto. “En junio del '96, la mayoría de los afectados, durante la consulta establecida en el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), pidió a la CONAMA (Corporación Nacional de Medio Ambiente) que no aprobara el proyecto. En julio del '97, una encuesta de MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional) reveló que un 62% de las familias se oponía al proyecto. La Conadi, durante la administración Namuncura, concluyó que la mayoría de las permutas eran nulas por vicio de consentimiento y que sólo 19 familias mostraban una intención real de permuta. Para esta ONG, todo el proceso de

obtención de firmas se hizo en un ambiente de presión con las tierras compradas, las obras en marcha, las casas construidas y el apoyo” del gobierno de Eduardo Frei (La Tercera, 08.05.00).

El proyecto, a pesar de la acción de la Bancada, sigue su marcha y las acciones judiciales fueron menos exitosas que las emprendidas contra el Proyecto de Forestal Trillium

3. **La utilización de la mezcla de carbón y petcoke, llamado carbón de petróleo, en la Segunda y Tercera Región.** Este conflicto puso en disputa a la Bancada Verde con el Gobierno, a la Bancada con la empresa AES Gener y Edelnor y a éstas con otra empresa privada, Gas Atacama, generando un conflicto comercial que enfrentó a las empresas eléctricas del norte: por un lado Guacolda, Norgener y Edelnor que de usar petcoke serían más competitivas al ocupar un insumo más barato, y del otro, Gas Atacama -que opera a gas natural- con costos más altos.

La disputa llevó más de tres años y, finalmente, en septiembre de este año, el Consejo de Ministros de la CONAMA, encabezado por el Ministro Secretario General de Gobierno, Alvaro García, aprobó con condiciones, y por unanimidad, los estudios de impacto ambiental de dos empresas filiales de AES Gener para la quema de petcoke en sus plantas de generación eléctrica de Mejillones (Norgener) y Huasco (Guacolda). Ante esta situación el conflicto se trasladó nuevamente a los Tribunales de Justicia, mostrando que la decisión del Consejo de Ministros no pondrá fin a la controversia sobre este combustible derivado del petróleo.

Más allá de los informes de CONAMA, COREMA, AES Gener, Ministerio de Salud y Ministerio de Economía, claramente el petcoke es uno de los combustibles más contaminantes que existen, ya que su residuo es similar a un carboncillo que ingresa vía aérea al organismo.

De la denuncia y activismo frente a diferentes conflictos medioambientales, como los expuestos anteriormente, se avanzó a un estilo más propositivo. El estilo de denunciar sin proponer alternativas, base de la mayoría de las críticas, fue debilitado en junio de 2000, donde se pasó a una etapa prepositiva, mediante la publicación de un libro, titulado “Medidas Alternativas para Descontaminar la Región Metropolitana”, el libro fue lanzado por los diputados Arturo Longton, Leopoldo Sánchez, Alejandro Navarro, Guido Girardi y Mario Acuña, Entre las sugerencias estaba el control y la disminución del gasto energético, ya que una ciudad ambientalmente sustentable es aquella que tiende a una minimización en el consumo energético de los habitantes. Parte importante de las propuestas, además, estuvieron centradas en el manejo de la ciudad, mencionándose, entre otras medidas, la necesidad de contar con desincentivos a la instalación de nuevas industrias en Santiago, la disminución del tamaño de la población capitalina, limitación de la expansión urbana de la ciudad, que la alerta ambiental se decreta en el índice 100, la preemergencia en 200 y la emergencia en el nivel 300 de contaminación y, finalmente, la utilización de indicadores biomédicos (El Mercurio, 09.06.00).

Otra faceta de la Bancada Verde es su capacidad para movilizar a las personas tras objetivos medioambientales y valóricos. Una de las primeras convocatorias tuvo lugar el 6 de septiembre de 1995, donde un llamado a protestar por los ensayos nucleares franceses en Mururoa, concentró a una multitud en el Parque Forestal de Santiago, como no se veía desde las protestas contra el régimen autoritario del General Pinochet. Lamentablemente, un segundo intento no tuvo el mismo éxito. La última convocatoria fue el 22 de septiembre de 2001, en el llamado “acto por la paz y contra el terrorismo”, para comprometer a la comunidad con la vida

y el rechazo al terrorismo. En la misma línea, pero más centrado en la participación, solicitaron en abril del 2000 el patrocinio del Ejecutivo para las mociones parlamentarias de crear audiencias públicas y participación ciudadana y de crear la iniciativa popular legislativa, que requieren de una reforma constitucional. Lamentablemente estas ideas no han prosperado.

Tras todo este esfuerzo, es lógico preguntarse si los miembros originales de la Bancada Verde, se han visto beneficiados electoralmente o si se ha traducido esto en un aumento significativo de sus votaciones.

Cuadro N° 12: Integrantes y resultados electorales de diputados y senadores de la Bancada Verde en %

Parlamentario	Elección 1989	Elección 1993	Elección 1997	Elección 2001	Elección 2005
Antonio Horvath Independiente de Derecha	35,99% (1° Mayoría) Electo Diputado	27,89 % (1° Mayoría) Electo Senador		32,05% (1° Mayoría) Electo Senador	
Carlos Cantero Renovación Nacional	15,51% (3° Mayoría) Electo Diputado	20,13% (2° Mayoría) Electo Diputado	19,18%(2° Mayoría) Electo Senador		17,81% (2° Mayoría) Electo Senador
Arturo Longton Renovación Nacional.	19,24% (2° Mayoría) Electo Diputado	30,58% (2° Mayoría) Electo Diputado	22,66% (1° Mayoría) Electo Diputado	23,95% (1° Mayoría) Electo Diputado	4,57% (4° Mayoría) No electo Senador
Eugenio Munizaga Renovación Nacional	29,48% (1° Mayoría) Electo Diputado	25,28% (2° Mayoría) Electo Diputado	12,94% (2° Mayoría) No electo Senador		
Baldo Prokurica Renovación Nacional	25,73% (3° Mayoría) Electo Diputado	25,38% (1° Mayoría) Electo Diputado	33,09% (1° Mayoría) Electo Diputado	34,55% (1° Mayoría) Electo Senador	
Mario Acuña Democracia Cristiana	27,78% (1° Mayoría) Electo Diputado	33,17% (2° Mayoría) Electo Diputado	27,39% (2° Mayoría) Electo Diputado	17,16% (3° Mayoría) No electo Diputado	12,34% (3° Mayoría) No electo Diputado
Nicolás Díaz Sánchez Democracia Cristiana	28,07% (1° Mayoría) Electo Senador		Pierde elección interna de su partido		2004 electo concejal PDC 9,08% (Comuna de Rancagua)
Guido Girardi Part. Por la Democracia	8,51% No Electo Diputado	38,61% (1° Mayoría) Electo Diputado	56,82% (1° Mayoría) Electo Diputado	51,77% (1° Mayoría) Electo Diputado	32,42% (1° Mayoría) Electo

					Senador
Víctor Jeame Barrueto Part. Por la Democracia	32,61% (1° Mayoría) Electo Diputado	23,18% (2° Mayoría) Electo Diputado	25,08% (2° Mayoría) Electo Diputado	30,08% (2° Mayoría) Electo Diputado	No se Presenta
Alejandro Navarro Partido Socialista		22,36% (2° Mayoría) Electo Diputado	28,61% (1° Mayoría) Electo Diputado	41,12% (1° Mayoría) Electo Diputado	38,57% (1° Mayoría) Electo Senador
Maria Elena Carrera* Partido Socialista	14,91% (3° Mayoría) No electa Senadora	A partir de 1994 Reemplaza a E. Frei	No se Presenta	No se Presenta	No se Presenta

Fuente: Elaboración propia en base al Servicio Electoral de la República de Chile: www.servel.cl

* Esta Senadora postuló junto a Eduardo Frei Ruiz-Tagle en 1989, no resultando electa. En 1994 al asumir Frei como Presidente de la República lo reemplaza hasta marzo de 1998, no postulando nuevamente.

Una primera aproximación indica que no se han visto electoralmente favorecidos; es más, tres de sus integrantes originales ya no están en el parlamento: Eugenio Munizaga perdió en su incursión a Senador, Nicolás Díaz no logró ganar las primarias internas de su partido y María Elena Carrera no presentó candidatura una vez terminado su período como Senadora. Sólo Guido Girardi está entre las primeras diez mayorías a nivel de Diputados. Algo similar ocurre con los Senadores. Incluso, los problemas han sido de tal envergadura que los congresistas de gobierno han enfrentado serios problemas al interior de sus partidos, y con el ejecutivo, por sus reiteradas denuncias, por ello no se condicen con la realidad las expresiones de Manuel Baquedano, Presidente del Instituto de Ecología Política (IEP) para quién, los integrantes “de la Bancada no se meten en temas sensibles por no tener problemas con sus partidos” (Instituto de Ecología Política, 2001).

En una mirada a los representantes que más se destacan por partido político, habría que comenzar por Guido Girardi, actual Presidente del Partido por la Democracia (PPD), quién fue, en las elecciones parlamentarias de 1997, el diputado más votado de país y se le tiende a identificar directamente con el tema medio ambiental. De hecho, es el único congresista de la Bancada Verde que ejerció cargos de responsabilidad a nivel gubernamental, fue Asesor de la Comisión Nacional del Medio Ambiente CONAMA y Director del Servicio de Salud Metropolitano del Ambiente. Por lo anterior, es el vocero más reconocido de la Bancada y su líder natural, de hecho es el “político” que más destaca, en la defensa del medio ambiente y el único de la bancada verde, un 15,2% lo asocia con lo medioambiental, donde un 50% de los encuestados no responde o no sabe nombrar a otro personaje (Adimark, 1996 y La Época, 04.07.96)

Antonio Horvath, es claramente el hombre que tiene la Derecha para este tema, aunque fue electo como independiente es hombre de ese sector. Fue presidente de la Comisión de Medio Ambiente del Senado, presidió -además- la Comisión Técnica y Ecológica de Aysén entre 1986 y 1989 y en 1984 participó, en comisión de servicio, en el Ministerio de Planificación Nacional MIDEPLAN para la creación de una metodología de evaluación del medio ambiente a nivel nacional. Es el único congresista de la Bancada que tiene estudios de postgrado en el área medio ambiental.

Como figura del centro político está el Diputado Mario Acuña, Demócrata Cristiano (DC), fundador de la bancada. Este congresista representa, particularmente, la difícil tarea de representar al partido mayoritario de la Concertación de Partidos por la Democracia, que encabezó el gobierno entre los años 1990-2000. De hecho, Acuña, perdió la elección en la primaria interna de su partido para postular a su reelección en diciembre de 1997, debiendo impugnarla para generar una nueva que, finalmente, le permitió postular y salir electo. Llama profundamente la atención que la DC no fortaleciera y cuidara a su principal congresista en el tema ambiental. Actualmente, es el Presidente de la Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente

Por último, en la izquierda está el Diputado Alejandro Navarro Brain, quien se destacó por su crítica fundada al proyecto de construcción de la Central Hidroeléctrica Ralco, en el Alto del Biobío. Fue Presidente de la Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente.

Finalmente, llama la atención la composición de congresistas de Derecha, todos del partido Renovación Nacional, RN (Estrategia, 12.09.95). Ello no debiera extrañar ya que sus militantes son los que más conciencia ecológica tienen, un 68% de ellos rechaza la afirmación de que la lucha contra la pobreza requiere aceptar la existencia de problemas medioambientales (CERC, 1997: 86).

Estos congresistas confirman, en buena medida, “la aparición de una derecha electoralmente fuerte e ideológicamente agresiva en la arena de partidos posterior a Pinochet, (lo que) constituye una de las mayores discontinuidades” con el sistema de partidos (Scully, 1992: 250) existente hasta 1973. Esta situación obliga a los cientistas políticos a replantearse, por una parte, lo que Méndez llama “los mitos de la derecha” (Méndez, 1990) y, por otra, los profundos cambios de estilo, programa e imagen que tiene esta “nueva derecha”.

Ciertamente, este renacimiento político constituye un cambio, a partir de su vínculo con una política económica neoliberal, pero a la vez plantea un dilema a estos congresistas, ya que una fuente importante de los problemas medioambientales han surgido precisamente por la aplicación de un modelo neoliberal en lo económico que no tuvo especial interés en este tema, cuando, bajo el régimen autoritario del General Pinochet se empezó a implementar. No obstante, es bueno recordar que la bancada Verde compartiría, según el diario El Mercurio, “una adhesión a la economía de mercado”, lo que no limita su creencia en rol activo del Estado, para impedir que el mercado contribuya, en algunos casos, a un deterioro del medio ambiente (El Mercurio, 12.07.96).

PRINCIPALES HALLAZGOS

La nacionalización de la política local, la nacionalización de la política electoral y la teoría de las transacciones ayudan a explicar las tres vías para articular intereses regionales que se han seleccionado en este trabajo: candidatos independientes, partidos con inscripción regional y bancadas regionales.

En análisis por separado muestra que cada una de ellas ha resultado poco exitosa. Los candidatos independientes “químicamente puros” que han resultado electos en los últimos veinte años han sido sólo dos: Rosa González, quien fuera conocida como “Rosa de Aric...”

por los pocos segundos con que expuso su candidatura a la cámara de diputados en 1997 y Carlos Bianchi quien es electo senador en el 2005. La primera termina presentándose en el subpacto de independientes de la UDI y fuera del congreso y el segundo aún esta en el ejercicio de su cargo aunque el grueso de su producción legislativa no dice relación a temas regionales.

Los candidatos, cualquiera sea su tipología, que tuvieron más posibilidades de éxito en comunas, distritos o circunscripciones fue donde existiese un alto índice de ruralidad, lo cual es consistente con los postulados de la nacionalización de la política local.

Los partidos que se inscriben a nivel regional en general no explicitan en sus estatutos sus objetivos y políticas regionalistas. Sólo dos de ellos lo hacen y estos expresan más intereses personales Soria en Fuerza País y facciones que emigran desde un partido que es el caso del PRI. El desaparecido Partido del Sur es un buen ejemplo de lo primero ya que expresa bien el transfuguismo de sus dos principales dirigentes, padre e hijo, lo cual superdita las estrategias de electividad por sobre los objetivos que dieron vida al partido.

Bibliografía

- Boeninger, Edgardo (2008) “Relaciones entre partidos, Gobierno y Parlamento en el sistema presidencial chileno” en Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (editores), *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Projectamérica y CIEPLAN.
- Goodin, Robert (2003). “Las instituciones y su diseño” en Robert E. Goodin (compilador) *Teoría del diseño institucional*. Barcelona, Editorial GEDISA.
- Dodd, Lawrence C. 2004. “Political Science and the Study of Congress: Trends and New Trajectories”. Opening Comments for “Centers of Congress” Conference–May 5. Woodrow Wilson Center and The University of Florida
- Seguid, Bonnie M. (2002) *Bringing Government Back to the People? The Impact of Political Decentralization on Voter Engagement in Western Europe*. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Boston Marriott Copley Place, Sheraton Boston & Hynes Convention Center, Boston, Massachusetts, en: http://www.allacademic.com/meta/p65295_index.html
- Boisier, Sergio (1989) “La construcción social de las regiones. Una tarea para todos”, en Claudio Lapostol y Heinrich von Baer *Desarrollo regional: tarea nacional*. Temuco. Ediciones Universidad de la Frontera.
- Espinoza, Guillermo, Sergio García y otros (1997) “Algunas experiencias derivadas de la aplicación del sistema voluntario de evaluación de impacto ambiental en Chile”, en: *Documento de Trabajo*, octubre, Comisión de Medioambiente Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago.
- Scully, Timothy (1992) *Los Partidos de Centro y la Evolución Política Chilena*. CIEPLAN-Notre Dame.
- Méndez, Roberto (1990) “La Opinión Pública y la Elección Presidencial de 1989”, en: *Estudios Públicos*, N° 38, otoño, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, pp. 87-97.
- Instituto de Ecología Política, IEP (2001) *Declaración*, 17 de Enero de 2001.
- CERC (1997) *Informe de Prensa*, Encuesta Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea, Diciembre.
- ADIMARK (1996) Encuesta de Junio de 1996.
- Santibáñez, Abraham (1988) *Los partidos políticos chilenos*. Editorial Andante, Santiago de Chile.
- Huneus, Carlos (1988) *Los chilenos y la política*, CERC-ICHEH, Santiago de Chile.
- Diario Oficial (2008) *Servicio Electoral Determina cantidades mínimas necesarias de patrocinantes de candidaturas independientes para presidente de la república, senadores y diputados*, Resolución O-17.580 y O-17.907, Publicado en el Diario Oficial de la República de Chile, 15 de abril y 28 de mayo de 2009
- Clagget, William, William Flanigan y Nancy Zingale (1984), “Nationalization of the American Electorate, *American Political Science Review*, N° 78: pp 77-91.
- Herranz, Rodolfo (2009) “1997: Grandes sorpresas, grandes decepciones”, BCN, *Biblioteca del Congreso Nacional*, disponible en el siguiente enlace: http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/elecciones-parlamentarias-bajo-el-sistema-binominal/1997-Grandes-sorpresas-grandes-decepciones, revisado el 29.09.2009.
- Saiegh, Sebastián (1998) “Las instituciones políticas argentinas y su reforma. Una agenda de investigación”, *Documento de Trabajo*, N° 1, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Buenos Aires.

- Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne (2006) [Coord.] *La política de las políticas públicas Progreso económico y social en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo,
- Spiller, Pablo y Mariano Tommasi (2000) “Los Determinantes Institucionales del Desarrollo Argentino: Una Aproximación desde la Nueva Economía Institucional”, en: Documento de trabajo, N° 33 Mayo, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Buenos Aires.
- Carey, John (2006) “Las virtudes del sistema binominal”, en: *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, N° 1, pp. 226-235.
- Fernández Baeza, Mario (1989) “El Proyecto de Ley Electoral Chilena de Agosto de 1988: Análisis de Algunos de sus Fundamentos y Alcances”, en: *Estudios Sociales*, N° 59, Trimestre, pp. 45-61.
- Furman, Hal (1997) “Why Incumbents Rarely Lose”, en: *Nevada Journal*, Vol. 5, N° 1, [versión online] disponible en: <http://nj.npri.org/nj97/01/index.html>.
- Grofman, Bernard (1995) “Toward an Institution-Rich Theory of Political Competition With a Supply Side Component” in: Bernard Grofman [ed.] *Information, Participation and Choice: An Economic Theory of Democracy in Perspective*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Navia, Patricio y Cabezas, José Miguel (2005) “Efecto del Sistema Binominal en el Número de Candidatos y de Partidos en Elecciones Legislativas en Chile, 1989-2001”, en: *Documentos de Trabajo ICSO*, N° 3, Año 1, Septiembre.
- Siavelis, Peter (2005a) “Los peligros de la ingeniería electoral”, en: *Revista Política*, Universidad de Chile, N° 45, Primavera, pp. 29-38.
- Siavelis, Peter (2005b) “La lógica oculta de la selección de candidatos en las elecciones parlamentarias chilenas”, en: *Estudios Públicos*, N° 98 (outumn), pp.189-225.
- Weiser, Carl. (2000) “For Most Incumbents in Congress, Re-Election is a Sure Bet”, en: *The Ithaca Journal*, [versión online] disponible en la siguiente dirección: http://www.fairvote.org/op_eds/mort1000.htm.
- Saiegh, Sebastián (1998) “Las instituciones políticas argentinas y su reforma. Una agenda de investigación”, *Documento de Trabajo*, N° 1, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Buenos Aires.
- Alcántara, Manuel (2003) “La Ideología de los Partidos Políticos Chilenos, 1994-2002: Rasgos Constantes y Peculiaridades”, en: *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIII, / N° 2, pp. 68-87.
- Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne (2006) [Coord.] *La política de las políticas públicas Progreso económico y social en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Stokes, Susan (1999) “Political Parties and Democracy”, en: *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, pp. 243-267
- Lahera, Eugenio (2004) *Política y políticas públicas*. CEPAL; División de Desarrollo Social. Serie Políticas Sociales N° 95. Santiago de Chile
- Ponce, Matías (2008) “Instituciones y consensos: Cooperación intertemporal en política fiscal en Chile y Uruguay (1990-2005)”, en: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 17, N° 1, Enero-Diciembre, Instituto de Ciencia Política, Montevideo, pp. 87-110.
- Bergara, Mario y Andrés Pereyra (2005) “El Proceso de Diseño e Implementación de Políticas y las Reformas en los Servicios Públicos”, Conference: *Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes*, Banco Interamericano de Desarrollo.

- Spiller, Pablo y Mariano Tommasi (2000) “Los Determinantes Institucionales del Desarrollo Argentino: Una Aproximación desde la Nueva Economía Institucional”, en: Documento de trabajo, N° 33 Mayo, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Buenos Aires.
- Pattie, Charles, Ed Fieldhouse, Ron Johnston y Andrew Russell (1991) “A widening regional cleavage in British voting behaviour, 1964–87: Preliminary explorations”, en: *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, Vol. 1, Issue 1, pp. 121-144.
- **Cárdenas, Jaime (2000) “Partidos Políticos” Laura Baca Olamendi Léxico de la política –**
- Olavarria Gambi, Mauricio (2007) “Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas”. *Documento de Trabajo*. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile
- ADIMARK (1996) Encuesta de Junio de 1996.
- Constitución Política de la República de Chile
- Ley Orgánica Constitucional (LOC) sobre Votaciones Populares y Escrutinios (18.700)

Prensa Nacional

El Mercurio, Sábado 29 de Abril de 2000, Santiago de Chile. Versión Electrónica.
 El Mercurio, Domingo 7 de Mayo de 2000, Santiago de Chile. Versión Electrónica.
 Primera Línea, Miércoles 24 de enero 2001, Diario Electrónico,
 El Mercurio, Domingo 4 de Septiembre de 1983, Santiago de Chile.
 El Mercurio, Miércoles 7 de Septiembre de 1983, Santiago de Chile.
 El Mercurio, Domingo 26 de Marzo de 1972, Santiago de Chile.
 Revista Qué Pasa (1997) N° 1370 del 15 al 21 de Julio.
 El Mercurio, Viernes 12 de julio de 1996, Santiago de Chile.
 El Mercurio, Viernes 30 de enero de 1998, Santiago de Chile.
 El Mercurio, Domingo 8 de febrero 1998, Santiago de Chile.
 El Mercurio, Domingo 15 de febrero 1998, Santiago de Chile.
 La Tercera, Lunes 2 de febrero de 1998, Santiago de Chile.
 La Tercera, Lunes 8 de mayo de 2000, Santiago de Chile.
 El Mercurio, Viernes 9 de Junio de 2000, Santiago de Chile.
 El Mercurio, Viernes 12 de Julio de 1996, Santiago de Chile.
 La Época, Jueves 4 de julio de 1996, Santiago de Chile.
 Estrategia, Martes 12 de septiembre de 1995, Santiago de Chile.
 El Mercurio, Domingo 28 de Septiembre de 2008
 El Mercurio, Domingo 4 de Diciembre de 2005

Sitios WEB

Sitio Histórico Electoral, Ministerio del Interior: www.elecciones.gov.cl
 Servicio Electoral de la República de Chile: www.servel.cl

Radio Cooperativa:

(http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/site/artic/20051223/pags/20051223142227.html, día de la consulta 15/11/2009)

Anexo 4: La cualidad gubernativa de los Gobiernos Regionales. Un análisis desde la perspectiva de sus competencias e institucionalidad
(13 de noviembre del 2009)

Nuria Cunill Grau

**Con la asistencia de
Daniella Gac¹¹⁵**

Introducción

La cualidad gubernativa, entre otros factores, exige de un ámbito de asuntos propios, tanto en sentido amplio como restringido. En un sentido amplio, se traduce en que la actuación subnacional no se encuentra blindada al control de oportunidad, sin importar el contenido de las materias en juego. En sentido estricto, significa que ciertos asuntos de gestión pública tienen una calidad que reclama una provisión desde determinada escala espacial. (Barrios, 2008).

Una línea de reflexión afirma que lo materialmente propio existe cuando las decisiones de gestión se toman sobre unos asuntos cuyas características tienen un origen territorial que coincide con el lugar donde las decisiones impactarán; y cuando los datos necesarios que alimentan la decisión son específicos del lugar en cuestión (Barrios, 2008:5).¹¹⁶

Tal abordaje ofrece parámetros concretos para dilucidar lo materialmente propio de los Gobiernos Regionales (GOREs) y, por lo tanto, para aproximarse a uno de los factores clave que determina su cualidad gubernativa. Los objetivos del presente documento son ofrecer un marco de análisis al respecto y, con base en él, evaluar las capacidades que tienen los GOREs para constituirse en reales actores de la descentralización. A estos últimos efectos, el estudio utiliza como fuentes la normativa jurídica, la documentación generada, así como entrevistas en profundidad efectuadas a actores clave de las tres regiones del estudio (Arica – Parinacota; Coquimbo; y Los Lagos).¹¹⁷

1. Marco analítico propuesto

En primera instancia, la noción de “competencia” remite a lo que se puede hacer; por tanto, toda competencia trae aparejado poder. Desde el punto de vista del derecho administrativo, una competencia está determinada por tres elementos¹¹⁸:

- El territorio, o sea el ámbito espacial en el que las actuaciones serán válidas.
- La materia, o sea las funciones o tareas que pueden desarrollar.
- La jerarquía, es decir las atribuciones que se tienen para el desempeño de las funciones.

¹¹⁵ En la primera fase del estudio se contó, además, con la colaboración de **Sergio Avendaño**.

¹¹⁶ Barrios (2008) da cuenta de seis factores que, en su existencia sincrónica, conforman la cualidad gubernativa; una de las cuales es la referida.

¹¹⁷ Véase al respecto el Listado de Actores Institucionales Entrevistados en las Regiones del Estudio.

¹¹⁸ Seguimos al respecto a Hernández (1996) citado por Consistorial Consultores (2004: 36 a 38).

Se asume, en general, que la combinación de estos tres elementos – territorio, funciones y atribuciones – configura en cada caso una matriz que determina el grado mayor o menor de radicación del ejercicio del poder público en un órgano específico.

La legislación chilena pertinente mantiene la diferenciación de estos elementos¹¹⁹, por lo que los análisis acerca de las competencias de los GOREs tienden a basarse en ellos. El presente estudio también los asume, pero bajo un marco analítico que busca discernir la dinámica de las competencias nominales (o sea, su evolución); la consistencia de las competencias con los medios disponibles para su ejercicio; la coherencia de las competencias a la luz del cuadro competencial del resto de la institucionalidad pública; y el uso efectivo de las competencias reales.

Un primer supuesto es que si se experimenta una evolución de las competencias nominales, ello da cuenta de una complejización del cuadro competencial y, en principio, de la adaptabilidad funcional de los GOREs a las demandas y necesidades sociales que van apareciendo. El tipo de áreas sobre las cuales recaen las competencias resulta clave en este sentido, tomando en consideración que hay áreas de competencia con mayor potencial de incidencia sobre el desarrollo regional, que otras. También es fundamental determinar en qué medida la ampliación de las competencias expresa (o no) una “descentralización desde abajo” o “por demanda”; vale decir, si surgen de una expresa solicitud de parte de los GOREs.

Un segundo supuesto es que las facultades decisorias que se disponen respecto de cada competencia, los montos financieros, y las condiciones en que se generan y se utilizan los recursos respectivos, determinan la consistencia de las competencias atribuidas. Esta distinción surge de reconocer que una cuestión es tener un ámbito propio; otra distinta, es ejercerlo. Un análisis de este tipo permite detectar posibles brechas entre las competencias nominales y las reales, y así discernir respecto de los grados de autonomía (o subordinación) de los GOREs respecto de otros actores.

Un tercer supuesto es que la dispersión y fragmentación institucional respecto del ejercicio de las competencias afecta su coherencia, en la medida en que crea potenciales áreas de conflicto y puede obstaculizar el desarrollo de políticas regionales acerca de ellas. Desde este punto de vista, se hace necesario identificar los actores nacionales y sus expresiones a nivel regional que tienen competencias similares a los GOREs.

Finalmente, un cuarto supuesto es que el uso efectivo de las competencias depende no sólo del financiamiento y las facultades decisorias atribuidas jurídicamente a los GOREs, sino también de las capacidades institucionales propias para ponerlas en movimiento. Reconocer cuál es el modelo de gestión adoptado y cuáles son las innovaciones introducidas en él por cada GORE, puede ayudar a discernir respecto de tales capacidades.

Con base en todos estos supuestos, las variables en estudio son las siguientes:

- Complejización – adaptabilidad funcional de las competencias.
- Consistencia de las competencias nominales.
- Coherencia de las competencias.

¹¹⁹ Aunque se ha reconocido que existe una relativa ambigüedad, e incluso confusión, entre lo que son funciones y lo que son atribuciones. (Véase SUBDERE – Universidad de Chile, 2004).

- Uso efectivo de las competencias.

En lo que sigue, a partir de la aproximación conceptual propuesta, analizaremos cuál es la situación de los GOREs respecto de sus competencias y de la institucionalidad que disponen para su ejercicio. Aprovecharemos de dar cuenta de los elementos aportados por diagnósticos previos.

2. Complejización de las competencias nominales: adaptabilidad funcional

La ley consagró la posibilidad que los gobiernos regionales pudieran solicitar el traspaso de competencias en aquellas áreas que fuesen de particular interés. Para el año 2004, luego de 12 años de vigencia de dicha cláusula, aún no había sido utilizada, según lo reportaba un estudio de Consistorial Consultores (2004:45). Ello, debido a la imprecisión de la norma jurídica sobre los procedimientos y alcances de ésta, así como por la dificultad de incorporar esta “línea de flexibilidad” en la cultura de las instituciones y sus cuadros directivos y financieros (ídem). Las evidencias obtenidas a partir del estudio de campo en las tres regiones en estudio en el año 2009, confirman los hallazgos previos. Aparentemente, pues, no se ha producido aun una “descentralización por demanda” o “desde abajo”.

En lo que respecta a la transferencia de competencias promovida por el nivel central, SUBDERE en el año 2001, sostenía que “hacia el 2010, el gobierno nacional habrá traspasado a los gobiernos regionales y municipios, para su gestión directa y autónoma todos aquellos servicios, bienes, programas y fondos de impacto regional y comunal. Y, en materia de atribuciones, los gobiernos regionales y municipios tendrán capacidades efectivas para la asociación con privados, la creación de corporaciones de desarrollo, la definición y gestión de planes de desarrollo, la generación de ingresos propios y el ordenamiento territorial, entre otras” (Consistorial Consultores, 2004: 24).

Ahora bien, si se analiza el marco competencial de los gobiernos regionales y su evolución (véase cuadro N° 1), es posible constatar que se han suscitado algunos cambios al respecto desde que fuera promulgada en el año 1992 la Ley Orgánica Constitucional N° 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional.

Cuadro N° 1: Competencias de los gobiernos regionales de acuerdo a las bases normativas y su evolución.

CATEGORÍA	AREAS	FUNCIONES	ATRIBUCIONES ¹²⁰
Funciones Generales	Políticas, planes y programas	Elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como proyectos de presupuesto, los que deberán ajustar a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la nación.	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobar y modificar las normas reglamentarias regionales que le encomienden las leyes; - Adquirir, administrar y disponer de bienes y recursos, conforme a lo dispuesto por la
		<i>Definir las políticas para el desarrollo de la región y evaluarlas permanentemente (Año 2007: Acuerdo político SUBDERE/ MIDEPLAN).</i>	
	FNDR (Fondo Nacional de	Resolver la inversión de los recursos de la región que correspondan al FNDR y de aquellos que procedan	

¹²⁰ Las atribuciones dentro de la normativa no se encuentran categorizadas por áreas, pero para efecto de una mejor comprensión de éstas se procedió a clasificarlas a partir de las categorías establecidas por las competencias de los gobiernos regionales.

	desarrollo Regional)	de acuerdo al artículo 74 de la ley.	ley.
	ISAR (Inversión sectorial de asignación Regional)	Decidir la destinación a proyectos específicos de los recursos de los programas ISAR, que contemple la ley de presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> - Convenir, con los ministerios, programas anuales o plurianuales de inversiones de impacto regionales. - Aplicar políticas definidas por la EDR. <p>Otras atribuciones :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Resolver la Inversión de los recursos del FNDR - Resolver sobre proyectos ISAR - Elaborar y aprobar proyectos de presupuestos del gobierno regional (Inversión y Operacional). - Conocer planes y programas de la administración regional. - Conocer los presupuestos y planes de desarrollo de los municipios.
	Normas de carácter general	Dictar normas de carácter general para regular las materias de su competencia	
	Asesoría de municipios	Asesorar a las municipalidades, cuando estas los soliciten, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo	
	Cooperación Internacional	Participar en acciones de cooperación internacional	
	Situaciones de emergencia	Adoptar medidas para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe	
	Relación entre gobierno regional y nacional	Mantener relación permanente con el gobierno nacional y sus distintos organismos	
	Transferencia de competencias	Ejercer las competencias que les sean transferidas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 de esta ley.	
Ordenamiento territorial	Asentamientos urbanos	Establecer políticas para su desarrollo integral	<ul style="list-style-type: none"> - Disponer, supervisar y fiscalizar las obras que se ejecuten con cargo a su presupuesto - Formular y priorizar proyectos de infraestructura
	Obras de infraestructura y equipamiento	Participar en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes en programas y proyectos	
	Medio ambiente	Fomentar y velar para su protección y conservación	
	Transporte	Fomentar y velar por el buen funcionamiento de los servicios intercomunales, interprovinciales e	

		internacionales	social básica y evaluar programas cuando corresponda
	Inf. ec. y social de áreas rurales	Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales, procurando la acción multisectorial	
	<i>Pavimentación de aceras y calzadas</i>	<i>Construir, reponer, conservar y administrar en las áreas urbanas las obras de pavimentación de aceras y calzadas, con cargo a los fondos que el afecto del asigne. Para lo cual se podrán celebrar convenios municipales y con otros organismos del Estado (Año 2005: Ley N° 20.035, Art.1 N°2)</i>	
	<i>Políticas, planes y programas</i>	<i>- Definir el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (Año 2008. Acuerdo político SUBDERE/MINVU)</i>	<i>- Aprobar los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos o inter comunales y los planes reguladores comunales (Año 2001: Ley N° 19.778, Art.1 N°3)</i>
Fomento de actividades productivas	Fomento productivo, de asistencias técnicas y capacitación laboral	Contribuir a la formulación de las políticas nacionales de fomento productivo, de asistencia técnica y de capacitación laboral, desde el punto de vista de la región.	- Aplicar, dentro del marco de la ley, tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional y se destinen para obras de desarrollo regional
	Aplicación de políticas	Desarrollar y aplicar las políticas nacionales así definidas en el ámbito regional	
	Prioridades de fomento productivo	Establecer prioridades de fomento productivo en los distintos sectores, preocupándose principalmente en la explotación racional de los recursos naturales, coordinando entes públicos y concertando acciones con el sector privado	
	Investigación científica tecnológica	Promover la investigación científica tecnológica	
	Educación superior	Preocuparse por el desarrollo de la educación superior y técnica de la región	
	Turismo	Fomentar el turismo en los niveles regional y provincial, con arreglo a las políticas nacionales.	
Desarrollo Social y Cultural	Erradicación de la pobreza	Establecer prioridades regionales para la erradicación de la pobreza, haciéndolas compatibles con las políticas nacionales.	- Proponer criterios para la distribución y distribuir, cuando corresponda las subvenciones a los programas sociales, de acuerdo a la normativa nacional
	Acceso de población de escasos recursos a beneficios y programas sociales	Participar en coordinación con las autoridades competentes, en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de bajos recursos o que viva en lugares aislados, a beneficios y programas en el ámbito salud, educación y cultura, vivienda, seguridad social, deportes, recreación y asistencia judicial.	
	Pertinencia de los proyectos de inversión	Determinar pertinencia de proyectos de inversión que sean sometidos a la consideración del consejo regional, teniendo en cuenta las EIA y social.	
	Distribución entre las municipalidades recursos de los programas sociales	Distribuir entre las municipalidades de la región los recursos para el financiamiento de beneficios y programas sociales administrados por ésta, en virtud de sus atribuciones legales.	

	Fomentar expresiones culturales	Fomentar expresiones culturales, cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural de la región, además de los monumentos naturales y velar por la protección de las etnias originarias.	
	Estudios de los habitantes de la región	Realizar estudios relacionados con las condiciones, nivel y calidad de los habitantes de la región.	

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobiernos y Administración Regional, 1992 (texto refundido, coordinado y sistematizado fijado por el D.F.L N° 1- 19.175, de 2006 por la SUBDERE, 2007). Los textos en cursiva corresponden a otras fuentes o a cambios posteriores de la referida ley.

Los cambios, como se aprecia, están referidos a las funciones generales del gobierno regional y a la ampliación de sus atribuciones.

En materia de **atribuciones**, en el año 2001, por medio de la modificación de la ley, se incorpora la de aprobar los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales, y los planes reguladores comunales y seccionales.

Respecto de las **funciones generales**, hay dos cambios. Por una parte, en el año 2005 la ley 20.035 agrega una función de carácter específico, la de construir, reponer, conservar y administrar en las áreas urbanas las obras de pavimentación de aceras y calzadas, con cargo a los fondos que asigne la ley de presupuestos.

El otro cambio se inicia a fines del 2006 y es de mucho mayor envergadura puesto que “tiene por fin iniciar un segundo proceso en el modelo de regionalización con mayor descentralización” (SUBDERE, 2008: 2) y, en términos más específicos, “dotar a los gobiernos regionales de las herramientas necesarias para la adecuada conducción del territorio” (SUBDERE, 2009:6). En ese marco, como producto de un acuerdo político alcanzado en febrero del 2007 entre la SUBDERE y el MIDEPLAN por mandato presidencial, se conviene traspasar la competencia de planificación regional a los gobiernos regionales¹²¹, la que hasta ese momento era compartida entre el gobierno regional y el nivel nacional representado principalmente por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). En el año 2007 comienza también un proceso de acuerdo con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) para transformar el Plan General de Urbanismo y Construcciones en un Plan Regional de Ordenamiento Territorial y hacer así viable el cumplimiento de las funciones que en esta materia establece el artículo 17 de la LOCGAR (SUBDERE, 2009:9)¹²².

No obstante que, según lo postula la SUBDERE (2009:7), “el traspaso de competencias en curso busca articular en torno a una sola institución, el Gobierno Regional, la planificación del desarrollo territorial”, cabe destacar que respecto de la función de planificación regional, se han

¹²¹ Específicamente mediante el acuerdo político – estratégico alcanzado entre SUBDERE y MIDEPLAN se establece que, sin perjuicio de que las SERPLAC mantengan sus definiciones, la planificación regional y por ende, la elaboración de instrumentos de planificación, la definición de políticas para el desarrollo de la región y su evaluación permanente, serán competencia de los gobiernos regionales. La decisión es informada oficialmente a los intendentes regionales a comienzo del 2007 (Programa Región Activa, SUBDERE – GTZ, 2008:12).

¹²² Para iniciar el traspaso de las competencias de planificación y ordenamiento territorial se activa en los años 2007 y 2008, respectivamente, el sistema de verificación o proceso de acreditación de condiciones iniciales, cuyo fin fue establecer condiciones mínimas necesarias para el ejercicio de la competencia, funciones y atribuciones; proceso que en el caso de la competencia de planificación, hasta la fecha, ha sido cumplido por todas las regiones.

suscitado dudas acerca de si en el caso de la función de planificación se está o no frente a una transferencia de competencias. Esto porque los GOREs ya contaban con la función en referencia, al igual que el Ministerio de Planificación a través de sus secretarías regionales. Por otra parte, porque no se ha producido una modificación legal que elimine esta competencia en tales secretarías (Libertad y Desarrollo, 2007).

Lo mismo es sugerido por las evidencias empíricas aportadas por el estudio de campo. De hecho, en la perspectiva de la mayoría de los entrevistados, más bien se trata de un convenio que se inició desde el gobierno central entre dos servicios, el MIDEPLAN y la SUBDERE, sin injerencia de los actores directos que debían hacerse cargo de esta competencia.

Pero las preocupaciones mayores se dan en relación a la competencia de ordenamiento territorial, ya que, según la opinión de algunos de los entrevistados, no constituye un requerimiento de los propios GOREs. En cambio, sí les parece importante tener competencias en materia presupuestaria, específicamente mayor flexibilidad en el componente del gasto de funcionamiento. Esto a fin de que, en términos de uno de los jefes de división entrevistados: *“por ejemplo, si hoy en día nuestra cartera es de infraestructura, permitir contratar gente de infraestructura. Si mañana, a lo mejor, nuestras obras son programas de fomento productivo, contratar gente de fomento productivo e irse desprendiendo del otro, de manera de tener un sano equilibrio en las competencias, de acuerdo a las temáticas más relevantes que se tienen”*.

Los reclamos más generales atingen, por una parte, a que los procesos de transferencia de competencias se producen sin consultar a los GOREs. Por otra parte, a que tanto tales procesos como los diversos programas que se encargan a las regiones y a los municipios, parten de la falsa premisa de que todos son iguales¹²³.

En cualquier caso, en estricto sentido, desde la perspectiva del nivel central, el traspaso de las competencias de planificación y ordenamiento territorial forma parte de un esfuerzo más amplio que incluiría el traspaso progresivo y selectivo de competencias de planificación sobre los ámbitos productivos, infraestructura, social y cultural con el objetivo de que los GOREs puedan decidir sobre la aplicación de políticas en estos ámbitos del desarrollo en las regiones. Esto, dependiendo tanto de los avances que cada región presente en el proceso de acreditación, como de la aprobación de un conjunto de informes legales, principalmente referidos a la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, para dar sustentabilidad jurídica al proceso¹²⁴.

Se busca que, mediante este conjunto de competencias, que históricamente han ejercido ministerios sectoriales, los GOREs se posicionen como “la entidad líder en la región” (Programa Región Activa, SUBDERE – GTZ, 2008: 8) y se constituyan en “el principal gestor de desarrollo en la región” (Ibíd.: 12). La premisa en este sentido es que las competencias de planificación regional y ordenamiento territorial constituyen ámbitos claves para empoderar a

¹²³ Cabe destacar que, en relación al sistema de acreditación de condiciones iniciales, “la apreciación general de los actores es que, si bien se requiere de un sistema de acreditación que defina los requerimientos y los plazos para su cumplimiento, éste debe tener la flexibilidad suficiente para que cada región en función de sus particularidades defina su propio modelo de gestión, para alcanzar el cumplimiento de dichos requerimientos” (Programa Región Activa, SUBDERE – GTZ, 2008:27). La instalación efectiva de las competencias tiene como meta prevista un plazo de dos años.

¹²⁴ La información al respecto ha sido extraída del Programa Región Activa, SUBDERE – GTZ (2008).

las GOREs (Ibíd.: 10). A su vez, que les permiten a los intendentes “tener mayores argumentos para intentar alinear las posiciones sectoriales de los diferentes ministerios y servicios públicos bajo un enfoque de desarrollo regional” (Ibíd.: 25).

Otro nudo crítico parece ser, sin embargo, la propia percepción de los intendentes al respecto. De hecho, las evidencias obtenidas en los procesos de acreditación sugieren que la planificación tiene un bajo nivel de importancia entre las instancias directivas de los GOREs¹²⁵. Esto ha planteado de nuevo interrogantes sobre la pertinencia de decidir “desde arriba” las competencias a asumir por los GOREs.

Sin embargo, cabe destacar la flexibilidad que se pretende introducir a la regulación de las competencias de los GOREs con la reforma constitucional actualmente (año 2009) en trámite. La enmienda, en este sentido, mandata a la Ley Orgánica Constitucional respectiva determinar la forma y el modo en que el presidente de la República podrá transferir a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos. Con esta enmienda, según lo expresara la titular de la SUBDERE¹²⁶, “se procura profundizar el proceso de descentralización, al generarse un mecanismo efectivo para transferir funciones y atribuciones desde el nivel central al regional. Asimismo se refuerzan las capacidades de gestión de los gobiernos regionales, otorgándoles nuevos instrumentos de planificación y ejecución de políticas públicas que a dichas instancias les corresponda formular y aplicar regionalmente” (Ibíd, 15).

El proyecto de reforma constitucional aprobado el 24 de noviembre del 2008 contempla la sustitución del artículo 114 por el siguiente: “serán de competencia de los gobiernos regionales las siguientes funciones públicas:

- a) Ordenamiento territorial, planificación urbana y asentamientos humanos;
- b) Medio ambiente y desarrollo energético;
- c) Obras de infraestructura y equipamiento regional;
- d) Transporte;
- e) Desarrollo rural y de localidades aisladas;
- f) Fomento de las actividades productivas;
- g) Promoción y ordenación del turismo;
- h) Desarrollo social y cultural;
- i) Educación y salud;
- j) Deporte;
- k) Ciencia y tecnología, y
- l) Conservación del patrimonio.”

No obstante lo anterior, en la perspectiva de algunos de los entrevistados, el actual marco legal ya habilita a los GOREs para realizar todas las funciones que competen al desarrollo regional. Por ende, desde el punto de vista de las competencias, no se necesitaría de mayores modificaciones de orden normativo.

¹²⁵ En el documento en referencia se señala esto (pág. 26) a propósito de constatar que el elemento más complejo del proceso de acreditación fue la gestión político estratégica (Programa Región Activa, SUBDERE – GTZ, 2008).

¹²⁶ Véase el Informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, recaído en el proyecto de reforma constitucional, en segundo trámite constitucional, en materia de gobierno y administración regional. Boletín N° 3.436 – 07 del 24 de noviembre de 2008. La cita está contenida en la página 15.

De cualquier manera destaca el hecho de que el Informe de la OCDE (2009), señala la necesidad de incrementar el apoyo institucional a los gobiernos regionales, de manera que estos tengan el poder de influir en la planificación de sus territorios, además de las atribuciones de coordinar las políticas que se implementan por los distintos sectores dentro de sus regiones, para lo cual se requiere de un mandato legal para implementar más atribuciones.

Los actores entrevistados, en todo caso, tienden a coincidir en que actualmente ellos están sobre todo abocados a entregar “*soluciones administrativas, y, desde la lógica del control, a monitorear las acciones de los servicios públicos*”. Esto significa que las tareas están orientadas principalmente a acciones de corto plazo, lo que desde su perspectiva les impide una mirada más amplia del desarrollo de sus respectivas regiones.

3. La consistencia de las competencias: brechas entre competencias nominales y reales y los efectivos grados de autonomía regional

La consistencia de las competencias de los GOREs depende de sus facultades decisorias, así como de los montos y condiciones en que se generan, utilizan y transfieren los recursos financieros, que respaldan el ejercicio de cada competencia. El supuesto acá manejado es que los análisis de este tipo pueden dar cuenta de brechas entre las competencias reales y las nominales, así como de grados de autonomía de los GOREs menores de los establecidos normativamente.

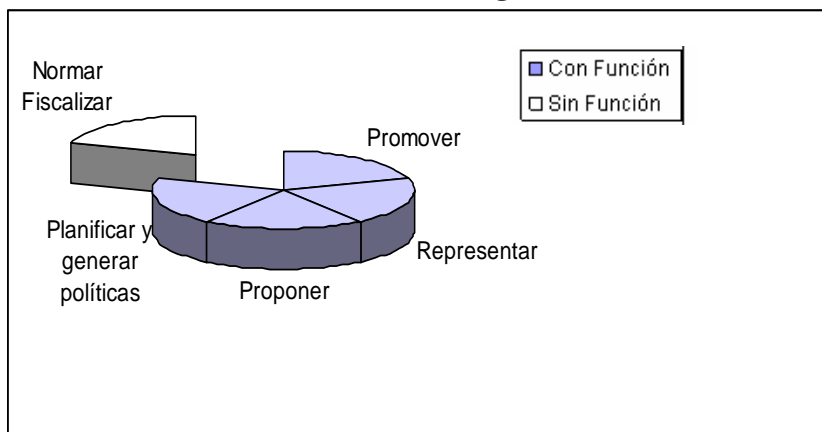
Bajo este marco, primero identificaremos las funciones y atribuciones de los GOREs en relación a cada área de competencia, para discernir acerca de las facultades decisorias que efectivamente disponen. En segundo lugar, presentaremos la inversión regional en cada área, de modo de determinar cuál es su importancia relativa. Finalmente, haremos algunas consideraciones sobre el financiamiento regional.

a. Facultades decisorias de los GOREs

Según un estudio de la SUBDERE (2005:8), “existe una marcada asimetría entre las competencias, funciones y atribuciones que la ley concede a los gobiernos regionales. Las primeras son vastas y, de hecho, lo transforman en responsable principal del desarrollo de su territorio y comunidad. Sin embargo, las atribuciones limitan en la práctica el cumplimiento de este rol”.

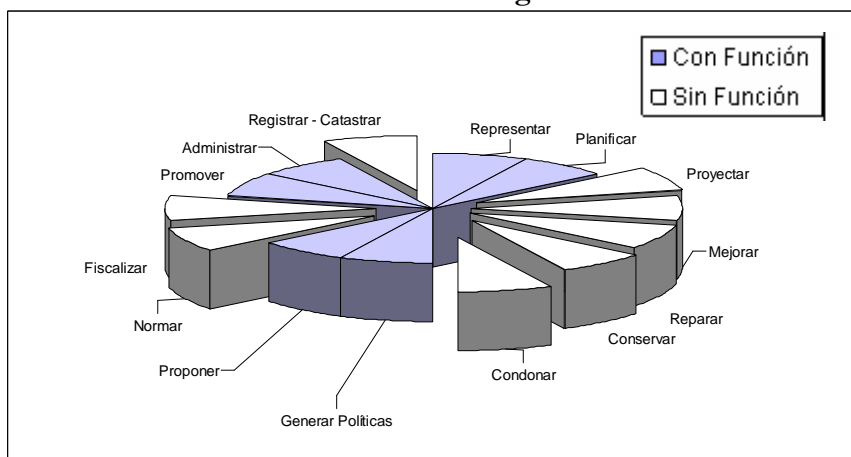
Los gráficos 1, 2 y 3 muestran las funciones del GORE en las áreas de fomento productivo, ordenamiento territorial y desarrollo social y cultural, respectivamente.

Gráfico 1: Funciones del Gobierno Regional en el área del Fomento Productivo



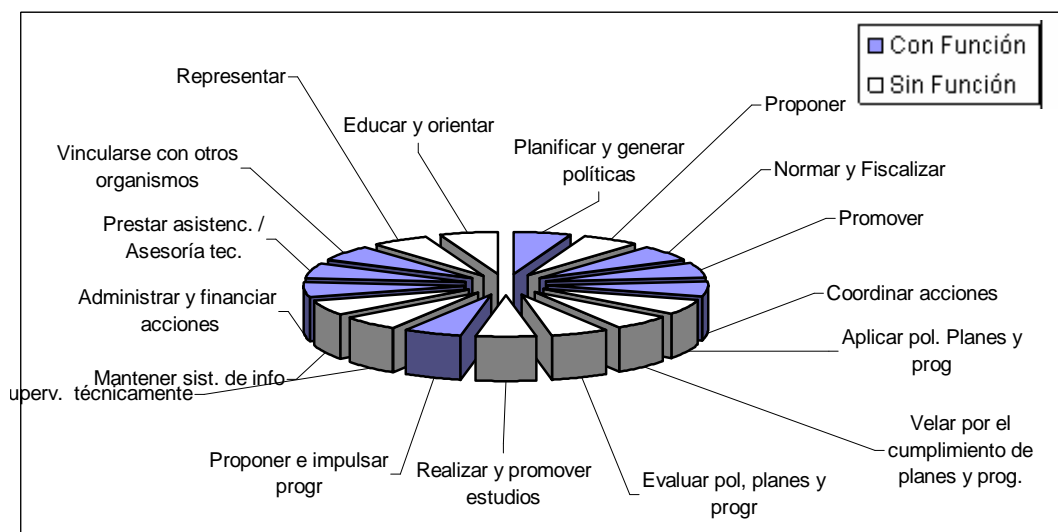
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del estudio Consistorial Consultores, 2004

Gráfico 2: Funciones del Gobierno Regional en el área de Ordenamiento Territorial



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del estudio Consistorial Consultores, 2004

Gráfico 3: Funciones del GORE en el área de Desarrollo Social



Fuente: elaboración propia a partir de datos del estudio Consistorial Consultores, 2004

Aunque la información que proporcionan tales gráficos es muy general, ellos muestran que las facultades de **normar y fiscalizar** no están presentes, al menos en el área de fomento productivo y ordenamiento territorial. Por su parte, la **evaluación** de las políticas, planes y programas, tanto como la realización y promoción de **estudios**, no aparecen claramente representadas en ninguna área de competencia. Todo ello pareciera dar cuenta de un escaso poder de policía de los GOREs. También de un déficit en aquellas funciones que les permitirían tener un rol más proactivo en el desarrollo regional.

Un estudio de SUBDERE (2005: 12 y 13) ofrece conclusiones similares: llega a contabilizar 79 atribuciones ejecutivas, 8 normativas y 7 fiscalizadoras. Desagregadas por áreas, consigue que en materia de desarrollo regional no existe atribuciones en las funciones de evaluación, 10 radicaría en planificación, 8 en coordinación, 4 de fiscalización y 15 de ejecución (principalmente en pavimentos).

En materia de ordenamiento territorial, la función de planificar cuenta con 8 atribuciones, 6 en materia de coordinación, 3 en fiscalización, 10 en ejecución (principalmente en prestación de servicios de transporte) y no existe atribuciones de tipo de evaluación.

En materia de fomento productivo tampoco en la ley existen atribuciones de evaluación mientras que se establecen 7 de planificación, 4 de coordinación y 5 de ejecución.

Finalmente, en desarrollo social hay una atribución de evaluación, 3 de coordinación, 5 de planificación y 3 de ejecución, estas últimas referidas a beneficios y programas radicados en las municipalidades y que son administrados por las intendencias regionales.

Ahora bien, cabe destacar que, desde el discurso de los propios Gobiernos Regionales, existe el requerimiento de tener facultades en lo que respecta a la evaluación de las políticas implementadas en su región, ya que de otro modo, según su percepción, la tarea de los

GOREs se ve reducida a la administración de recursos, dejando de lado su tarea de contribuir a la construcción de desarrollo en las regiones.

También sobresale la necesidad de captura y gestión propia de **información**, tanto para evaluar las políticas, planes y programas que se ejecutan en las regiones, como para realizar estudios sobre el desarrollo regional. Los propios funcionarios señalan que las regiones “no poseen información suficiente para tomar buenas decisiones”, ya que muchas de las cifras que se utilizan son generadas y entregadas por el gobierno central, lo que no permite reconocer las necesidades específicas de cada región. Esta problemática se presenta a nivel del diseño de viviendas, los usos de recursos hídricos, en temas de salud, en el caso de los temas indígenas entre otros.

El manejo de la información, según los entrevistados, puede permitir dejar de ver los problemas de forma sectorial, y buscar soluciones de manera integrada. Por esta razón, algunos GOREs preparan sus propios informes, tales como los de desempleo, catastros de participación entre otros, de manera de dar solución a las problemáticas de su región, y poder transformarse en un interlocutor más activo frente a políticas, planes y proyectos que se pretenda implementar en sus territorios.

Por otra parte, aunque las nuevas facultades en materia de **planificación** son en general percibidas como una oportunidad para fortalecer la **estrategia de desarrollo regional (EDR)**, en la práctica, una de las conclusiones provisionales que arroja el estudio de campo, es que las ERD tienden a presentar problemas de diseño. Primero, porque su elaboración es entregada a actores externos a los GOREs (a través de licitación). Segundo, porque la participación ciudadana no siempre es contemplada para su definición.

Lo anterior sugiere que existe una debilidad que compromete al desarrollo regional, la que no puede ser resuelta simplemente a través del traspaso de la competencia de planificación. De hecho, la escasa apropiación de las ERD tanto de parte de los GOREs como de la sociedad puede traducirse en la práctica en la ausencia de una orientación estratégica que guíe el desarrollo. Con ello, puede comprometerse la capacidad de los GOREs de definir políticas públicas debidamente alineadas a una estrategia general.

Ciertamente esta situación no está presente en todos los casos. Hay GOREs que han logrado desarrollar ERD legitimadas política y socialmente e, incluso, políticas públicas con amplia participación social. En este último aspecto, por ejemplo destaca la Región de Coquimbo, la cual en la actualidad está trabajando en el diseño de una “Política de Desarrollo Rural de la Región”, que ha surgido como una necesidad de los campesinos, y fue acogida por el GORE.

Sin embargo, la anterior no es la regla. Por tanto, es preciso considerar que además de las debilidades de los gobiernos regionales en lo que concierne a sus funciones de evaluación y de gestión de la información para perfeccionar las políticas del nivel central, pueden estar preexistiendo incentivos que inhiban el diseño de sus propias políticas públicas bajo una orientación estratégica integral. Ello en atención además al hecho de que las ERD ni siquiera se complementan con otros instrumentos de planificación a escala sectorial y municipal (SUBDERE, 2000).

Aún en los casos más exitosos de elaboración de las ERD, se reportan severos problemas de implantación que los obliga a tratar de armonizar las distintas herramientas que existen en los sectores y, muchas veces a tratar de “*eludir las imposiciones del nivel central*”.

Lo cierto es que una de las propuestas contenidas en el Informe de “Estudios Territoriales Chile” de la OCDE (2009) apunta, precisamente, a reforzar el rol de las actuales estrategias de desarrollo regional (EDR). También el informe propone modificar el Sistema Nacional de Inversiones hacia una lógica territorial que haga posible un financiamiento integrado, lo que permitiría financiar iniciativas integradas, multisectoriales, generar un marco presupuestario y de planificación plurianual, además de proporcionar un marco coherente para la formulación de políticas regionales (OCDE, 2009).

b. Importancia relativa de las competencias según área de intervención

La Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR), dispone que una vez aprobada la Ley de Presupuestos del sector público, cada Gobierno Regional estará encargado de diseñar un Programa Público de Inversión Regional (PROPIR), el cual debe contener todas las inversiones públicas proyectadas dentro del territorio regional (ejecución de estudios, proyectos y programas).

Este instrumento sistematiza las iniciativas de inversión sectorial y del Fondo de Desarrollo Regional programadas a realizar en la región durante cada año. Ha sido diseñado como un mecanismo de control y seguimiento de la ejecución presupuestaria en cada región, aunque al parecer es subutilizado por la ciudadanía y por los mismos gobiernos regionales, además de tener algunas limitaciones, a saber:

- En algunos casos se informa erróneamente de las inversiones regionales, por parte de los servicios públicos.
- La información está propensa a variaciones durante el año como consecuencia de los “desenlaces temporales” entre la definición de los presupuestos sectoriales por parte de los ministerios y los plazos para la elaboración del PROPIR (PROPIR 2008, Región de Coquimbo).

Supuestamente, las áreas donde se disponen los recursos, se determinan a partir de las orientaciones entregadas por la respectiva Estrategia de Desarrollo Regional, la que define zonas prioritarias de inversión. Sin embargo, las EDR no solo tienden a tener las debilidades referidas, sino a perder su valor al no tener financiamiento; en palabras de uno de los actores del gobierno regional: “*los sectores son los que aportan la mayor cantidad de recursos, los cuales están inscritos en planes nacionales que poco interlocutan con las necesidades regionales*”, problema al que nos referiremos en el punto siguiente.

Por ahora, para proporcionar una visión acerca de cuál es el peso específico de las competencias en las principales áreas de intervención – desarrollo social, infraestructura y fomento productivo – presentaremos la distribución del PROPIR en cada una de ellas, en las regiones bajo estudio. Para conocer su evolución se han considerado dos años. Los cuadros N° 2, 3 y 4 expresan los resultados de las regiones de Arica y Parinacota, Coquimbo y Los Lagos respectivamente. En el Anexo 1 aparece el detalle con los montos.

Cuadro 2: Financiamiento¹²⁷ / Competencias Región Arica- Parinacota 2006¹²⁸ – 2008

Financiamiento	Ordenamiento Territorial		Fomento de actividades productivas		Desarrollo Social		TOTAL	
	% 2006	% 2008	% 2006	% 2008	% 2006	% 2008	% 2006	% 2008
FNDR de arrastre	88.85	0	6.76	0	4.37	0	4.39	0
FNDR nuevo	94.7	50.06	0	2.43	5.24	33.26	4.6	26.7
Ministerio de Educación	-	0	-	0	-	100	-	13.83
Ministerio de Cultura	-	0	-	0	-	100	-	0.23
Ministerio de Hacienda	-	0	-	0	-	100	-	0.97
Ministerio de Justicia	0	-	0	-	100	-	0.78	-
Ministerio re RREE	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio del Trabajo	0	0	139.150	100	0	0	0.166	7.2
Ministerio de Salud	100	0	0	0	0	100	3.51	16.38
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	100	95.09	0	0	0	0	0.154	13.71
Ministerio Secretaría General de Gobierno	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Planificación	-	9.87	-	10.22	-	38.60	-	3.46
Ministerio de Economía	0	0	100	100	0	0	2.088	3.67
Ministerio de Agricultura	0		100		0		1.25	4.95
Ministerio de Transporte	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Obras Públicas		79.11		0		0	5.45	7.56
TOTAL	17.44	32.75	3.81	16.29	78.74	41.68	100	100

Fuente: PROPIR 2006 Región de Tarapacá

Cuadro 3: Financiamiento/ Competencia Región Coquimbo 2006 - 2008

Financiamiento	Ordenamiento Territorial		Fomento de actividades productivas		Desarrollo Social		TOTAL	
	% 2006	% 2008	% 2006	% 2008	% 2006	% 2008	% 2006	% 2008
FNDR de arrastre	94.03	97.87	4.99	1.35	0.97	0.76	16.6	18.7
FNDR nuevo	93.0	0	3.89	0	3.07	0	8.6	0
Ministerio de Educación	89.12	15.6	10.87	0.34	0	84.0	5.68	7.8
Ministerio de Hacienda	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Justicia	35.4	14.72	0	0	64.58	85.27	0.28	1.6
Ministerio re RREE	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio del Trabajo	0	0	100	87.54	0	12.45	2.03	0.3
Ministerio de Salud	100	13.1	0	0	0	86.89	9.65	6.2
MINVU	46.87	48.31	0	0	53.12	51.68	20.12	16.69
Ministerio Secretaría General de Gobierno	50.4	0	0	0	49.53	100	0.10	0.11
Ministerio de Planificación	0	5.62	87.64	48.9	12.35	45.47	0.97	1.09
Ministerio de Economía	0	0	100	100	0	0	1.32	1.78
Ministerio de Agricultura	0	29.1	100	70.8	0	0	2.42	2.51

¹²⁷ Los Porcentajes se obtuvieron a partir del monto total (100%) que cada fondo o ministerio invirtió en cada una de las competencias de los gobiernos regionales identificadas. Esto se realizó en los casos de las tres regiones estudiadas para los años 2006 y 2008.

¹²⁸ La información recopilada del año 2006 fue extraída del PROPIR de la Región de Tarapacá, donde sólo se consideraron las provincias (y las comunas asociadas a éstas) que conforman en la actualidad la Región de Arica – Parinacota.

Ministerio de Transporte	-	-	-	-	-	-	-	-
MOP	100	100	0	0	0	0	16.76	28.42
TOTAL	64.9	57.92	8.41	4.69	26.64	37.28	100	100

Fuente: PROPIR Región de Coquimbo 2006

Cuadro 4: Financiamiento / Competencias Región de Los Lagos 2006¹²⁹ - 2008

Financiamiento	Ordenamiento Territorial		Fomento de actividades productivas		Desarrollo Social		Multisectorial		TOTAL	
	% 2006	% 2008	% 2006	% 2008	% 2006	% 2008	% 2006	% 2008	% 2006	% 2008
FNDR	34.74	99	5.54	1	51.24	0	8.28	-	10.71	8.7
Ministerio de Educación	0	1.9	0	0.1	100	98	-	-	36.15	41.55
Ministerio de Cultura	-	0	-	0	-	0.47	-	-	-	0.20
Ministerio de Hacienda	0	-	47.5	-	52.5	-	-	-	0.008	0.70
Ministerio de Justicia	82.58	29.1	018	0	17.23	70.9	-	-	0.95	1.43
Ministerio de RR.EE	0	-	100	-	0	-	-	-	0.002	-
Ministerio del Trabajo	0.01	0	1.00	1.34	98.98	98	-	-	13.01	16.88
Ministerio de Salud	42.51	9.8	0	0	57.48	90.18	-	-	4.31	6.93
MINVU	27.57	27.95	0	72.04	72.42	0	-	-	8.05	8.68
Ministerio Secretaría General de Gobierno	12.96	70.64	0	0	87.04	29.35	-	-	0.15	1.00
Ministerio de Planificación	2.20	0	39.57	55.8	58.21	44.2	-	-	0.99	0.67
Ministerio de Economía	0	0	100	100	0	0	-	--	00.21	1.35
MINAGRI	0.46	2.02	99.53	97.9	0	0	-	-	4.68	4.00
Ministerio de Transporte	100	0	0	100	0	0	-	-	0.19	0.35
MOP	100	0	0	0	0	0	-	-	8.28	8.13
TOTAL	24.59	21.87	5.67	12.57	58.1	65.54	0.88	-	100	100

Fuente: PROPIR Región de Los Lagos 2006

¹²⁹ En el caso de los datos del FNDR del año 2006, se consideraron sólo los proyectos de las provincias que actualmente conforman la Región de Los Lagos. No fue posible utilizar el mismo filtro en el caso de los datos de los presupuestos provenientes de los Ministerios debido a que la información se especificaba por sectores y no por territorios de implementación.

La primera cuestión que resalta del análisis de tales cuadros, es el **desbalance del fomento productivo** en lo que respecta a su financiamiento. De hecho, la información proporcionada por el PROPIR, confirma las apreciaciones entregadas por otros autores (Valenzuela s/f), respecto de que no se observan dentro de los presupuestos de los GOREs recursos para financiar las acciones relacionadas con el fomento y desarrollo productivo de las regiones. También converge con una de las conclusiones del estudio efectuado por Consistorial Consultores (2002:120), a saber: “desde el punto de vista territorial, el Estado ha avanzado significativamente en la descentralización en el ámbito social – salud, educación, subsidios, etc. – y también en el ámbito de la infraestructura, especialmente la de tipo social – FNDR, ISAR, IRAL, convenios - siendo en ambos casos los municipios y Gobiernos Regionales los principales receptores de tales reformas. Sin embargo, el diseño de los instrumentos de fomento productivo continúa estando radicado en los departamentos del nivel central de Ministerios y Servicios, los cuales son de alcance nacionales, con dependencias desconcentradas en regiones que en algunos casos cuentan con equipos de cabecera en cabeceras de provincias y agencias intercomunales”. Cabe destacar, en todo caso, que si se comparan los PROPIR del año 2006 con los del año 2008 se observa una pequeña evolución positiva del monto de financiamiento asociado al fomento productivo. También debe considerarse que este cuadro puede comenzar a ser modificado, dada la reciente constitución de las agencias regionales de desarrollo, las que de acuerdo a la SUBDERE buscan constituirse en el “principal ejecutor de las políticas de desarrollo productivo e innovación del gobierno regional” (SUBDERE, 2009: 11).

De cualquier manera, una segunda cuestión que se desprende de los cuadros precedentes es que por ahora, en términos generales, el área de competencias asociada al **desarrollo social** es la de mayor peso en términos de su financiamiento. Ello solamente no es así en la Región de Coquimbo donde el ordenamiento territorial tiene más peso.

c. Financiamiento regional y sus condiciones

c.1 Ingresos Propios

Como es posible observar en los PROPIR de las distintas regiones en estudio, los GOREs dependen casi en su totalidad de transferencias condicionadas por el gobierno central.

En el Anexo 2 aparecen los presupuestos consignados en la Ley de Presupuesto 2008, para las tres regiones en estudio. Allí se puede observar que los ingresos propios constituyen un porcentaje muy pequeño del total del ingreso de los GOREs: en la Región de Arica – Parinacota alcanzan el 0,44% del total; en la Región del Coquimbo alcanzan el 0,11 %; y en la Región de Los Lagos el 0.05 %.

La normativa no dota de autonomía para que los GOREs puedan generar recursos propios, razón por la cual la decisión de éstos queda sujeta al diseño o a la normativa que rige cada una de las glosas. Juan Pablo Valenzuela señala con respecto a lo anterior que la normativa no ofrece una claridad con respecto a las atribuciones del gobierno regional en relación al financiamiento, lo que dificulta aún más el reconocer el rol que tiene que cumplir en esta materia, dejándolo aún más deshabilitado de decisión real sobre éstas (Valenzuela, s/f).

Sin embargo, esta situación puede variar en el futuro dada la promulgación en enero del año 2005 de la Ley 19.995¹³⁰ (Ley de Casinos de Juego), la que además de entregarle algunas facultades a los gobiernos regionales en lo que respecta a la instalación de los casinos en sus territorios¹³¹, les transfiere un 50% del patrimonio que se recaude por la aplicación de impuestos “para ser aplicados por la autoridad regional al financiamiento de obras de desarrollo” (Art. 60). Este deberá ser incorporado al patrimonio de la institución¹³².

c.2 Grado de descentralización de las decisiones de inversión regional

Una manera de determinar el grado de descentralización de las decisiones de inversión regional es seguir el recorrido de los distintos niveles de decisión señalados en las glosas y reglamentos de los programas a implementar en las regiones. Un estudio de SUBDERE (2008: 12) distingue al respecto cuatro tipos de participación:

- Decisión respecto de proyectos de inversión (FNDR de libre disposición): el Consejo Regional decide, a propuesta del Intendente, los recursos de inversión libremente, no condicionados a un sector o territorio específico.
- Decisión respecto de proyectos de inversión condicionados a un sector: a propuesta del Intendente, el Consejo Regional decide los proyectos de inversión condicionados a un sector específico.
- Decisión respecto de distribución territorial de la inversión (comunas): el Consejo Regional decide sobre las comunas y no los proyectos específicos de inversión (que son decididos por el Concejo Comunal).
- Consulta u opinión: el Consejo Regional es consultado respecto de los procedimientos, criterios y proyectos específicos a ser ejecutados por un sector.

Como se observa en el Cuadro 5, según lo desprende el propio estudio de SUBDERE (2008: 12) respecto del año 2008, “de los 14 instrumentos analizados, seis corresponden a decisión libre sobre proyectos; 1 a decisión de proyectos condicionados a un sector; dos a decisión sobre comunas; 4 a consulta u opinión, y uno sin información de la modalidad de decisión”.

¹³⁰ Ley que establece las bases generales para la autorización, funcionamiento y fiscalización de casinos de juego.

¹³¹ La Ley de Casinos de Juegos crea la Superintendencia de Casinos de Juegos, a la que “le corresponderá la atribución exclusiva de otorgar, denegar, renovar y revocar los permisos de operación”, en conjunto a un Consejo resolutivo, el cual está integrado por el Subsecretario de Hacienda (quien lo preside); el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo; el Superintendente de Valores y Seguros; el Director Nacional del Servicio Nacional de Turismo; el Intendente Regional respectivo; y dos representantes del Presidente de la República nombrados con acuerdo del Senado” (Subrayado nuestro).

¹³² El otro 50% será incorporado al patrimonio de la municipalidad correspondiente a la comuna que se encuentre ubicado el respectivo casino de juegos.

Cuadro 5: Tipo de decisión de los GORE para cada glosa de la inversión regionalizada, 2007

Instrumentos		Glosa – Ámbito de decisión del GORE (año 2007)	Tipo de decisión
Programa de Inversión Regional	FNDR (90%)	Parte del Programa de Inversión Regional, con orientación sectorial. Ley 19.175 LOCGAR	Decisión sobre los proyectos
	Provisiones		
ISAR	PMB	Parte del Programa de Inversión Regional, con orientación sectorial. Ley 19.175 LOCGAR	Decisión sobre los proyectos
	Agua Potable Rural	“Recursos destinados al pago de proyectos contratados en años anteriores; al año 2006 era distribución de recursos en proyectos(Glosa).	Decisión sobre los proyectos
IRAL	PMU	“...el MOP comunicará a los GORE el monto, las características, los criterios de elegibilidad, el listado de proyectos ya evaluados y los recursos comprometidos, siendo atribución del CORE resolver la distribución de los recursos disponibles para proyectos nuevos y su respectiva prioridad, sobre la base de la proposición Del Intendente”. (Glosa)	Decisión sobre las comunas
	FOSIS	“...corresponde al CORE resolver, sobre la base de la proposición del Intendente, las comunas en las que se aplicarán los programas y los recursos asignados a cada una de ellas”. (Glosa)	Decisión sobre las comunas
Convenios de Programación		“Estos convenios deberán especificar el o los proyectos sobre los cuales se apliquen...” Artículo 81, Ley 19.175 LOC GAR.	Decisión sobre los proyectos
Pavimentos Participativos		“Los Gobiernos Regionales distribuirán los recursos asignados a la Región, entre las diversas comunas que la integran, en base a las alternativas que presentará la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva y en los plazos que se exijan en las resoluciones a que se refiere el artículo 6°. (...) Los Servicios de Vivienda y Urbanización comunicarán a los respectivos Gobiernos Regionales los aportes comprometidos por los municipios, pudiendo solicitar su intervención ante un incumplimiento municipal en la materialización de dichos fondos”.(Reglamento)	Consulta u opinión
Otros Programas y Subsidios	Chile Barrio	“...el Directorio Nacional del programa define las líneas de acción correspondientes, teniendo presente las proposiciones que hubieren formulado al efecto los Gobiernos Regionales y las Municipalidades. (Glosa)	Consulta u opinión
	PET MINVU	“El Gobierno Regional podrá participar en la formulación de proposiciones respecto de los programas definidos, en lo relativo a la ampliación de la cobertura en el ámbito territorial; la coordinación entre los objetivos e inversión local y regional, pública y privada; y en la fijación de los criterios de elegibilidad o de selección de los grupos o proyectos de los programas anuales. El Gobierno Regional podrá participar en la distribución de los programas, solamente en el caso que comprometa inversión de fondos propios en un proyecto específico, caso en el cual podrá otorgar prioridad a la realización de dicho proyecto”. (Reglamento)	Sin información
	Subsidio Estándar Mínimo (subsidios especiales)	No hay glosa y en el Reglamento no se otorga ningún rol específico a los GORE	Sin información

Otros Proyectos	Fondo Nacional de Deporte	“...los Directores Regionales deberán informar a los correspondientes Gobiernos Regionales los criterios de elegibilidad que hayan sido establecidos por el Instituto Nacional de Deportes (IND), a objeto que éstos definan los criterios complementarios de elegibilidad para la selección de los proyectos a financiar. Asimismo, el Consejo Regional deberá resolver la distribución de los recursos disponibles para proyectos nuevos y su prioridad, que cumplan con los criterios de elegibilidad informados, sobre la base de la proposición del Intendente”. (Glosa)	Decisión sobre los proyectos
	MOP proyectos nuevos y arrastre	“La proposición de identificación de iniciativas de inversión que se iniciarán en el ejercicio, con excepción de las referidas a proyectos de conservación, mantención y reposición, deberán ser consultadas previamente con el Gobierno Regional respectivo, el cual dispondrá de un plazo de 30 días para emitir su opinión”. (Glosa)	Consulta u opinión
	Defensas Fluviales MOP	“...los proyectos nuevos que se financien con estos recursos deberán ser objeto de convenios con los respectivos Gobiernos Regionales, en los que se podrá considerar un aporte regional”. (Glosa)	Decisión sobre los proyectos en caso de Convenio

Fuente: SUBDERE 2008 páginas 13 y 14.

Por otra parte, el referido estudio de la SUBDERE agrupa las glosas de acuerdo al nivel de la participación decisoria de los GOREs (Véase Cuadro N° 6) y concluye que el “52,3% de las decisiones de inversión de los gobiernos regionales se realiza sobre proyectos específicos. Un cuarto de la inversión regionalizada incluye participación de los gobiernos regionales a nivel de consulta u opinión respecto de procedimientos, criterios y proyectos específicos. Finalmente, cerca de un 29% corresponde a decisión de inversión realizada por los gobiernos regionales respecto de la inversión pública nacional” (SUBDERE, 2008:15).

Cuadro N° 6: Porcentaje de la inversión regionalizada sometida a decisión u opinión de los GORE, 2007

Nivel de Participación GORE	% sobre la Inversión regionalizada	% sobre la Inversión Pública Nacional
Decisión sobre Proyectos	34,7 %	18,8 %
Decisión sobre Proyectos condicionados a un sector	17,6 %	9,6 %
Decisión sobre Comunas	1,8 %	1,0 %
Consulta u Opinión	26,3 %	14,3 %
Sin Información	19,6 %	10,6 %
TOTALES	100%	54,3 %

Fuente: SUBDERE 2008.

En suma, los GOREs tienen injerencia sobre muchos de los instrumentos de inversión regional, aunque un limitado poder sobre ella. Esto viene a dar cuenta del actual rol de los GOREs el cual está relacionado con entregar lineamientos generales acerca de dónde se deben orientar los recursos, pero, sobre todo, con implementar las políticas diseñadas desde el gobierno central.

De hecho, en el período 1990 – 2007, según lo constata la SUBDERE (2008:16), la inversión regionalizada ha aumentado tanto respecto de los recursos asociados al ámbito de decisión más directa del gobierno regional (FNDR, provisiones, ISAR, IRAL y Convenios de Programación) como a los recursos asociados a los programas sectoriales pertenecientes a la inversión

regionalizada. Sin embargo, el principal efecto sobre la Inversión de Decisión Regional (IDR) ha sido causado por la incorporación de los programas sectoriales al supuesto ámbito de decisión de los gobiernos regionales a través de glosas y reglamentos¹³³ (SUBDERE, 2008). Ahora bien, “dado que las provisiones están delimitadas por el sector y la región en el cual se invertirá, el aumento en mayor proporción de las provisiones debilita el ámbito de decisión de los gobiernos regionales¹³⁴. Los **recursos de libre disponibilidad han ido disminuyendo** respecto de las provisiones, lo que debilita el ámbito de decisión de los gobiernos regionales” (SUBDERE, 2008: 16, subrayado nuestro).

Otra de las limitantes, reportadas por los entrevistados, que se le presenta los GOREs en relación al financiamiento es la inexistencia de una atribución que les permita administrar los recursos financieros que se proveen por medio de convenios con gobiernos extranjeros u organismos internacionales. El hecho de que sea la SUBDERE la que asume el rol de administrador de estos recursos, tiende a ser visualizado por los gobiernos regionales como uno de los obstaculizadores del desarrollo, ya que el incremento de las provisiones en un alto porcentaje corresponden a este tipo de recursos en los cuales no se tiene ninguna injerencia para su utilización.

A lo anterior hay que agregar el hecho de que los gobiernos regionales no poseen **herramientas para negociar sus presupuestos** con el Gobierno Central en temas relevantes para la región, al punto tal que el trabajo fundamental que deben hacer es reconocer las condiciones financieras fijadas por otros actores y, en el mejor de los casos, adaptarlas a sus necesidades específicas. Esto a pesar de que se enfatiza en la ley la necesidad de desarrollar presupuestos consensuados, por parte de los Servicios, el Gobierno Regional y los COREs (Ley 20.035 Art.1° N° 14).

En la práctica, la decisión de los presupuestos regionales recae fundamentalmente en dos actores. Por un lado, la DIPRES, la cual cumple el rol de entregar los recursos a los gobiernos regionales desde una lógica económica del funcionamiento global del Estado; y por otro lado, la SUBDERE, la cual actúa como contraparte (al igual que el primero), pero que además adquiere un “rol de tutela institucional sobre la gestión de los gobiernos regionales”, según lo postulado por Ramírez (2009). Este rol de tutela de la SUBDERE, de acuerdo al referido autor, se contradice con el proceso de descentralización, ya que al actuar como intermediadora entre la DIPRES y los GORES, no reconoce a estos como “entes autónomos para negociar los recursos” (Ramírez, 2009). De este modo, “pese al reconocimiento constitucional de los Gobiernos Regionales, se da la paradoja de que éstos siguen apareciendo como una partida presupuestaria asociada al Ministerio del Interior, con lo cual se subordina la autoridad regional y la configuración del GORE como una especie de híbrido institucional, en el que prevalece la figura ejecutiva del Intendente, órgano claramente dependiente del Gobierno Central” (Ramírez, 2009:24).

Lo anterior da cuenta de las dificultades que tienen los gobiernos regionales para negociar directamente con la DIPRES, no obstante que en opinión de los entrevistados, dentro de los GOREs la División de Control y Gestión tiene las capacidades y conocimientos necesarios para plantearse frente al gobierno central y, en este caso específico, frente a la DIPRES.

¹³³ El año 2000 los programas sectoriales correspondían al 11,1% de la inversión regionalizada (sobre \$ 43 millones), en tanto el año 2007 superaba el 47% (sobre \$ 517 mil millones).

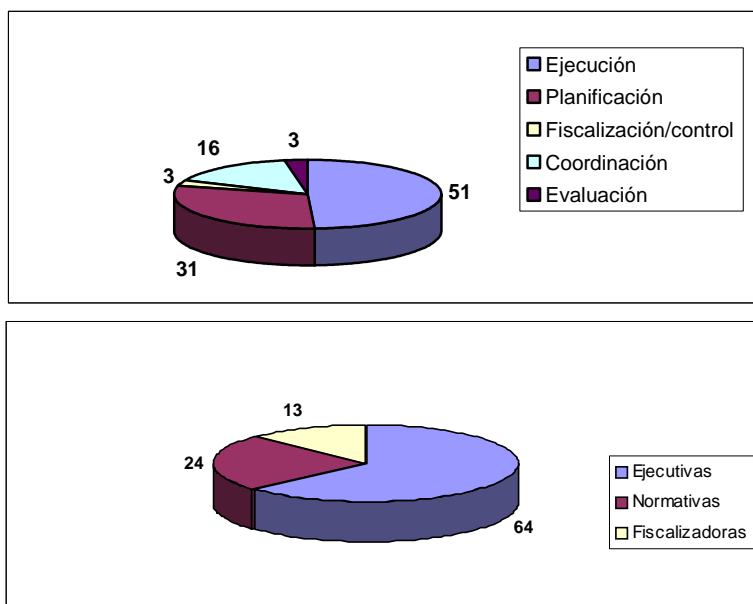
¹³⁴ Para el año 2007, los recursos de libre disponibilidad (90% FNDP e Ingresos Propios y destinados por Ley) representaban el 56% y las provisiones el 44% de los recursos de los Programas de Inversión Regional, en tanto el año 2000 representaban el 63% y 37% respectivamente.

En todo caso, no puede dejar de considerarse que la propia SUBDERE tiene una propuesta de reforma a la estructura presupuestaria nacional, a fin de dar lugar a una **partida presupuestaria por región**. Esta partida estaría compuesta de los fondos propios del GORE y de las transferencias del Gobierno Nacional, que corresponden actualmente a los servicios públicos y ministerios sectoriales. La existencia de este “presupuesto regional”, según lo sostiene la SUDERE, permitiría al GORE “ejercer la capacidad de convenir con cada uno de los sectores la realización de sus programas y proyectos en concordancia con las políticas regionales, y en consistencia con las políticas nacionales sobre la materia” (SUBDERE, 2009:11). Esta es, sin embargo, una intención que a la fecha no ha sido incorporada en la agenda política. Por tanto, la descentralización de las decisiones de inversión regional, sigue todavía estando pendiente.

4. La coherencia de las competencias: su inserción en la institucionalidad estatal

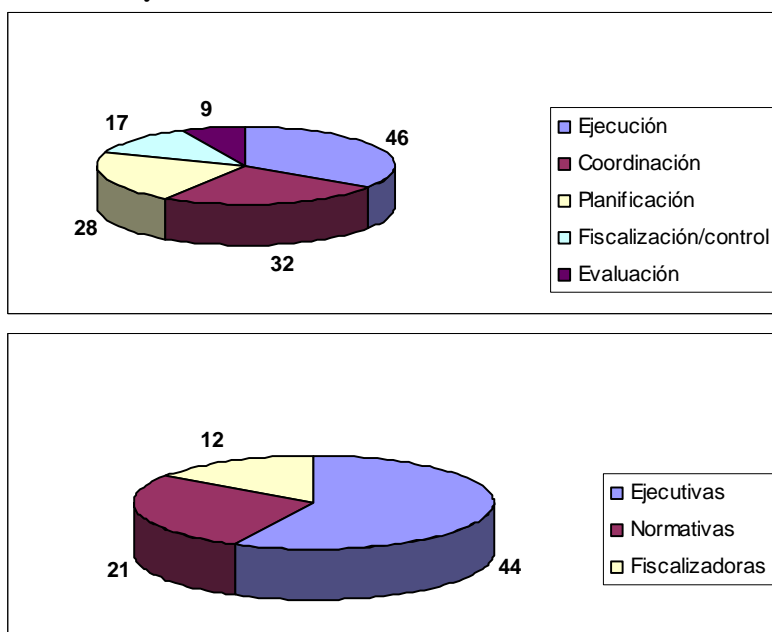
Todas las competencias transferidas a los GOREs corresponden a la categoría de “competencias compartidas”, por ende, no cabe esperar una especialización funcional de parte de ellos. Sin embargo, pareciera que la situación actual es propicia a la emergencia de conflictos de poder y duplicidades. De hecho, uno de los rasgos que ha sido destacado muchas veces es la enorme dispersión institucional que existe en el Estado chileno. El estudio de Consistorial Consultores (2004) identifica la institucionalidad concernida en las principales áreas de competencia de los GOREs. Los resultados se presentan en el Anexo N° 3. A partir de allí se verifica la referida dispersión. Ella se ilustra en los gráficos N° 4, 5, 6 que muestran el número de instituciones que tienen asignadas normativamente funciones y atribuciones en las tres áreas de competencia de los GOREs.

Gráfico 4: Instituciones implicadas en fomento productivo / Funciones y atribuciones



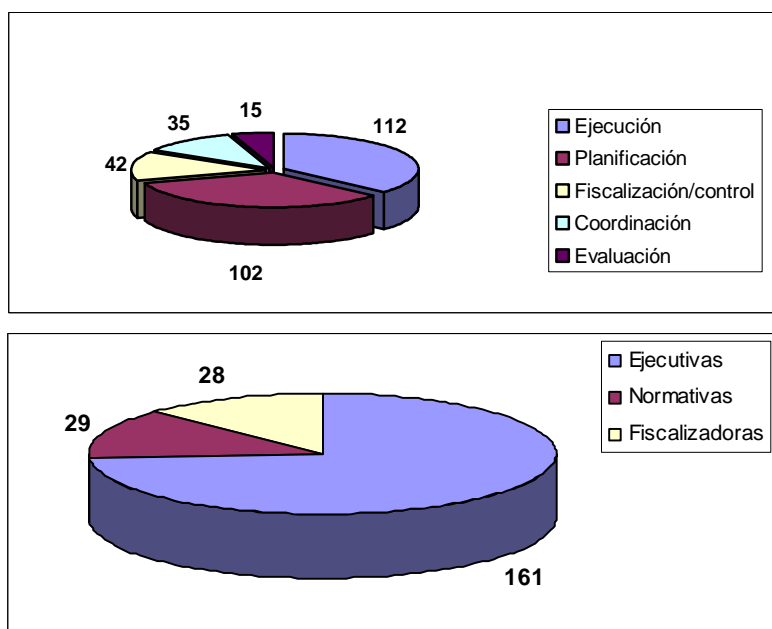
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del estudio Consistorial 2004

Gráfico 5: Institucionalidad implicada en Infraestructura y Ordenamiento Territorial / Funciones y atribuciones



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del estudio Consistorial 2004

Gráfico 6: Institucionalidad implicada en el Desarrollo Social/ Funciones y atribuciones



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del estudio Consistorial 2004

Aun cuando de los gráficos no puede derivarse con claridad, cabe destacar que el estudio de Consistorial Consultores (2004), a partir de la revisión de la matriz de instituciones y

organismos de distintos ámbitos, concluye que al menos en el ámbito del desarrollo social existen algunas áreas compartidas que pueden ser identificadas como **potenciales “áreas de conflicto”**, considerando los similares objetivos, funciones y atribuciones que las instituciones involucradas tienen en estas áreas (Ibíd.: 81 y 82, subrayado nuestro). Esto resulta más visible cuando se identifican las instituciones que tienen presencia regional en cada ámbito de competencia. Los Cuadros N° 7, 8 y 9 se refieren a ello.

Cuadro 7: Institucionalidad con presencia regional en el área de Fomento Productivo

MINISTERIOS	Subsecretarías	Direcciones Nacionales	Entidades Públicas Regionales
AGRICULTURA	Subsecretaría de Agricultura		
		Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP	Dirección Regional de INDAP
		Servicio Agrícola Ganadero SAG	Dirección Regional SAG
		Fundación Innovación Agraria FIA	
		Corporación Nacional Forestal CONAF	Dirección Regional CONAF
		Instituto de Innovación Agraria INIA	Dirección Regional INIA
ECONOMÍA	Subsecretario de Economía		
		Corporación para el fomento de la Producción CORFO	Dirección Regional de la CORFO
		Instituto Forestal INFOR	Gerencia Regional (La Serena; Concepción; Coyhaique; RM; Valdivia)
		Servicio de Cooperación Técnica SERCOTEC	Dirección Regional SERCOTEC
		BANCO ESTADO	Banco Estado Regionales
		SERNATUR	Dirección Regional SERNATUR
	Subsecretario de pesca		
MINERÍA	Subsecretaría de Minería	SERNAPESCA	Dirección Regional de SERNAPESCA
		ENAMI	
TRABAJO	Subsecretaría del trabajo		
		SENSE DICREP	Dirección Regional SENSE
MIDEPLAN		Subsecretaría de Planificación	
		FOSIS	Dirección Regional FOSIS
MOP	Subsecretaría de Obras Públicas		
		CNR	
INTERIOR		FNDR	
	Subsecretaría de Desarrollo Regional		Unidad Regional SUBDERE
			GOBIERNOS REGIONALES
			GOBIERNOS MUNICIPALES
RREE		PROCHILE	Direcciones Regionales PROCHILE
SERNAM		Serv. Nac. de la Mujer (SERNAM)	Direcciones Regionales SERNAM

Fuente: Elaboración Propia a partir de información del Estudio Consistorial 2004

Cuadro 8: Institucionalidad con presencia regional en materias de Ordenamiento Territorial a escala Nacional y Regional

MINISTERIOS	SUBSECRETARIAS	DIRECCIONES	ENTIDADES REGIONALES
DEFENSA	Subsecretaría Marina	DIRECTEMAR	Gobernación Marítima
ECONOMIA	Subsecretaría de Economía		
	Subsecretaría de Pesca		
		SERNAPESCA	SERNAPESCA
MIDEPLAN		SERNATUR	SERNATUR
	Subsecretaría de Planificación y Cooperación		SERPLAC
		CONADI	CONADI
AGRICULTURA	Subsecretaría de Agricultura		Agricultura
		SAG	SAG
		CONAF	CONAF
EDUCACIÓN		CONSEJO M. N.	
VIVIENDA	Subsecretaría de Vivienda		Vivienda
			SERVIU
OBRAS PUBLICAS	Subsecretaría de Obras Públicas		Obras Públicas
		DGOPE	
		DOP	DOP
		DGA	DGA
		CONCESIONES	Concesiones
		VIALIDAD	Vialidad
MINERIA			Minería
		SERNAGEOMIN	SERNAGEOMIN
RELACIONES EXTERIORES		DIFROL	
BIENES NACIONALES	Subsecretaría de Bienes Nacionales		Bienes Nacionales
SEGPRES		CONAMA	CONAMA
INTERIOR	SUBDERE	TERRITORIO ESPECIAL	

Elaboración: Estudio “Modelo de Gestión Regional” (SUBDERE, 2005).

Cuadro N° 9: Institucionalidad que tiene presencia regional en el ámbito social

MINISTERIOS	SUBSECRETARIAS	DIRECCIONES NACIONALES	ENTIDADES PÚBLICAS REGIONALES
MIDEPLAN	Subsecretaría de Planificación y Cooperación	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)
			SERPLAC
		Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)
		Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS)	
		Instituto Nacional de la Juventud (INJUV)	Instituto Nacional de la Juventud (INJUV)
		Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)	Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)
		Chile Solidario	Chile Solidario
Ministerio de Justicia	Subsecretaría de Justicia		SEREMI de Justicia
		SENAME	SENAME
Ministerio de Salud (MINSAL)	Subsecretaría de Salud		SEREMI de Salud
		Servicios de Salud	Servicios de Salud
Ministerio del Interior	Subsecretaría del Interior	Consejo Nacional del Control de Estupefacientes (CONACE)	Consejo Nacional del Control de Estupefacientes (CONACE)
Ministerio del Trabajo y previsión social	Subsecretaría de Previsión Social		SEREMI del Trabajo
		Instituto de Normalización Previsional (INP)	Dirección Regional INP
		Dirección del Trabajo	Dirección del Trabajo
		SENSE	Dirección Regional SENSE
Ministerio de Educación MINEDUC	Subsecretaría de Educación		SEREMI de Educación
		Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB)	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB)
		Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)	Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)
Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGEOB)	Secretaría de Comunicaciones y Cultura		SEREMI de Gobierno
		Instituto Nacional del Deporte (Chiledeportes)	División Regional Instituto Nacional del Deporte
Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES)		Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA)	Comité Regional SENAMA
Ministerio de Agricultura			SEREMI de Agricultura
		Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)	Dirección Regional Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)
Gabinete Primera Dama		Fundación de la Familia	
		INTEGRA	INTEGRA
		PRODEMU	Dirección Regional PRODEMU
Ministerio de Economía	Subsecretaría de Economía		
		Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR)	Dirección Regional SERNATUR
Ministerio de Vivienda y Urbanismos (MINVU)	Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo	Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismos (SERVIU)	Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismos (SERVIU)

Fuente: Estudio “Modelo de Gestión Regional” (SUBDERE, 2005).

El asunto más crítico pareciera ser en qué medida, ante este panorama, se puede asegurar la coherencia de políticas públicas regionales en materia de desarrollo social, fomento productivo y ordenamiento territorial. La SUBDERE (2005), en un estudio sobre los modelos de gestión en cada área, da cuenta de varias situaciones que se presentan en relación con la institucionalidad que tiene presencia regional y que pudieran estar afectando la referida coherencia de políticas.

Respecto del desarrollo social, llama la atención sobre lo siguiente:

- La existencia de una variada institucionalidad y en muchos casos la creación de programas adicionales para suplir la ausencia de procesos de coordinación en el territorio, no permiten que la acción del gobierno tenga uniformidad (Ibíd.: 207).
- No existe un espacio de aplicación de las políticas nacionales a nivel regional dado que toda la institucionalidad relacionada con el ámbito social es una institucionalidad descentralizada del nivel central (Ibíd.: 207).
- Las relaciones de supervigilancia y subordinación son débiles con la institucionalidad que tiene presencia en el área social, en atención a que en el área social no existen SEREMIS especializadas en el tema, tanto como porque las instituciones se encuentran distribuidas en varios ministerios (Ibíd.: 205).
- En virtud de que las políticas, programas e iniciativas son de tradicional responsabilidad del nivel central, en el ámbito social parece reinar la exclusión de responsabilidades. Los GOREs no sienten ni la necesidad, ni la posibilidad, ni menos la responsabilidad sobre esta materia, más allá de participar en los circuitos de generación de enfoques de emergencia, u otras iniciativas menores (Ibíd.: 239).

Por su parte, en el ámbito del ordenamiento territorial, el estudio en referencia, destaca las siguientes cuestiones:

- Entre la institucionalidad relevante se encuentran las SEREMIS de obras públicas, vivienda y agricultura; como servicios públicos se encuentran el SAG, CONAF, vialidad y SERVIU. El gobierno regional es uno más de los órganos que tiene facultades normativas (Ibíd.: 54).
- La asignación de recursos en este ámbito se caracteriza por ser eminentemente sectorial y sólo en el ámbito de las funciones y atribuciones de cada una de las instituciones (Ibíd.: 54).

Finalmente, en el área de la infraestructura pública, el estudio destaca que:

- La organización del sistema público en el tema de la provisión de la infraestructura está fuertemente sectorializada (Ibíd.: 243). De hecho, la gestión regional en el ámbito de la infraestructura se caracteriza por ser principalmente de carácter sectorial, considerando como principal actor de la infraestructura pública al Ministerio de Obras Públicas (MOP) y sus direcciones descentralizadas en el nivel regional. También es un actor importante el SERVIU; y en aspectos específicos los Ministerios de Salud y de Educación (Ibíd.: 270).
- En el nivel regional coexisten dos tipos de instituciones regionales de diferente naturaleza. Por una parte la desconcentrada, representada por SEREMIS y Directores Regionales de Servicios Públicos. Por otra parte, la institucionalidad regional descentralizada, representada por los GOREs. Estas instituciones, en la práctica colisionan permanentemente, dado que el marco legal que las sustenta no es

suficientemente claro en distinguir sus límites, o más bien, es suficientemente ambiguo para permitir que se produzcan superposiciones de funciones y atribuciones (Pág. 244).

- Los SEREMIS deben subordinar su acción al Intendente respecto de la coordinación de las políticas públicas en la región, pero al mismo tiempo, en materias internas sectoriales, dependen directamente del Ministro de su cartera (Pág. 244).
- Esta situación ha llevado a que en la práctica, los equipos regionales sólo ejecuten y administren fondos y programas decididos primordialmente en el nivel central sin considerar, por una parte, los ejes del Desarrollo Regional; y por otro lado, su capacidades operativas (Pág. 245).

La situación descrita en el ámbito de infraestructura pública estaría operando específicamente en materia de pavimentación, competencia que fue transferida en el año 2005 a los GOREs. Según lo refiere Libertad y Desarrollo (2007), cuando se les entregó esta nueva función, no se estableció un reordenamiento general de las atribuciones y responsabilidades que en la materia tienen otras reparticiones del Estado. De allí que “a dos años desde que son los responsables de los pavimentos en las áreas urbanas, no han recibido recursos adicionales para ello. El Ministerio de Vivienda, a través de sus servicios regionales (SERVIUS) es el que en la práctica tiene atribuciones en la materia, deciden la inversión de los recursos para ello, y determinan los estándares para ello. Es decir, todo sigue igual como antes del 2005” (Libertad y Desarrollo, 2007).

El panorama anterior es corroborado por los mismos Jefes de División de los Gobiernos Regionales en estudio. Además, los entrevistados señalan como limitante la doble función que se le otorga al Intendente, el cual por un lado debe “representar al presidente en la región” y por lo tanto, liderar el gabinete regional, conformado por los SEREMIS, y por otro lado, debe dirigir al GORE. Según algunos de los entrevistados, el problema se presenta porque la ley orgánica no establece la conexión, ni la articulación entre las tareas y objetivos trazados por la intendencia y las tareas y asuntos relevantes identificados por los GOREs, lo que impide implementar una estrategia de desarrollo entre ambos actores. Cabe señalar que con respecto al rol del intendente, el informe de la OCDE señala que este debe ser identificado con mayor claridad, lo cual va de la mano del fortalecimiento de la orientación territorial del Consejo Regional (OCDE, 2009).

Los hallazgos empíricos, por otra parte, dan cuenta de dos interesantes percepciones. Primero, la creación de nueva institucionalidad puede ser parte del problema en vez de su solución. En palabras de uno de los entrevistados: *“desde el año 2004 en adelante empezó esta manía de crear institucionalidad para cada tema relevante; entonces vamos creando los comités anti delincuencia, los comités de las drogas, etc. pero en la práctica lo que se hace con eso es atomizar a la administración pública, hacer más difíciles las prioridades, porque todos quieren a su tema”*. La impresión, en este sentido, es que ayudaría mucho más propender a la coordinación y a la actuación integrada, utilizando la institucionalidad existente en las regiones. Incluso, se llega a afirmar que: *“por ejemplo, el Ministerio de Obras Públicas en regiones, tiene capacidad para abordar temas emergentes, sin necesidad de crear una nueva unidad (en el GORE) o un nuevo servicio”*.

En segundo lugar destaca el hecho de que no en todos los GOREs hay una percepción negativa sobre la coherencia entre sus propias competencias y las de los organismos desconcentrados con presencia en el respectivo territorio. Ello, básicamente, dadas las sinergias

que expresamente algunos gobiernos regionales se encargan de crear. Por ejemplo, en la región de Coquimbo, se afirma: “*el gobierno de la región, que somos todos, hoy día se mueve fundamentalmente en esta región porque el GORE es el motor (..). Somos nosotros los que hacemos el control de inversión, somos nosotros los que llevamos aspectos del desarrollo, somos nosotros los que llevamos los grandes temas*”

5. Uso efectivo de las competencias: institucionalidad propia para la gestión e innovación a nivel regional

Uno de los asuntos que ha sido destacado por diversos estudios es que la administración pública chilena, a nivel central, regional y local, se caracteriza por un énfasis en la homogeneidad de sus estructuras y de sus procedimientos, más que por la búsqueda de esquemas adaptados a cada situación. La organización de la administración centralizada responde a un modelo único con escasas variaciones – principalmente en tamaño - en su expresión territorial. De hecho, la administración centralizada se expresa en el territorio a través de representaciones ministeriales y servicios públicos desconcentrados, a los que se unen algunos sectorial y territorialmente descentralizados como el SERVIU y los Servicios de Salud.

La homogeneidad se expresa, incluso, en que en todas las regiones existen las mismas secretarías ministeriales, independientemente de las características y, sobre todo, de la matriz productiva de cada región.

Un estudio de SUBDERE (2005)¹³⁵ da cuenta, sin embargo, que no obstante la existencia de un mismo marco legal y una orgánica similar, los gobiernos regionales van modificando sus estructuras y adaptándolas a sus propias necesidades e interpretaciones. A las diferencias de gestión entre diversos gobiernos regionales, el estudio les denomina “asumir o no una competencia determinada” (Ibíd.: 5). Pero su conclusión al respecto no es alentadora puesto que reconoce que “aun cuando el gobierno regional cuenta con una serie de competencias y funciones para ello, ni sus atribuciones, ni su estructura son suficientes para asumir el liderazgo que se les pide por parte de la ciudadanía regional” (Ídem, subrayado nuestro).

En relación a la **estructura administrativa** de los GOREs, cabe recordar que la ley los dota de un servicio administrativo, cuyas funciones están indicadas en el artículo 68 de la LOCGAR y que tiene la finalidad de apoyar al intendente en las tareas que sean propias del gobierno regional, para lo cual originalmente se consideraban dos divisiones, la de administración y finanzas, y la de análisis y control de gestión.

La Ley 20.035 en el año 2005 incorpora una división adicional, la que se crea formalmente en el año 2007 (la división de planificación y desarrollo regional), a propósito del traspaso de las competencias en materia de planificación regional, con la misión expresa de asumir estas nuevas funciones. Se produce así una redefinición de la estructura institucional del GORE, cuyas consecuencias en el incremento de sus capacidades de gestión están aun pendientes de revisión. Cabe destacar, en cualquier caso, que el hecho de que la legislación vigente no considere explícitamente la creación de la División de Planificación, ha sido utilizado como

¹³⁵ El estudio intentaba explorar la representación de las funciones indicadas por la ley al interior de la estructura del servicio administrativo de cuatro GOREs. De esta manera, pretendía estimar la importancia de cada una de las funciones de acuerdo a sus atributos al interior de las instituciones.

argumento para estar en su contra¹³⁶. Por otra parte, el desarrollo de la acreditación de las condiciones para el traspaso de la referida competencia, al parecer ha evidenciado la falta de visión común entre el ejecutivo regional, el CORE y el servicio administrativo y un escaso grado de integración entre ellos. Todo esto, según lo refiere un estudio al respecto, “constituye una fuerte debilidad del GORE en su conjunto” (Programa Región Activa, SUBDERE – GTZ, 2008: 25 y 30).

Sin embargo, el estudio empírico no avala en forma absoluta ese tipo de conclusiones. En la práctica se evidencian altas **capacidades técnicas** en el servicio administrativo de algunos GOREs (particularmente en el de Coquimbo), explicables sobre todo por la continuidad de los equipos directivos así como por la importancia atribuida por la figura del intendente al servicio administrativo. En este último sentido, uno de los entrevistados afirma: *“nosotros nos definimos y nos hemos asumido como asesores, pero porque el Intendente nos ha dado el espacio para que lo seamos, de lo contrario no ocurre”*.

Lo anterior sugiere que hay que relativizar el discurso referente a “las bajas capacidades de los cuadros técnicos”, reconociendo que en oportunidades, como lo señala el documento de la OCDE, este discurso puede expresar una “resistencia al cambio”, específicamente para no traspasar competencias que tengan relación con el presupuesto y su libre disposición dentro de las regiones (OCDE, 2009). De hecho, como también lo han constatado otros estudios (Ramírez, 2009), existen regiones en las cuales es posible identificar cuerpos técnicos preparados para hacerse cargo del desarrollo de sus regiones y otros que no sienten que tengan todas las capacidades para hacerse cargo de algunas competencias, por lo que la distribución de estas no tiene que ser homogénea, sino que se debe reparar en las particularidades de cada uno de los territorios.

Frente a esta situación, el informe de la OCDE propone la implementación de indicadores de desempeño, que permitan conocer las capacidades y requisitos institucionales y monitorear el proceso (OCDE, 2009). En la misma dirección están trabajando los propios gobiernos regionales en algunas de las regiones estudiadas, a partir de la identificación de capacidades necesarias para los cargos de los cuerpos técnicos, de manera de promover el desarrollo de estas habilidades para mejorar su desempeño.

En evidente, en cualquier caso, que existen limitaciones en lo que respecta al **número y calidad del personal** de los GOREs en general. Parte de estas limitaciones son atribuibles a que la creación de los gobiernos regionales implicó la necesidad de dotarlos de funcionarios públicos no convocados en ese momento por concurso público, sino por medio del traspaso del personal de otros servicios regionales, por lo que muchos de los profesionales que ocuparon los cargos no respondían al perfil que se requería. Además porque, en esos momentos, según lo señalado por los mismos funcionarios, no existía claridad del rol que cumplirían estas instituciones en las regiones. Incluso, en el caso de la región de Coquimbo que representa un caso excepcional, se reconoce que: *“el 80% de la dotación de profesionales se arrastra del año 1995, con perfiles que no necesariamente dan cuenta de los imperativos que hoy día tiene la gestión pública”*.

¹³⁶ Ver al respecto, por ejemplo, Libertad y Desarrollo (2007).

En este sentido, en todos los casos, los entrevistados relevan como un problema crítico la **rigidez de la normativa** en lo que respecta a la gestión del personal público de los GOREs. Este problema es, según muchos, la principal causa del déficit en capacidad administrativa que experimenta la mayoría de los GOREs.

La ley actúa como inhibidor de la contratación, al punto tal que las plantas sólo cambian si alguien jubila. Además, según los hallazgos de las entrevistas, los funcionarios no perciben que existen incentivos para realizar una carrera dentro de los GOREs. Esto básicamente porque *“los profesionales que están desde el inicio sólo pueden acceder a grados bajos”*. La referida situación difiere de la de las secretarías regionales ministeriales, que tienen mejores condiciones de carrera que los GOREs, cuestión que profundiza la asimetría entre ambos tipos de organismos.

Cuadro N° 10: Plantas del Servicio Administrativo del Gobierno Regional de las Regiones Arica – Parinacota; Coquimbo; Los Lagos.

Región	Planta	Cargo	Total
Arica – Parinacota	Directivos – Cargo de Exclusiva Confianza	Jefe de División / Directivo *	11
Coquimbo	Directivos – Cargo de Exclusiva Confianza	Jefe de División / Directivo	12
Los Lagos	Directivos – Cargo de Exclusiva Confianza	Jefe de División Directivo	14
Arica Parinacota	Profesionales	Profesionales	20
Coquimbo	Profesionales	Profesionales	21
Los Lagos	Profesionales	Profesionales	29
Arica – Parinacota	Técnicos	Técnicos	2
Coquimbo	Técnicos	Técnicos	2
Los Lagos	Técnicos	Técnicos	2
Arica – Parinacota	Administrativos	Administrativos	6
Coquimbo	Administrativos	Administrativos	9
Los Lagos	Administrativos	Administrativos	13
Arica – Parinacota	Auxiliares	Auxiliares	6
Coquimbo	Auxiliares	Auxiliares	11
Los Lagos	Auxiliares	Auxiliares	15

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Ley Orgánica Constitucional N° 19.175

* Directivos – Cargos de Carrera Regidos por el Artículo 8° del decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda / Directivos – Cargos de Carrera

En este sentido una demanda presente en los entrevistados alude a la necesidad de modificar las plantas y los grados de las plantas, en función de las necesidades de los GOREs. Según lo expresado por uno de los jefes de división de una de las regiones en estudio: *“la única posibilidad de mejoría es que se replantee la planta de funcionarios del gobierno regional, a lo mejor dándole algunas bonificaciones especiales, a lo mejor corriéndole los grados para hacerlos más atractivos. Para hacer más el trabajo más compensatorio también, porque demanda estar de repente más allá de las 8 horas de trabajo”*.

Otro asunto, también relevado en las entrevistas, se refiere a la relación del servicio administrativo del GOREs con el gabinete regional, cuestión que afecta directamente en la capacidad de incidencia del primero sobre la institucionalidad pública existente en las regiones. Uno de los jefes de división entrevistados manifiesta: *“el servicio administrativo tiene que tener una participación en el gabinete, porque tiene que tener opinión, tiene que recoger, tiene que hacer análisis, tiene que proponer cosas”*.

Vinculado a lo anterior, otro problema que limita la capacidad de los GOREs de “gobernar” las regiones alude a la ausencia de control sobre los servicios públicos que existen en sus respectivas regiones. Al respecto, existen propuestas desde hace algunos años relacionadas con la creación de servicios públicos regionales. Por ejemplo, el acuerdo suscrito por 80 diputados en el año 2003 (citado por SUBDERE -Universidad de Chile, 2004: 13) sostiene la necesidad de traspasar al gobierno regional todos aquellos fondos y programas estatales que proveen servicios públicos a la comunidad a través de beneficios, subsidios y prestaciones directas. Sostiene que entre las instituciones que ejecutan estas funciones deberían integrarse a los Gobiernos Regionales, organismos como FOSIS, INDAP, SERNATUR, SENCE, Instituto del Deporte, CORFO, SERVIU, SERNAM, INJUV, entre otros.

De hecho, una de las propuestas de reordenamiento competencial (SUBDERE – Universidad de Chile, 2004) presupone la reducción de la presencia de los equipos operativos asociados hasta ahora a los ámbitos de salud, educación y vivienda: MINVU, MOP, MIDEPLAN, entre otras y la creación de los “Servicios Públicos Regionales”. Estos serían los depositarios de los recursos que, en cada territorio, se traspasen desde los organismos centrales al gobierno regional respectivo, y constituirían el órgano operativo del GORE y, en consecuencia, los llamados a materializar la estrategia, planes, políticas, programas y proyectos u otras iniciativas que acuerde el consejo regional. Los GOREs, con base en esta propuesta, podrían fusionar, suprimir o crear nuevos servicios públicos regionales dividiendo competencias temáticas contempladas inicialmente o bien para asumir la ejecución de otras nuevas.

Sin embargo, el tema de la creación de “servicios públicos regionales” actualmente no aparece presente en el discurso de la SUBDERE. Al parecer el postulado que ha predominado es el de mantener la actual institucionalidad, intentando sí separar las funciones de planificación (a cargo de los GOREs) respecto de las funciones de ejecución (a cargo de los servicios públicos desconcentrados). La propuesta, específicamente se traduce en que “las instituciones ejecutoras desconcentradas trabajarán a partir de la demanda compartida de GOREs y sus Direcciones Nacionales, en un escenario donde gradualmente el GORE se transformará en demandante único, pues los fondos para ejecución de iniciativas regionales podrán ser traspasados vía provisión “ genérica” a la cuota regional del FNDP” (SUBDERE, 2009:12). Por otra parte, la SUBDERE también ha propuesto crear el cargo de Administrador Regional, para la coordinación administrativa del servicio administrativo y para “mejorarla eficiencia en los procesos de administración del órgano descentralizado” (SUBDERE, 2009:11).

A pesar de todo lo anterior, llama la atención el escaso uso que al parecer han hecho los intendentes de las potestades que la ley les concede para ejercer influencia sobre la designación y remoción de los secretarios regionales ministeriales¹³⁷.

En relación a la capacidad de innovación de los GOREs, es sugerente la percepción unánime de los entrevistados acerca de la existencia de “incentivos perversos” al desarrollo de tal capacidad, creados por los organismos del nivel central al imponer reiteradamente sus lógicas

¹³⁷ La Ley 19.175 Sobre Gobierno y Administración Regional, establece, entre las atribuciones del Intendente la de “proponer al Presidente de la República una terna para la designación de los secretarios regionales ministeriales” y la de “proponer al Presidente de la República, en forma reservada, con información al ministro del ramo, la remoción de los secretarios regionales ministeriales” (Art. 2, letras k y l).

sobre los GOREs. Incluso, la propia SUBDERE, es percibida como un organismo que básicamente “manda instrucciones”, mostrando una desconfianza a priori de las competencias de los gobiernos regionales.

No obstante lo anterior, tampoco en este sentido se puede extraer una conclusión única. Es evidente que hay excepciones pero que están asociadas a un “remar contra la corriente” y que son básicamente prácticas informales. En términos de uno de los entrevistados de la región de Coquimbo: *“me dedico el 90% del tiempo a hacer ingeniería administrativa”*, vale decir a articular soluciones administrativas para paliar las incoherencias de las demandas de los niveles centrales, las inconsistencias de las normativas y las restricciones impuestas “desde arriba”. Además, se reconoce que: *“a nivel local hay muchas prácticas que no están sistematizadas, no existen pero que funcionan”*.

6. Conclusiones generales

1. La cualidad gubernativa de los gobiernos regionales, en términos de adaptabilidad funcional de sus competencias, consistencia, coherencia y uso efectivo de ellas, si bien muestra una cierta evolución favorable, no ha devenido aún en la constitución de los GOREs como los actores que “gobiernan” las regiones en pos de su desarrollo. Por ello, como ha podido constatar, los hallazgos del presente estudio no difieren demasiado de los diversos diagnósticos que existen desde que los GOREs se constituyen.

2. A partir del contraste entre la normativa que rige a los gobiernos regionales y la recopilación de información empírica, es posible constatar que existen no sólo nudos críticos sino oportunidades que se le presentan a esta institución en relación a su rol como actor fundamental para la promoción de la descentralización. Tales oportunidades están abiertas incluso por la actual normativa jurídica. Cabe, en este sentido, reiterar lo señalado por uno de los entrevistados: *“la ley no es tema, la ley de Gobiernos Regionales, permite, facilita que los gobiernos regionales puedan realizar las actividades de desarrollo regional... Depende de cómo las personas a cargo de los gobiernos son capaces de asumir, lo que tiene que ver con una perspectiva de desarrollo, que tiene que ver con una perspectiva de desarrollo de país, y en eso no ha habido voluntad”*.

Los GOREs que tienen mayor capacidad para legitimarse en la actualidad son aquellos que *“rompen algunas rigideces”*, y generan proactivamente sinergias con la institucionalidad desconcentrada que existe en sus respectivas regiones e, incluso, con el propio centro. El peso del liderazgo que logra ejercer el intendente así como la continuidad del servicio administrativo, son factores clave en la mayoría de los casos.

3. El doble rol, administrativo y a su vez político, de los gobiernos regionales es visualizado como una de las complejidades que experimentan, ya que en algunas oportunidades la mediación entre lo político y lo técnico les impide orientar un enfoque de desarrollo de la región.

Las dificultades que se generan están dadas por las características normativas que tienen los gobiernos regionales, específicamente dado el rol que tiene el intendente, por un lado como “representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción” (Ley 19.175: Art. 1) y, por otro, como “el órgano ejecutivo del gobierno regional y presidente del consejo regional” (Ley 19.175: Artículo 23), no existiendo articulación entre un

rol y otro, lo que impide la articulación entre la figura de la “intendencia” y la del “gobierno regional”.

Lo anterior influye además en la incidencia que los gobiernos regionales reconocen tener en relación con la toma de decisiones. Esto es graficado a partir del lugar que ocupan los jefes de división en las reuniones de gabinete, dado su rol secundario frente a los SEREMIS de la región. Pero el principal problema al respecto es que, si bien han aumentado los recursos de las regiones, en términos generales no más de 1/5 de las decisiones acerca de su distribución son adoptadas por los propios GOREs, lo que plantea de manera urgente la necesidad de revisar la relación entre los sectores y las regiones.

4. La relación entre los gobiernos regionales y la SUBDERE suele adoptar un carácter conflictivo, especialmente cuando los GOREs se han apropiado de su rol de promotores del desarrollo regional. En estos casos, incluso los apoyos técnicos que intenta brindar la SUBDERE tienden a ser visualizados como “imposiciones”, lo cual llama la atención acerca de la necesidad de renegociar el pacto de cooperación entre ambas instituciones.

5. La homogenización de los instrumentos que se implementan a escala regional, además de no permitir reconocer las particularidades y las capacidades que tienen los gobiernos regionales para hacerse cargo de sus competencias, suele actuar como inhibidor del ejercicio de su cualidad gubernativa. Por ello, una de las cuestiones que actualmente tiene mayor consenso es la adaptación de los instrumentos a cada realidad específica y, en lo posible, su diseño conjunto con los GOREs concernidos. Esto probablemente debería implicar el rediseño de las relaciones de los GOREs con toda la institucionalidad pública central. En este sentido, resulta conveniente distinguir entre las relaciones, por una parte, con aquellos entes centrales que están encargados de proveer de apoyos adjetivos a la gestión pública, en particular normativas y regulaciones en materia de presupuesto y de personal; y, por otra parte, con aquellos que producen bienes y servicios que tienen una expresión regional.

6. La escasez o inexistencia de políticas públicas exclusivamente regionales, según lo tienden a percibir los GOREs, impide “establecer los caminos hacia los que se quiere avanzar en las distintas áreas y dimensiones del desarrollo de la región”. La posibilidad de generar políticas públicas es visualizada además como una alternativa para poder obtener fuentes de financiamiento de decisión propia, las que les permitiría orientar el desarrollo de la región y/o solucionar problemas exclusivamente regionales.

7. En cualquier caso, la escasa relevancia de las EDR obstaculiza severamente la planificación regional del territorio, además de no entregar las herramientas para que los GOREs se transformen en verdaderos actores del desarrollo de sus regiones. Por ello, como es reconocido por el propio informe de la OCDE (2009), es necesario adoptar todas las medidas necesarias para fortalecer las ERD. Mientras ello no ocurra, cabe la posibilidad de que aún en el escenario más positivo de que los GOREs ejerzan plenamente sus competencias de planificación y ordenamiento territorial para diseñar sus propias políticas públicas, estas no tengan efectos articulados a una orientación estratégica del desarrollo regional.

8. El fomento productivo es una de las áreas en donde los gobiernos regionales en la actualidad tienen una menor injerencia (presupuesto y planificación), lo que se transforma en una limitante para el desarrollo de los territorios.

9. Finalmente, no puede dejar de soslayarse el hecho de que todavía está pendiente de concreción una de las principales políticas de descentralización regional contenidas en la Agenda del Bicentenario 2007-2010, a saber: la reforma a la Constitución Política para permitir la elección directa de los Consejos Regionales.

Bibliografía

Barrios Suvelza, Franz Xavier (2008) El lastre cognitivo del par conceptual “unitario vs. federal”

Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización (2008) Informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización recaído en el Proyecto de Reforma Constitucional, en segundo trámite constitucional, en materia de gobierno y administración regional. Boletín N° 3.3436-07.

Consistorial Consultores (2004) Estudio Diagnóstico y Propuesta de Rediseño de las Áreas Competenciales en los Niveles Territoriales de la Administración del Estado en los Ámbitos de Fomento Productivo, Desarrollo Social y Provisión de Infraestructura. SUBDERE.

Ley Orgánica Constitucional N° 19.175 (2007) Sobre Gobierno y Administración Regional. Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado. Fijado por el D.F.L N° 1-19.175, de 2006, del Ministerio del Interior. Publicación de la SUBDERE 3ª Edición – Incluye Legislación Complementaria.

Ley de Presupuestos Región de Los Lagos Año 2008 Ministerio del Interior. Gobierno Regional Región de los Lagos. Inversión Regional Región X. http://www.dipres.cl/574/articles-34624_doc_pdf.pdf Fecha de visita 22 de enero 2009.

Ley de Presupuestos Región de Coquimbo Año 2008 Ministerio del Interior. Gobierno Regional Región IV Coquimbo. Inversión Regional Región IV. http://www.dipres.cl/574/articles-34612_doc_pdf.pdf Fecha de visita 22 de enero de 2009

Ley de Presupuesto Arica – Parinacota Año 2008. Ministerio del Interior Región XV Arica – Parinacota. Inversión Regional Región XV (01). http://www.dipres.cl/574/articles-34571_doc_pdf.pdf Fecha de visita: 22 de enero 2009

Libertad y Desarrollo (2007) Transferencia de Competencias a los Gobiernos Regionales. Temas Públicos N° 849. www.lyd.org. Visitado el 16 de diciembre del año 2008.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2007) Chile 2007-2010. La Agenda del Bicentenario. Documento de Trabajo.

Monje Pablo (2006) Propuesta Metodológica para el Traspaso de Competencias en Fomento Productivo y Desarrollo Urbano e Infraestructura. SUBDERE – División de Políticas y Estudios. Programa Región Activa – GTZ.

OCDE (2009) Estudios Territoriales de la OCDE CHILE. Ed. OCDE y Ministerio del Interior del Gobierno de Chile para la edición en español.

Programa Región Activa, Subdere-GTZ (2008) Sistematización del Proceso de Acreditación de las Condiciones Iniciales para la Transferencia de Competencias de Planificación de los Gobiernos Regionales. División de Políticas y Estudios. Programa Región Activa SUBDERE – GTZ.

Programa Público de Inversión (PROPIR) Región de Tarapacá año 2006
Gobierno Regional de Tarapacá. División de Análisis y Control de Gestión.
<http://www.subdere.gov.cl/1510/article-69501.html>. Visitado el 22 de diciembre del año 2008.

Programa Público de Inversión (PROPIR) Región de Coquimbo año 2006
Gobierno Regional de Coquimbo.
http://www.gorecoquimbo.cl/pgobierno/sgp/documentos/recursos/evaluacion_2006.pdf. Visitado el 22 de diciembre del año 2008.

Programa Público de Inversión (PROPIR) Región de Los Lagos año 2006.
Gobierno Regional de Los Lagos. http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-69513_recurso_2.pdf. Visitado el 22 de diciembre del año 2008.

Programa Público de Inversión (PROPIR) Región de Arica – Parinacota año 2008
Gobierno Regional de Arica Parinacota
<http://www.gorearicayparinacota.cl/PROPIR%202008.PDF>. Visitado el 22 de diciembre del año 2008.

Programa Público de Inversión (PROPIR) Región de Coquimbo año 2008
Gobierno Regional de Coquimbo
http://www.gorecoquimbo.cl/pgobierno/sgp/documentos/recursos/20080206_PROPIR_2008_FINAL.pdf. Visitado el 22 de diciembre del año 2008

Programa Público de Inversión (PROPIR) Región de Los Lagos año 2008
Gobierno Regional Los Lagos
<http://www.regiondeloslagos.cl/biblioteca/%5Cdescargas%5CGORE%5CPROPIR-junio%202008.xls>. Visitado el 22 de diciembre del 2008

Ramírez, Marcelo (2009) El rol del Ministerio de Hacienda y la DIPRES en el proceso de descentralización del Estado. Documento preparado en el contexto de este mismo estudio “Articulación y actores para la Descentralización en tres regiones de Chile”, Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Universidad de Los Lagos – SUBDERE.

SUBDERE (2000) Estrategias de Desarrollo Regional y Globalización. Una Reflexión Necesaria. Programa Universidades y Gobiernos Regionales. Ed. SUBDERE. Impreso por ED. LOM.

SUBDERE –Universidad de Chile (2004) Estudio Diagnóstico de competencias, funciones y atribuciones en las áreas de salud, educación y vivienda.

SUBDERE (2005) Modelos de Gestión Regional. Análisis y Sistematización de la Gestión Gobiernos Regionales.

SUBDERE (2008) Informe Final.” Evolución y Análisis de la Inversión de Decisión Regional (IDR), 1990 – 2007”. Unidad de Evaluación, Departamento de Estudios y Evaluación. División de Políticas y Estudios. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

SUBDERE (2008^a) Verificación de Condiciones Iniciales. Traspaso Competencias de Planificación. Gobiernos Regionales.

SUBDERE (2009) Profundización del proceso de descentralización. Agenda estratégica de mediano y largo plazo. Documento de posición. Mesas de Trabajo para la Descentralización. División de Política y Estudios, abril 2009.

Valenzuela, Juan Pablo (s/f) Descentralización Fiscal: los ingresos municipales y regionales en Chile”. Serie Política Fiscal 101. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. CEPAL /GTZ.

Actores institucionales entrevistados en las regiones del estudio (Arica – Parinacota, Coquimbo, Los Lagos)

Región	Cargo	Nombre
Arica – Parinacota	Jefe División de análisis Control y Gestión	Patricio Negrón
Arica – Parinacota	Jefa División de Planificación y Desarrollo Territorial	Héctor Donoso
Arica – Parinacota	Jefe División Administración y finanzas	Alejo Palma
Arica – Parinacota	SEREMI de Gobierno	Cristián Cruces
Coquimbo	Jefe División de análisis Control y Gestión	Luis Henríquez
Coquimbo	Jefa División de Planificación y Desarrollo Territorial	Raquel Oyarzún
Coquimbo	Jefe División Administración y finanzas	Carlos Cortés
Coquimbo	Encargada de Participación SEREMI de Gobierno	Yuvica Aguilera
Coquimbo	Secretaría Ejecutiva del CORE	Valeria Cerda
Los Lagos	Jefe División de análisis Control y Gestión	René Uribe
Los Lagos	Jefa División de Planificación y Desarrollo Territorial	Sergio Bustamante
Los Lagos	Jefe División Administración y finanzas	Patricio Maragaño
Los Lagos	Profesional de Participación SEREMI de Gobierno	Miriam Mora
Los Lagos	Secretario Ejecutivo del CORE	Hardy Quezada

ANEXO 1: FINANCIAMIENTO / COMPETENCIAS REGIONES EN ESTUDIO AÑO 2006 y 2008

Cuadro 1: Financiamiento / Competencias Región Tarapacá (Arica- Parinacota) 2006

Financiamiento	Ordenamiento Territorial		Fomento de actividades productivas		Desarrollo Social		TOTAL	
	\$ (MM)	%	\$	%	\$	%	\$	%
FNDR de arrastre	3.262.185	88.85	248.432	6.76	160.748	4.37	3.671.365	4.39
FNDR nuevo	3.694.081	94.7	0	0	204.439	5.24	3.898.520	4.6
Ministerio de Educación	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Cultura	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Hacienda	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Justicia	0	0	0	0	65.469.603	100	65.469.603	0.78
Ministerio re RR.EE	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio del Trabajo	0	0	139.150	139.150	0	0	139.150	0.166
Ministerio de Salud	2.934.453	100	0	0	0	0	2.934.453	3.51
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	129.385	100	0	0	0	0	129.385	0.154
Ministerio Secretaría General de Gobierno	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Planificación	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Economía	0	0	1.746.000	100	0	0	1.746.000	2.088
Ministerio de Agricultura	0	0	1.051.711	100	0	0	1.051.711	1.25
Ministerio de Transporte	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Obras Públicas	4.561.788		0		0		4.561.788	5.45
TOTAL	14.581.892	17.44	3.185.293	3.81	65.834.790	78.74	83.601.975	100

Fuente: PROPIR 2006 Región de Tarapacá

Cuadro 2: Financiamiento / Competencia Región Arica Parinacota 2008

Financiamiento	Ordenamiento Territorial		Fomento de actividades productivas		Desarrollo Social		Multisectorial		TOTAL	
	\$ (MM)	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
FNDR de arrastre	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FNDR nuevo	6.379.216	50.06	310.764	2.43	4.238.377	33.26	1.812.258	14.22	12.740.615	26.7
GORE¹³⁸	0	0	0	0	0	0	473.210	100	473.210	0.99
Ministerio de Educación	0	0	0	0	6.596.094	100	0	0	6.596.094	13.83
Ministerio de la Cultura y las Artes	0	0	0	0	110.602	100	0	0	110.602	0.23
Ministerio de Hacienda	0	0	0	0	464.959	100	0	0	464.959	0.97
Ministerio de Justicia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio re RR.EE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio del Trabajo	0	0	3.469.465	100	0	0	0	0	3.469.465	7.2
Ministerio de Salud	0	0	0	0	7.810.371	100	0	0	7.810.371	16.38
MINVU	6.216.700	95.09	0	0	0	0	320.747	4.9	6.537.447	13.71
Ministerio Secretaría General de Gobierno	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Planificación	163.000	9.87	168.700	10.22	637.229	38.60	681.750	41.30	1.650.679	3.46
Ministerio de Economía	0	0	1.750.515	100	0	0	0	0	1.750.515	3.67
Ministerio de Agricultura	0		2.069.077		0		294.501		2.363.578	4.95
Ministerio de Transporte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MOP	2.852.220	79.11	0	0	0	0	753.008	20.8	3.605.228	7.56
TOTAL	15.611.136	32.75	7.768.521	16.29	19.868.102	41.68	4.415.116	9.26	47.662.875	100

Fuente: PROPIR Arica- Parinacota 2008

Cuadro 3: Financiamiento/ Competencia Región Coquimbo 2006

¹³⁸ Las filas marcadas en amarillo corresponden a categorías que sólo eran mencionadas específicamente en un PROPIR de determina Región y determinado año.

Financiamiento	Ordenamiento Territorial		Fomento de actividades productivas		Desarrollo Social		TOTAL	
	\$ (MM)	%	\$	%	\$	%	\$	%
FNDR de arrastre	19.821.958	94.03	1.053.775	4.99	204.547	0.97	21.080.280	16.6
FNDR nuevo	10.216.087	93.0	427.651	3.89	337.408	3.07	10.981.146	8.6
Departamento Social Intendencia	0	0	0	0	19.256.747	100	19.256.747	15.16
Ministerio de Educación	6.438.756	89.12	785.871	10.87	0	0	7.224.627	5.68
Ministerio de Cultura	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Hacienda	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Justicia	130.320	35.4	0	0	237.644	64.58	367.964	0.28
Ministerio re RR.EE	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio del Trabajo	0	0	2.580.895	100	0	0	2.580.895	2.03
Ministerio de Salud	12.254.494	100	0	0	0	0	12.254.494	9.65
MINVU	11.975.788	46.87	0	0	13.571.477	53.12	25.547.265	20.12
Ministerio Secretaría General de Gobierno	70.000	50.4	0	0	68.700	49.53	138.700	0.10
Ministerio Secretaría General de Gobierno (ISAR) Instituto nacional del Deporte	226.057	100	0	0	0	0	266.057	0.209
Ministerio de Planificación	0	0	1.086.989	87.64	153.256	12.35	1.240.245	0.97
Ministerio de Economía	0	0	1.677.028	100	0	0	1.677.028	1.32
Ministerio de Agricultura	0	0	3.073.507	100	0	0	3.073.507	2.42
Ministerio de Transporte	-	-	-	-	-	-	-	-
MOP	21.285.350	100	0	0	0	0	21.285.350	16.76
TOTAL	82.418.810	64.90	10.685.716	8.41	33.829.779	26.64	126.974.305	100

Fuente: PROPIR Región de Coquimbo 2006

Cuadro 4: Financiamiento / Competencia Región de Coquimbo 2008

Financiamiento	Ordenamiento Territorial		Fomento de actividades productivas		Desarrollo Social		TOTAL	
	\$ (MM)	%	\$	%	\$	%	\$	%
FNDR de arrastre	29.198.073	97.87	403122	1.35	229642	0.76	29.830.837	18.7
FNDR nuevo	0	0	0	0	0	0	0	0
Ministerio de Educación	1.939.884	15.6	42.984	0.34	10.446.148	84.0	12.429.016	7.8
Ministerio del Interior	0	0	0	0	23.222.211	100	23.222.211	14.6
Ministerio de Hacienda	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Justicia	379.862	14.72	0	0	2.199.717	85.27	2.579.579	1.6
Ministerio re RREE	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio del Trabajo	0	0	492.139	87.54	70.000	12.45	562.139	0.3
Ministerio de Salud	1.294.047	13.1	0	0	8.578.510	86.89	9.872.557	6.2
MINVU	12.823.238	48.31	0	0	13.718.103	51.68	26.541.341	16.69
MINSEGPRES	0	0	0	0	179.800	100	179.800	0.11
Ministerio de Planificación	97.756	5.62	850.480	48.9	790.982	45.47	1.739.218	1.09
Ministerio de Economía	0	0	2.834.210	100	0	0	2.834.210	1.78
Ministerio de Agricultura	1.164.636	29.1	2.834.342	70.8	0	0	3.998.978	2.51
Ministerio de Transporte	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Obras Públicas	45.186.479	100	0	0	0	0	45.186.479	28.42
TOTAL	92.083.975	57.92	7.457.277	4.69	59.435.113	37.28	158.976.365	100

Fuente: PROPIR Región de Coquimbo 2008

Cuadro 5: Financiamiento / Competencias Región de Los Lagos 2006

Financiamiento	Ordenamiento Territorial		Fomento de actividades productivas		Desarrollo Social		Multisectorial		TOTAL	
	\$ (MM)	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
FNDR	16.904 (7.202) 139	34.74	2.697 (2.663)	5.54	24.932 (18.918)	51.24	4.032 (3.741)	8.28	48.656 (34.124)	10.71
GORE	49.869	95.53	2.080	3.98	249	0.47	-	-	52.198	11.49
SUBDERE	500	100	0	0	0	0	-	-	500	0.11
IRAL (SUBDERE)	501	100	0	0	0	0	-	-	501	0.11
Ministerio de Educación	0	0	0	0	164.241	100	-	-	164.241	36.15
Ministerio de Cultura	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Hacienda	0	0	19	47.5	31	52.5	-	-	40	0.008
Ministerio de Justicia	3.590	82.58	8	018	748	17.23	-	-	4.346	0.95
Ministerio re RR.EE	0	0	11	100	0	0	-	-	11	0.002
Ministerio del Trabajo	7	0.01	595	1.00	58.521	98.98	-	-	59.123	13.01
Ministerio de Salud	8.325	42.51	0	0	11.258	57.48	-	-	19.583	4.31
MINVU	10.095	27.57	0	0	26.513	72.42	-	-	36.608	8.05
Ministerio Secretaría General de Gobierno	90	12.96	0	0	604	87.04	-	-	694	0.15
Ministerio de	100	2.20	1.796	39.57	2.642	58.21	-	-	4.538	0.99

Planificación										
Ministerio de Economía	0	0	96	100	0	0	-	-	96	00.21
MINAGRI	99	0.46	21.168	99.53	0	0	-	-	21.267	4.68
Ministerio de Transporte	869	100	0	0	0	0	-	-	869	0.19
MOP	37.645	100	0	0	0	0	-	-	37.645	8.28
Tesoro Público	-	-	-	-	-	-	-	-	3.361	0.73
TOTAL	111.751	24.59	25.773	5.67	264.361	58.1	4.032	0.88	454.277 (450.916)	100

Fuente: PROPIR Región de Los Lagos 2006

Cuadro 6: Financiamiento / Competencia Los Lagos 2008

Financiamiento	Ordenamiento Territorial		Fomento de actividades productivas		Desarrollo Social		TOTAL	
	\$ (MM)	%	\$	%	\$	%	\$	%
FNDR 2008	40.087.959	99	368.000	1	0		40.455.959	8.7
Ministerio de Educación	3.770.07	1.9	5.541	0.1	189.473.757	98	193.249.373	41.55
Ministerio de Cultura	0	0	0	0	935.000	100	935.000	0.20
Ministerio de Hacienda (Tesoro Público)	-	-	-	-	-	-	3.287.552	0.70
Ministerio de Justicia	1.930.758	29.1	0	0	4.725.176	70.9	6.655.934	1.43
Ministerio de RR:EE	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio del Trabajo	0	0	1.056.747	1.34	77.459.688	98	78.516.435	16.88
Ministerio de Salud	3.164.465	9.8	0	0	29.075.259	90.18	32.239.724	6.93
MINVU	11.284.613	27.95	29.089.495	72.04	0	0	40.374.108	8.68
Ministerio Secretaría General de Gobierno	3.287.552	70.64	0	0	1.366.105	29.35	4.653.657	1.00
Ministerio de Planificación	0	0	1.747.445	55.8	1.380.474	44.2	3.127.919	0.67
Ministerio de Economía	0	0	6.287.846	100	0	0	6.287.846	1.35
Ministerio de Agricultura	378.451	2.02	18.247.357	97.9	0	0	18.625.808	4.00
Ministerio de Transporte	0	0	1.668.112	100	0	0	1.668.112	0.35
MOP	37.822.221	0	0	0	0	0	37.822.221	8.13
Bienes Nacionales	0	0	0	0	381.191	100	381.191	0.08
TOTAL	101.726.094	21.87	58.470.543	12.57	304.796.650	65.54	464.993.287 - 468.280.839	100

Fuente: PROPIR Región de Los Lagos 2

ANEXO 2: LEY DE PRESUPUESTO 2008 REGIONES ARICA – PARINACOTA; COQUIMBO y LOS LAGOS

LEY DE PRESUPUESTOS AÑO 2008
MINISTERIO DEL INTERIOR
GOBIERNO REGIONAL REGION XV ARICA Y PARINACOTA
INVERSION REGIONAL REGION XV (01)

Partida	:	05
Capítulo	:	75
Programa	:	02

Subtítulo	Item	Denominaciones	Glosa N°	Moneda Nacional Miles de \$
		INGRESOS		8.789.307
06		RENTAS DE LA PROPIEDAD		35.838
08		OTROS INGRESOS CORRIENTES		3.254
	99	Otros		3.254
09		APORTE FISCAL		5.332.539
	01	Libre		5.332.539
13		TRANSFERENCIAS PARA GASTOS DE CAPITAL		3.412.676
	02	Del Gobierno Central		3.412.676
	003	Subsecretaría de Bienes Nacionales		288.438
	004	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo		2.999.494
	006	Tesoro Público-Ley N° 19.143		124.744
15		SALDO INICIAL DE CAJA		5.000
		GASTOS		8.789.307
24		TRANSFERENCIAS CORRIENTES		173.338
	01	Al Sector Privado		86.669
	001	Actividades Culturales		86.669
	03	A Otras Entidades Públicas		86.669
	001	Municipalidades - Actividades Culturales		86.669
31		INICIATIVAS DE INVERSION		8.488.410
	01	Estudios Básicos		339.432
	02	Proyectos		7.863.204
	03	Programas de Inversión		285.774
32		PRESTAMOS		
	06	Por Anticipos a Contratistas		
	001	Anticipos a Contratistas		800.000
	002	Recuperación por Anticipos a Contratistas		-800.000
33		TRANSFERENCIAS DE CAPITAL		122.559
	03	A Otras Entidades Públicas		122.559
	100	Municipalidades (Programa de Mejoramiento de Barrios)		10
	125	Municipalidades (Fondo Regional de Iniciativa Local)		122.539
	200	Sostenedores Establecimientos Municipales		10
35		SALDO FINAL DE CAJA		5.000

Glosas :

- 01 Parte de los recursos de este Programa se podrán traspasar al subtítulo 24, ítem 01.051 Corporación de Desarrollo de Arica y Parinacota, del Programa 01 de este Gobierno Regional.

Fuente: http://www.dipres.cl/574/articles-34571_doc_pdf.pdf. Fecha de visita: 22 de enero 2009

LEY DE PRESUPUESTOS AÑO 2008
MINISTERIO DEL INTERIOR
GOBIERNO REGIONAL REGION IV COQUIMBO
INVERSION REGIONAL REGION IV

Partida	:	05
Capítulo	:	64
Programa	:	02

Subtítulo	Item	Denominaciones	Glosa N°	Moneda Nacional Miles de \$
		INGRESOS		15.247.845
06		RENTAS DE LA PROPIEDAD		11.652
08		OTROS INGRESOS CORRIENTES		6.509
	99	Otros		6.509
09		APORTE FISCAL		5.423.350
	01	Libre		5.423.350
13		TRANSFERENCIAS PARA GASTOS DE CAPITAL		9.801.334
	02	Del Gobierno Central		9.801.334
	003	Subsecretaría de Bienes Nacionales		51.767
	004	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo		9.083.315
	006	Tesoro Público-Ley N° 19.143		666.252
15		SALDO INICIAL DE CAJA		5.000
		GASTOS		15.247.845
24		TRANSFERENCIAS CORRIENTES		300.694
	01	Al Sector Privado		150.347
	001	Actividades Culturales		150.347
	03	A Otras Entidades Públicas		150.347
	001	Municipalidades - Actividades Culturales		150.347
31		INICIATIVAS DE INVERSION	01	14.134.995
	01	Estudios Básicos		535.845
	02	Proyectos		12.195.889
	03	Programas de Inversión		1.403.261
32		PRESTAMOS		
	06	Por Anticipos a Contratistas		
	001	Anticipos a Contratistas		800.000
	002	Recuperación de Anticipos a Contratistas		-800.000
33		TRANSFERENCIAS DE CAPITAL		807.156
	03	A Otras Entidades Públicas		807.156
	100	Municipalidades (Programa Mejoramiento de Barrios)		593.806
	125	Municipalidades (Fondo Regional de Iniciativa Local)		213.350
35		SALDO FINAL DE CAJA		5.000

Glosas :

- 01 Parte de estos recursos se podrán destinar a pagar subsidios para la operación de los proyectos de energía fotovoltaica, de acuerdo a los contratos suscritos por el Gobierno Regional. La modificación presupuestaria que permita materializar dichos subsidios, se efectuará en la forma dispuesta en el artículo 70 del decreto ley N° 1.263, de 1975.

Fuente: http://www.dipres.cl/574/articles-34612_doc_pdf.pdf Fecha de visita 22 de enero de 2009

LEY DE PRESUPUESTOS AÑO 2008
MINISTERIO DEL INTERIOR
GOBIERNO REGIONAL REGION X LOS LAGOS
INVERSION REGIONAL REGION X

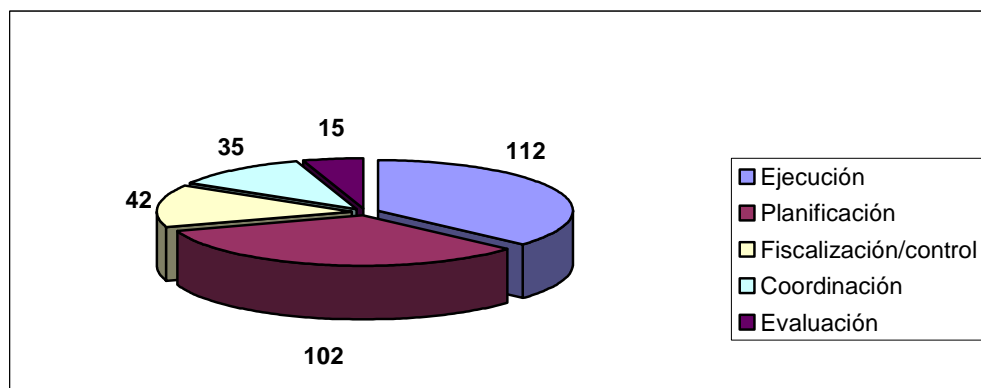
Partida	:	05
Capítulo	:	70
Programa	:	02

Subtítulo	Item	Denominaciones	Glosa N°	Moneda Nacional Miles de \$
		INGRESOS		14.829.841
06		RENTAS DE LA PROPIEDAD		4.628
08		OTROS INGRESOS CORRIENTES		3.255
	99	Otros		3.255
09		APORTE FISCAL		5.426.632
	01	Libre		5.426.632
13		TRANSFERENCIAS PARA GASTOS DE CAPITAL		9.390.326
	02	Del Gobierno Central		9.390.326
	003	Subsecretaría de Bienes Nacionales		67.876
	004	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo		9.303.213
	006	Tesoro Público-Ley N° 19.143		19.237
15		SALDO INICIAL DE CAJA		5.000
		GASTOS		14.829.841
24		TRANSFERENCIAS CORRIENTES		292.268
	01	Al Sector Privado		146.134
	001	Actividades Culturales		146.134
	03	A Otras Entidades Públicas		146.134
	001	Municipalidades - Actividades Culturales		146.134
31		INICIATIVAS DE INVERSION		13.749.420
	01	Estudios Básicos		555.806
	02	Proyectos		12.879.190
	03	Programas de Inversión		314.424
32		PRESTAMOS		
	06	Por Anticipos a Contratistas		
	001	Anticipos a Contratistas		800.000
	002	Recuperación de Anticipos a Contratistas		-800.000
33		TRANSFERENCIAS DE CAPITAL		783.153
	03	A Otras Entidades Públicas		783.153
	100	Municipalidades (Programa Mejoramiento de Barrios)		566.521
	125	Municipalidades (Fondo Regional de Iniciativa Local)		216.632
35		SALDO FINAL DE CAJA		5.000

Fuente: http://www.dipres.cl/574/articles-34624_doc_pdf.pdf Fecha de visita 22 de enero 2009.

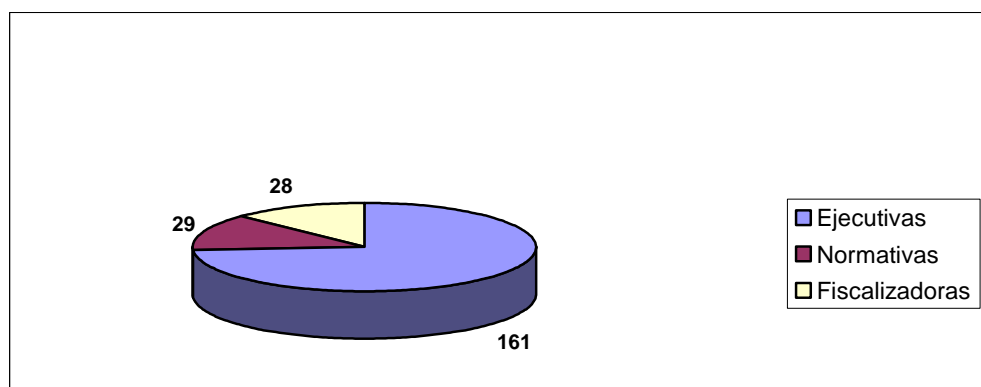
ANEXO 3: FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LAS INSTITUCIONES ESTATALES EN LOS ÁMBITOS DEL DESARROLLO SOCIAL, FOMENTO PRODUCTIVO Y PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA

Grafico 1: Funciones en desarrollo social distribuidas en las instituciones



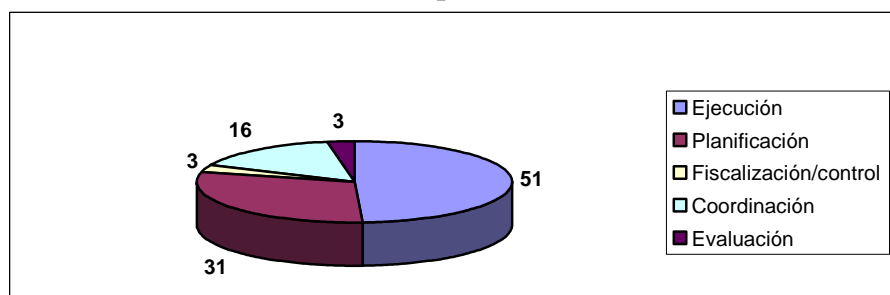
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del estudio Consistorial 2004

Grafico 2: Atribuciones en desarrollo social distribuidas en las instituciones.



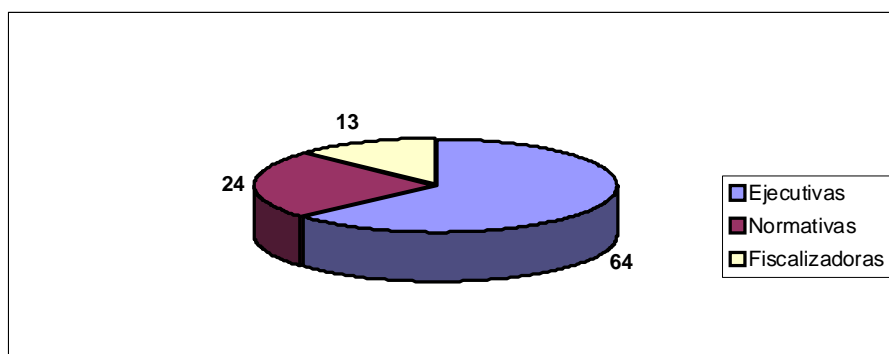
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del estudio Consistorial 2004

Grafico 3: Funciones de fomento productivo distribuidas en las instituciones



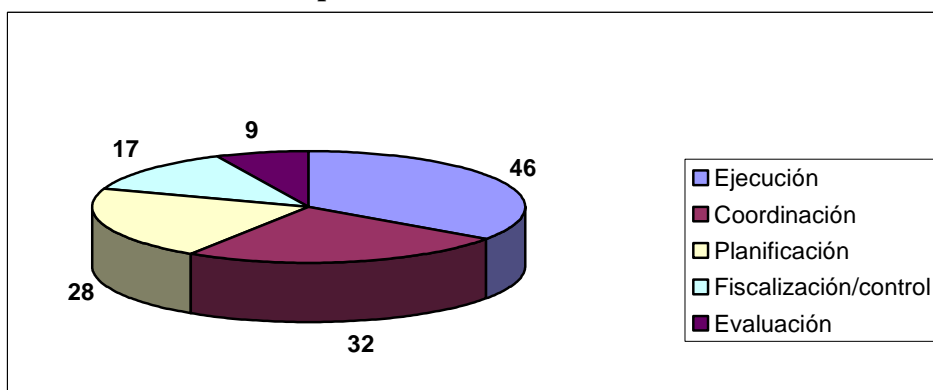
Fuente: elaboración propia a partir de datos del estudio Consistorial 2004

Gráfico 4: Atribuciones de fomento productivo distribuidas en las instituciones



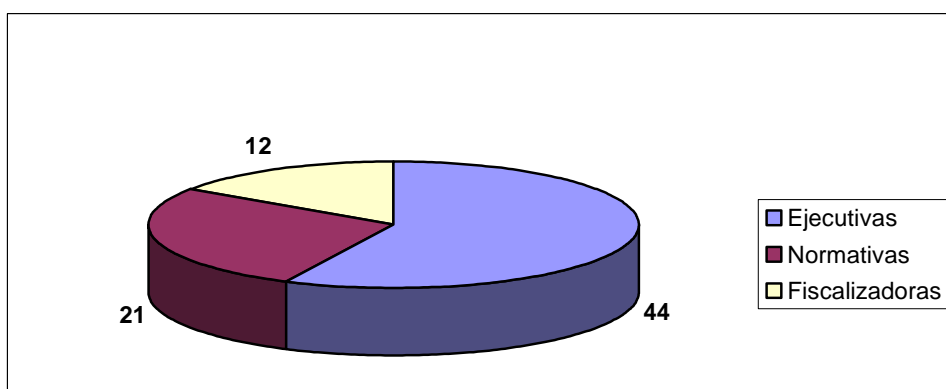
Fuente: elaboración propia a partir de datos del estudio Consistorial 2004

Gráfico 5: Funciones en provisión de infraestructura distribuidas en las instituciones



Fuente: elaboración propia a partir de datos del estudio Consistorial 2004

Gráfico 6: Atribuciones en provisión de infraestructura distribuidas en las instituciones



Fuente: elaboración propia a partir de datos del estudio Consistorial 2004

Plantas del Servicio Administrativo del Gobierno Regional de las Regiones Arica – Parinacota; Coquimbo; Los Lagos

Región	Planta	Cargo	Grados	Nº de Cargos	Total
Arica - Parinacota	Directivos – Cargo de Exclusiva Confianza	Jefe de División	4	3	3
Coquimbo	Directivos – Cargo de Exclusiva Confianza	Jefe de División	4	3	
		Jefe de Departamento	5	1	
		Jefe de Departamento	6	4	
		Jefe de Departamento	8	3	
		Directivo	9	1	
					12
Los Lagos	Directivos – Cargo de Exclusiva Confianza	Jefe de División	4	3	
		Jefe de Departamento	5	1	
		Jefes de Departamento	6	4	
		Jefes de Departamento	8	5	
		Directivo	9	1	
					14
Arica – Parinacota	Directivos – Cargos de Carrera Regidos por el Artículo 8º del decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda	Jefe de Departamento	5	1	
		Jefe de Departamento	6	2	
		Jefe de Departamento	7	2	
		Jefe de Departamento	8	2	
					7
Arica – Parinacota	Directivos – Cargos de Carrera	Directivos	9	1	1
					1
Arica Parinacota	Profesionales	Profesionales	4	1	
		Profesionales	5	2	
		Profesionales	6	2	
		Profesionales	7	2	
		Profesionales	8	3	
		Profesionales	9	3	
		Profesionales	10	2	
		Profesionales	11	2	
		Profesionales	12	2	
		Profesionales	13	1	
					20
Coquimbo	Profesionales	Profesionales	4	2	
		Profesionales	5	2	
		Profesionales	6	2	
		Profesionales	7	3	
		Profesionales	8	3	
		Profesionales	9	4	
		Profesionales	10	1	
		Profesionales	11	1	
		Profesionales	12	1	
		Profesionales	13	2	
					21
Los Lagos	Profesionales	Profesionales	4	2	
		Profesionales	5	2	
		Profesionales	6	2	

		Profesionales	7	3	
		Profesionales	8	3	
		Profesionales	9	8	
		Profesionales	10	2	
		Profesionales	11	3	
		Profesionales	12	2	
		Profesionales	13	2	
					29
Arica - Parinacota	Técnicos	Técnicos	10	1	
		Técnicos	13	1	
					2
Coquimbo	Técnicos	Técnicos	10	1	
		Técnicos	13	1	
					2
Los Lagos	Técnicos	Técnicos	10	1	
		Técnicos	13	1	
					2
Arica – Parinacota	Administrativos	Administrativos	12	1	
		Administrativos	14	1	
		Administrativos	15	1	
		Administrativos	16	1	
		Administrativos	18	1	
		Administrativos	20	1	
					6
Coquimbo	Administrativos	Administrativos	12	1	
		Administrativos	13	3	
		Administrativos	14	1	
		Administrativos	15	1	
		Administrativos	17	1	
		Administrativos	19	1	
		Administrativos	20	1	
					9
Los Lagos	Administrativos	Administrativos	12	1	
		Administrativos	13	3	
		Administrativos	14	1	
		Administrativos	15	3	
		Administrativos	17	2	
		Administrativos	19	2	
		Administrativos	20	1	
					13
Arica – Parinacota	Auxiliares	Auxiliares	19	1	
		Auxiliares	21	1	
		Auxiliares	22	1	
		Auxiliares	23	1	
		Auxiliares	24	1	
		Auxiliares	26	1	
					6
Coquimbo	Auxiliares	Auxiliares	19	1	
		Auxiliares	20	1	
		Auxiliares	21	1	
		Auxiliares	22	3	
		Auxiliares	23	1	
		Auxiliares	25	1	
		Auxiliares	26	3	
					11
Los Lagos	Auxiliares	Auxiliares	19	1	
		Auxiliares	20	1	
		Auxiliares	21	1	
		Auxiliares	22	3	
		Auxiliares	23	1	

		Auxiliares	24	2	
		Auxiliares	25	1	
		Auxiliares	26	5	
					15

Fuente: elaboración propia en base a datos de Ley Orgánica Constitucional N° 19.175

Anexo 5. La Institucionalidad para las Relaciones Intergubernamentales (RIGs): Los Marcos de Acción Externos de los Gobiernos Regionales

Nuria Cunill Grau

Con la asistencia de Daniella Gac

Diciembre, 2009

Introducción

Diversos fenómenos recientes tornan cada vez más interdependientes a los distintos niveles de gobierno. Probablemente uno de los más destacados es la tendencia prácticamente común a todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo, a compartir la gestión de las políticas públicas entre el nivel central y los niveles subnacionales de gobierno. Por lo tanto, a la pregunta clásica de “quién hace qué”, se agrega ahora con mucha fuerza la de cuáles son las estructuras e instrumentos de responsabilización adecuados para gerenciar distintas atribuciones de tareas entre diferentes niveles de gobierno. El norte, en este sentido, alude a la existencia de relaciones cooperativas entre los niveles gubernamentales; por lo tanto, no meramente a relaciones de consulta o de coordinación. Esto teniendo en cuenta de que la gestión compartida de proyectos o de programas entre niveles de gobierno normalmente implica el establecimiento de instituciones conjuntas (Loffler, 2000: 5).

En el caso particular de los Gobiernos Regionales (GOREs), es evidente que su capacidad para constituirse en reales actores del proceso de descentralización depende no sólo de su cualidad gubernativa sino de las instituciones de que disponen para relacionarse proactivamente con el gobierno central y con los gobiernos municipales, habida cuenta de las interdependencias que de hecho existen crecientemente entre estas distintas instancias para el logro de resultados de desarrollo regional.

Una primera manera de indagar sobre este asunto es explorando acerca de los rasgos del modelo de las relaciones intergubernamentales (RIGs) que instituye el marco normativo chileno y las percepciones que tienen acerca de ellas los miembros de los GORES entrevistados¹⁴⁰.

El propósito de este documento es dar cuenta de los principales hallazgos al respecto, basándose en fuentes documentales así como en los hallazgos derivados del trabajo de campo. Para ello se estructura en las secciones siguientes. Una primera se dedica a presentar distintos modelos de RIGs. Las dos secciones siguientes están orientadas a ofrecer una primera caracterización de las RIGs en Chile en términos de sus condicionantes generales (Sección 2) y, luego, respecto de las disposiciones normativas acerca de las RIGs en las que los GORE aparecen concernidos (Sección 3). Finalmente, la última sección retoma los modelos de RIGs, y ofrece algunas conclusiones.

¹⁴⁰ Véase la lista de funcionarios entrevistados en el Anexo 1.

1. Posibles modelos de RIGs

Las RIGs abarcan la amplia variedad de relaciones instituidas entre el nivel central y el local (verticales) y entre las distintas unidades de gobierno local (horizontales). Su valor explicativo está circunscrito a las relaciones entre actores gubernamentales, aunque pueden afectar la naturaleza de las relaciones con los actores sociales.

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* que impone una interdependencia de responsabilidades entre distintos niveles de gobierno, lo que los obliga a tomar decisiones conjuntas.
- *El federalismo de separación de poderes* que 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 de separación de poderes que predomina en el mundo anglosajón, según lo reconoce Jordana (2000), vincula el predominio de las reglas informales con el de vetos o de normas de protección o imposición que cada nivel gubernamental dispone respecto a los otros. 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, 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 los 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).

Estos distintos modelos están representados en el cuadro siguiente.

Cuadro 1
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

Tales modelos de RIGs pueden ser complementados con una visión de las posibles situaciones que se pueden presentar en la gestión intergubernamental para la formación de políticas públicas. Cabrero y Zabaleta (2009) aportan una matriz en este sentido, que aparece en el cuadro siguiente.

Cuadro 2
Escenarios posibles en la práctica intergubernamental

		Nivel de centralización en la hechura de las políticas públicas	
		ALTO	BAJO
Nivel de coordinación en las relaciones intergubernamentales (RIG)	BAJO	Coordinación jerárquica	Dispersión
	ALTO	Coordinación donante-receptor	Gobierno multinivel

Fuente: Cabrero y Zabaleta (2009)

Una primera situación es aquella en la que se tiende a buscar la **coordinación a través de la jerarquía**, de manera vertical, a partir de una *regulación dura*, controlando la formación de las políticas públicas en todo el trayecto intergubernamental.

El segundo escenario es el de la **dispersión**. Dicha situación se presenta debido a la falta de mecanismos de coordinación que vayan *modulando* las relaciones conforme se va dando el proceso de descentralización de una política o programa específico.

En tercer lugar es posible identificar el **modelo donante-receptor**, en el cual no necesariamente domina el gobierno central, dado que éste se adapta a las condiciones locales, y a su vez los gobiernos subnacionales requieren de los recursos del centro, pero introducen algunos elementos de su propia visión. Se trata claramente de una interdependencia mutua para operar recursos y programas. Si bien en este caso la descentralización es limitada, se propicia una mayor actividad de colaboración, y los beneficiarios de las políticas reciben una diversidad de servicios que, en última instancia, ellos mismos integran.

Finalmente, el cuarto escenario es el de **gobierno multinivel**, es decir, el caso de un nivel de descentralización amplia pero con los suficientes mecanismos de coordinación intergubernamental que permiten la colaboración y comunicación entre agencias. En este caso, además de la existencia de una red de políticas, los instrumentos de colaboración son amplios con lo cual se favorecen estrategias de ajuste mutuo y regulación cruzada. Asimismo, en el gobierno multinivel todos los participantes ven los beneficios de la coordinación, aunado a que (al desaparecer *informalmente* las divisiones entre niveles de gobierno) el paquete de servicios al ciudadano es coherente e integrado en un todo, independientemente de qué nivel de gobierno lleva a cabo cuál de las partes.

La hipótesis que estos autores manejan es que al menos tres elementos son cruciales para avanzar en la construcción de mejores mecanismos de coordinación que promuevan la sinergia y la coherencia en los productos de una política pública: la coordinación por *regulación suave*, la promoción de redes profesionales y de comunidades de política intergubernamental, y la construcción de esquemas de negociación y diseño de políticas multinivel.

Un esquema de *regulación suave*, busca guiar o inducir el comportamiento de los actores en forma indirecta, a través de una estructura de incentivos proclive a la colaboración intergubernamental (ya sea por medio de información, estándares de referencia, mecanismos

de vigilancia multilateral, entre muchos otros). Las características más importantes de este tipo de herramienta es que se trata de reglas no vinculantes, pero con mecanismos de vigilancia y control más efectivos que la sanción legal, tales como la imagen política de los actores, las posibilidades de introducirse en contextos de colaboración más amplios, las sanciones morales, etc.

El segundo instrumento de coordinación es el de las *redes profesionales*. Según lo refieren Cabrero y Zabaleta (2009), en estudios diversos llevados a cabo tanto para el caso estadounidense como en el Reino Unido se observa que una correcta articulación de las relaciones intergubernamentales viene acompañada, necesariamente, de la existencia de un itinerario profesional similar entre los actores que participan en aquéllas. Esto significa que funcionarios con formaciones parecidas son capaces de construir con relativa facilidad referentes compartidos, los cuales posibilitan la existencia de *premisas de decisión* parecidos para la solución de problemas concretos.

Finalmente, una visión de *gobierno multinivel* supone la estructuración de un estilo de coordinación intergubernamental armónico mediante mecanismos, negociaciones y acuerdos diversos entre niveles de gobierno que permitan construir un paquete integrado de instrumentos de política pública que respondan a las necesidades de los ciudadanos.

Por su parte, Jordana (2000) 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 hipótesis¹⁴¹ que pueden ser útiles para analizar las RIGs en el caso chileno:

- a) 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.
- b) En la medida en que un nivel no disponga de ningún margen de acción respecto a 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.
- c) 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.

¹⁴¹ Existen muchas hipótesis de la mejora de las 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. Esta transformación 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).

d) 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.

e) Las fórmulas tendentes 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.

f) 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.

Todas estas hipótesis conciernen a las relaciones entre el nivel central y los niveles locales de gobierno (RIGs verticales). La articulación de los actores gubernamentales, sin embargo, también incumbe a las RIGs entre actores locales (RIGs horizontales), para las cuales pueden extenderse las mismas hipótesis.

Acogiendo todos estos tipos de planteamientos, la hipótesis que acá adoptamos es que *mientras más se circunscriba la dinámica de las RIGs (verticales y horizontales) a seguir mecanismos unilaterales de decisión y mientras menores sean los ámbitos de gobierno compartido basados en la negociación, menor es la colaboración que desarrollan las partes.*

En lo que sigue, se intentará una primera caracterización de las RIGs, primero en términos de sus condicionantes generales y, luego, respecto de las disposiciones normativas que expresamente aluden a las relaciones intergubernamentales en las que el Gore tiene presencia. Cuando corresponda, se presentarán también los hallazgos del trabajo de campo.

2. Los rasgos de la institucionalidad pública chilena que afectan el carácter de las RIGs¹⁴²

Si se sigue el modelo propuesto por Jordana (2000), es posible concluir que el proceso de descentralización chileno 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.

Por otra parte, también se puede hacer extensiva al caso chileno la conclusión de Cabrero y Zabaleta (2009) en términos de que, en general, en los procesos descentralizadores en materia social de América Latina se han preferido los *modelos de coordinación jerárquica, de dispersión y de donante-receptor*, en todos los cuales la institucionalización de medios para articular los diferentes niveles de gobierno no constituye un foco de atención expreso.

¹⁴² Esta sección se basa en Cunill (2009) aún cuando recoge los hallazgos del trabajo de campo.

Diversos estudios referidos a la institucionalidad chilena, avalan estos tipos de conclusiones. Se exponen a continuación algunos hallazgos en este sentido, que dan cuenta de condicionantes externas sobre el carácter de las relaciones que los GOREs pueden tener con el nivel central y el municipal.

a. Institucionalidad compartimentada para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas

Según lo destacan diversos estudios, dada la forma en que está organizada la gestión pública en Chile, las autoridades regionales se ven compelidas a actuar a través de acciones individuales, específicas y segmentadas, vía proyectos circunscritos y cerrados en sus limitados objetivos (Correa, 2001:12).

Aunque hay excepciones, por su parte la institucionalidad pública regional no logra articularse entre sí y aparece fragmentada en lógicas particulares que se anteponen a la lógica territorial (Raczynski y Serrano, 2001). El sector público tampoco se coordina con el sector privado.

Entre las causas de estas situaciones, figurarían las siguientes¹⁴³:

- Esfuerzos de coordinación posteriores al diseño (sectorial) de las políticas

Los principales mecanismos de macro coordinación gubernamental que se han usado a partir de los 90 son los Comités Interministeriales y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, los que actúan bajo un marco institucional caracterizado por un diseño sectorial de las políticas y, por tanto, tienden a tener una incidencia limitada en el logro de una acción institucional realmente concertada.

- Mecanismos de evaluación y seguimiento que inhiben la concertación y los abordajes integrales

Los sistemas orientados al seguimiento y evaluación del desempeño gubernamental, en particular los liderados por la Dirección de Presupuesto y por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, están guiados también por una lógica predominantemente sectorial. Las metas ministeriales y los indicadores de desempeño cuyo logro es evaluado periódicamente, raras veces son concebidos como “metas integradas” y, por ende, interinstitucionales. Además, estas evaluaciones están generalmente asociadas al ejercicio presupuestario cuantitativo anual, más que a logros programáticos-cualitativos.

- Diseño vertical de los programas sociales

Existe una significativa participación de los niveles subnacionales en la ejecución de una importante oferta de programas sociales orientados hacia los sectores pobres y grupos prioritarios de la población. Sin embargo, como lo destacan Raczynski y Serrano (2001), las evidencias empíricas sugieren que tales programas i) vienen “empaquetados”, definiendo destinatarios, bienes y servicios, actividades y tiempos; ii) nacen de manera independiente en los diversos ministerios y servicios, y su convergencia en el nivel local es débil; iii) las intervenciones resultantes son atomizadas, dispersas, paralelas, superpuestas; iv) no consideran lo que es posible y viable en el momento de la implementación y ejecución en un lugar y contexto particular.

¹⁴³ En lo que sigue, salvo que haya expresa alusión a otros autores o a los hallazgos del trabajo de campo, efectuamos una síntesis de los planteamientos de Correa relativos a restricciones institucionales (2001: 10 y sgtes.). A veces las afirmaciones son textuales.

b. Predominio de la lógica centralista en el diseño y financiamiento de la gestión pública local

Es reconocido que buena parte de los déficits de integralidad y concertación que afectan a los GOREs tienen su origen en la lógica de arriba a abajo predominante en la gestión de los organismos nacionales centrales.

Tanto programas como instrumentos tienden a ser “parejos”, es decir elaborados sin asumir e incorporar las diferenciaciones que caracterizan la amplia diversidad de manifestaciones de un problema dado en distintos grupos sociales y en distintas localidades y regiones del país. Al final, lo que se tiene es una acción pública no sólo fragmentada sino, muchas veces, no ajustada a las realidades sobre las cuales debe operar, perdiendo la gestión pública, por lo tanto, una cuota no menor de incisividad y eficacia (Correa, 2001:13).

Entre los factores que inciden en estas situaciones, figuran los siguientes:

-Relación vertical de los niveles nacionales centrales con sus instancias desconcentradas y con los propios GOREs

La propia Subdere (2000:16) reconoce que a nivel local los servicios públicos desconcentrados y los ministerios del gobierno central (a través de las secretarías regionales ministeriales), constituyen una fuente de poder que suele introducir limitaciones al desarrollo de las agendas públicas locales. El problema fundamental, en tal sentido, es que los GOREs están fuera de la cadena directa de influencia sobre tales poderes.

De hecho, uno de los asuntos que han sido destacados por estudios previos es la insuficiente autonomía que dispone el ámbito regional para lograr la coordinación con otros servicios públicos, municipalidades y, particularmente con el sector privado – sean sus gremios o empresas individuales (Consistorial Consultores, 2004: 121). De allí se deriva que “los esfuerzos de coordinación institucional son poco estructurados y muchos de ellos son de propia iniciativa institucional. Así, la disciplina de interrelación está limitada por el interés o convicción individual de cada institución. Ello debilita la posibilidad de programas que consideren encadenamientos y articulaciones interinstitucionales estructuradas” (Geo-Consultores, citado por Consistorial Consultores, 2004: 121).

Los hallazgos de las entrevistas sugieren que esta situación es percibida por los funcionarios de los GOREs como un nudo crítico clave que afecta a su capacidad para convertirse en reales actores del proceso de descentralización. Es más, según ellos, el problema no es solo la verticalidad de la relación de los sectores con los órganos que operan en las regiones, sino la verticalidad de la propia relación de la SUBDERE con ellos. Las expresiones en tales sentidos son claras:

-“Lo que hace que el Gobierno Regional no ejerza en toda su plenitud el liderazgo en materia de descentralización son las políticas aún demasiado centralistas...Mi crítica a la SUBDERE es que sigue, de algún modo, con mucha presión sobre los Gobiernos Regionales...muchas veces baipasean a los Gobiernos Regionales..Muchos discursos que incluso tienen el tema de la descentralización(..) no toman en consideración a los Gobiernos Regionales” (región de Los Lagos).

-“El Ministerio de Hacienda siempre ha tenido muy buena disposición con nosotros y una relación muy cordial: no hemos tenido problemas...El problema más complejo es la SUBDERE, porque nos frena en vez de ser un instrumento de apoyo, de desarrollo regional; nos pone normas tras normas, reglas tras reglas en vez de ser un motivador...Todo lo que son programas generalmente pasa por la filtración de un representante de ellos acá que es el jefe de la SUBDERE regional...Lo otro que nos entorpece es que muchas veces lo que nosotros conseguimos con Hacienda, lo lentifica la SUBDERE.” (región de Los Lagos).

-“Tenemos un centralismo brutal que está basado en un poder que es cuestionable desde el punto de vista de

cómo se eligen las autoridades ...Por otra parte, la SUBDERE se cree el jefe de los Gobiernos Regionales..ellos mandan instrucciones, aunque con nosotros ha sido menos ...se han ido ubicando, pero ha sido más bien porque yo no los dejo...Ellos negocian las condiciones de los créditos en términos que no son reales..y a veces incluyen en esas condiciones hacer políticas y tú te preguntas ¿por qué tienen que hacer políticas?...y la respuesta es: porque lo acordaron con el crédito..entonces hay que hacer política del café, de la piña colada..entonces yo digo: cuando uno mira una región , el tema del desarrollo como política, hago políticas pero yo defino estratégicamente para que quiero políticas; yo no quiero políticas para todo” (región de Coquimbo).

-“La definición que yo tengo de la SUBDERE es como la de un pulpo..que tiene sus tentáculos y cada tentáculo no funciona coordinadamente con el otro. Y puede ocurrir que los tentáculos están en un mismo momento tratando de hacer lo mismo”. Además, “ellos quieren como que todas las regiones estén como uniformadas, que tengan el mismo traje, que tengan las mismas habilidades, que tengan los mismos estándares, y eso atenta contra cualquier modelo descentralizado” (región de Coquimbo).

-“La perspectiva de la descentralización tocó fondo,..hay una serie de programas, de iniciativas diseñadas siempre bajo una lógica no consultiva..La mayoría se le ocurre a un ministerio X o a un sector o a un servicio..para que las ejecuten los municipios, obligándolos a instalar una oficina de la vivienda, una oficina de la juventud, una oficina del Conace, y cuanto programa se les ocurre y a contratar personal. Los municipios ya tienen problemas de gestión lo que les corresponde hacer ; imagínate cuando se les da una función más. Y, de partida, le endosan a los GOREs el monitoreo, el control y la responsabilidad de esa ejecución, donde no tuvimos nunca una participación. Nosotros, a lo mejor sobre el mismo objetivo, podríamos haber diseñado distinto, con otra lógica, con base en cada realidad local” (región de Coquimbo).

-“Los ministerios tienden a querer ir por un lado, sobre todo los ministerios inversores...El Ministerio de Vivienda, el MOP, por ejemplo, son ministerios que operan con una lógica muy, muy centralista; ellos tienen planes nacionales; hemos enfrentado conflictos en terreno...todavía falta que las Seremías se ordenen, se disciplinen en torno a las estrategias de desarrollo regional” (región de Arica-Parinacota).

Una ilustración de estos tipos de situaciones es, en términos de uno de los entrevistados, la “invisibilización de los Gobiernos Regionales”, en oposición a la alta visibilidad de los sectores desconcentrados y descentralizados asentados en los territorios: “ *para empezar hay que entrar en la página donde está gobierno de Chile ¿están los GOREs?...no, no están.. entonces no existimos. Para la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno Regional no existen, para el Estado Chileno no existen*”. Otro ejemplo lo proporciona la ausencia en los gabinetes regionales de los Jefes de División del GORE: “*lo que pasa en los gabinetes regionales, habría que sacarle una foto, tu entras al Gabinete, hay una mesa donde se sientan los SEREMIS y el SERMAN porque está en la ley, mientras que los jefes de división del GORE que son los que hacen la planificación, administran las platas, etc, no somos gabinete, porque somos GOREs y el gabinete está hecho para quienes representan a los ministros. Nosotros vamos al gabinete acá, .. pero nos sentamos atrás como asesores del Intendente...*”. La inconsistencia al respecto estaría dada por el hecho de que no existe una institucionalidad fundada en la ley que articule estas dos instancias, el gabinete ministerial y el servicio administrativo del GORE, no obstante que el Intendente es la misma cabeza para ambos.

-Formulación del presupuesto nacional de arriba abajo

Incide en la relación vertical de las instituciones nacionales con sus instancias desconcentradas la forma de estructurar los presupuestos de las instituciones y servicios nacionales, tanto en su nivel central como desconcentrado (Correa, 2001: 28). El reconocido poder de la Dirección de Presupuesto contribuye de manera decisiva a esta situación.

Según algunos entrevistados, la formulación del presupuesto desde el centro, no permite que la estrategia de desarrollo regional oriente los recursos hacia los temas prioritarios para la

región ya que debe adaptarse a los presupuestos anuales otorgados¹⁴⁴

Sin embargo, cabe destacar que no en todos los GOREs la manera de formular el presupuesto es vista como una traba para su quehacer. Por ejemplo, el GORE de Coquimbo, según lo señala uno de los entrevistados, ha ido rompiendo algunas rigideces: *“aquí siempre se trabajan los presupuestos en forma anual, por Ley de Presupuesto, sin embargo independientemente de eso, por ejemplo en el Consejo Regional tenemos una programación propia anual, entonces tenemos una mirada más de largo plazo de las cosas”*.. Además, se reconoce que el debido conocimiento de “quién hace qué” en la DIPRES, la aplicación de la “inteligencia administrativa”, la generación de confianza y las habilidades de negociación y comunicación de los directivos, son todos rasgos que permiten incidir en las decisiones presupuestarias.

No obstante, tales rasgos no constituyen la norma en lo que atañe al conjunto de los GOREs.

-Mecanismos de financiamiento y de evaluación de las inversiones que refuerzan las lógicas sectoriales

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), concebido para fomentar y apoyar iniciativas de desarrollo regional y local, tiende a financiar proyectos menores y relativamente aislados entre sí, cuya rentabilidad se evalúa en términos de objetivos y beneficiarios circunscritos y limitados. El instrumento así usado tiende más bien a exacerbar la fragmentación de la acción pública. Sucede algo similar con los instrumentos de inversión conocidos como ISAR, IRAL y convenios de programación que suscriben los Gobiernos Regionales con diferentes reparticiones públicas (Correa, 2001).

Ese tipo de conclusión es avalada por la percepción que tienen los entrevistados. Por ejemplo, uno de ellos afirma que: *“uno de los problemas que tenemos en la inversión FNDR es que además de ser bastante atomizada..no hemos sido capaces de tener un foco, una dirección, ..nos encontramos en presencia de un conjunto de proyectos que suman 30.000 millones de peso y que vamos ejecutando según quien va primero. Todo esto tiene que ver con la falta de aplicación de las estrategias y con una mayor articulación o coordinación previa a nivel sectorial”*.

Como lo destaca el estudio de la OCDE efectuado en el 2009, el 83% del FNDR financia proyectos municipales y sólo un 12% propuestas regionales. Agrega que la idea sería financiar proyectos plurimunicipales, pero para eso se requiere permitir la asociación legal de los municipios. Cabe considerar además que alrededor del total de la inversión pública es ejecutada por los sectores y que más de un 95% de los recursos continúan financiando sólo la construcción de infraestructuras básicas (SUBDERE, 2009^a).

En lo que concierne al Sistema Nacional de Inversiones, el hecho de que cada proyecto sea evaluado individualmente también es valorado negativamente. La OCDE sostiene que esto “va en contra de una consideración más profunda de las sinergias territoriales o de las intervenciones complementarias en la región” y concluye que “dados los procedimientos que siguen los proyectos para ser financiados, difícilmente podrá integrarse una mirada territorial y de conjunto sobre ellos. No hay necesariamente un vínculo entre las estrategias municipales y la inversión regional. Por lo demás, los actores no están obligados a seguir sus líneas estratégicas, lo que desincentiva la planificación municipal y regional” (SUBDERE,

¹⁴⁴ No obstante lo anterior, la EDR es considerada por los GOREs como un instrumento relevante en el desarrollo regional, ya que *“a pesar que no cumple con todo el propósito que se requiere para ser un referente en el desarrollo regional, permite guiar de alguna manera las decisiones de los proyectos que se aprueban por el CORE”*. En las regiones que no tienen claridad de su estrategia, como ocurre en la Región de Arica – Parinacota, existe una sensación por parte de los funcionarios, de no tener claro el horizonte del desarrollo de la región.

2009^a: 12).¹⁴⁵

-Reproducción de la lógica vertical y fragmentada entre el nivel regional y el local

Aunque hay regiones en las que los GOREs han logrado desarrollar redes de trabajo con los municipios, en general, como lo destaca Correa ((2001:42), el modelo de toma de decisiones de inversión que caracteriza a la instancia de gobierno de la región (Consejos Regionales) tiende a ser también fragmentado. La lógica predominante es tomar decisiones proyecto a proyecto, sobre una base, además, relativamente clientelística, en la medida que, al menos en parte, tratan de responder a las solicitudes de sus electores (los concejales municipales) o de los parlamentarios.

En lo que respecta a los municipios, estos tienden a actuar como demandantes de la aprobación de proyectos aislados por parte de los Consejos Regionales. De hecho, en un estudio de Leyton (2006: 31) 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.

Otro aspecto que influye en la relación entre GOREs y municipios es la capacidad de estos últimos para presentar proyectos relevantes y de calidad para el desarrollo de la región. Al respecto, uno de los entrevistados señala: *“el gobierno regional se articula con otros organismos que tienen que tener iguales niveles de desarrollo y eso en esta región se da de forma desigual. Nosotros podríamos decir que el gran problema de la región no es la plata, porque podríamos tener 100 millones de FNDP y no sabría como gastarlo porque las unidades ejecutoras municipales, las que son las encargadas de presentar proyectos, no están a la altura de los fondos que podemos tener”¹⁴⁶*. Una consecuencia de lo anterior es la disparidad que se genera entre los municipios que tienen las herramientas técnicas para adjudicarse los proyectos y los que no las tienen, lo cual además se aleja de una visión planificada de desarrollo.

El referido contexto establece severas restricciones al desarrollo de relaciones orgánicas de los GOREs con el gobierno central e, incluso, signa el carácter de sus relaciones con las instancias municipales. Para obtener un panorama más completo es importante identificar los medios que expresamente la normativa instituye para el desarrollo de las RIGs por parte de las instancias subnacionales, cuestión a la que se dedica la sección siguiente.

¹⁴⁵ La propuesta de la OCDE en relación a esta temática va orientada principalmente hacia una “transición gradual desde los subsidios sectoriales hacia proyectos localizados e integrados de desarrollo, en orden a movilizar los recursos regionales subutilizados. “Eso implica modificar en Chile el Sistema Nacional de Inversiones, hacia una lógica territorial que haga posible el financiamiento integrado. Hasta ahora, las iniciativas integradas propuestas por ChileEmprende o las ARDs dependen de la buena voluntad de los sectores” (SUBDERE, 2009^a: 12).

¹⁴⁶ Esto además está relacionado con la duración de los gobiernos regionales que en muchos casos implica un recambio de las unidades técnicas encargadas de los proyectos.

3. Capacidades, instancias e instrumentos de articulación intergubernamental a disposición de los niveles subnacionales

Cuando se analiza la normativa jurídica para identificar cuáles son los medios puestos a disposición de los GOREs a fin de que puedan articular su trabajo con el gobierno central y el municipal, la conclusión es que los modelos de separación de poderes, y de coordinación jerárquica no son desafiados por tales medios.

Se distinguen a continuación tres tipos de medios: capacidades, instancias e instrumentos de articulación gubernamental, mostrando los alcances de cada uno de ellos.

a. Capacidades de articulación intergubernamental

La Ley 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional sólo contiene dos artículos que indirectamente aluden a funciones y atribuciones específicas de los GOREs para establecer vínculos o integrarse a otras instancias institucionales.

Por una parte, el artículo 17 señala tres funciones de los GOREs cuyo ejercicio involucra una acción intergubernamental, a saber: “Participar, en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes, en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento en la región”; “Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la región, cumpliendo las normas de los convenios internacionales respectivos, y coordinar con otros gobiernos regionales el transporte interregional, aplicando para ello las políticas nacionales en la materia, sin perjuicio de las facultades que correspondan a las municipalidades” (letra d); y “Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región, procurando la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social” (letra e).

Por otra parte, el artículo 19 de la referida ley agrega lo siguiente: “Participar, en coordinación con las autoridades competentes, en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de escasos recursos o que viva en lugares aislados, a beneficios y programas en el ámbito de la salud, educación y cultura, vivienda, seguridad social, deportes y recreación y asistencia judicial” (letra b).

Como se puede observar, en ambos artículos se dispone que los GORE deben participar y promover programas o acciones multisectoriales. Sin embargo, ninguno de ellos hace referencia a mecanismos para llevarlos a cabo.

En atención a lo anterior, puede concluirse que existen *déficits normativos en lo que respecta a las capacidades atribuidas a los GOREs para la articulación intergubernamental*.

b. Instancias de articulación intergubernamental

b.1 Instancias horizontales

La única referencia expresa a una instancia de coordinación que aparece en la Ley sobre Gobierno y Administración Regional alude a la creación de un *Consejo coordinador regional de acción municipal*, integrado por alcaldes en las Regiones donde se configuren áreas metropolitanas, con la finalidad de planificar y coordinar acciones municipales conjuntas destinadas a la prevención y solución de problemas que afecten a las comunas comprendidas en el área metropolitana respectiva y que requieren de tratamiento conjunto (Art. 110). El mismo artículo dispone que a las sesiones de este consejo pueda invitarse a las autoridades de otros organismos públicos con el objeto de acordar acciones mancomunadas. Este Consejo puede formular a las municipalidades respectivas recomendaciones o proposiciones.

Esta instancia, sin embargo, no implica en forma expresa a las propias autoridades regionales.

En lo que concierne específicamente a los GOREs, pareciera que la única instancia formal de articulación de la que disponen son los “*Consejos Regionales de Inversión*”, CRI, los que se han concebido como espacios donde los servicios vinculados a un tema comparten información sobre sus políticas y programas y se promueven coordinaciones. Respecto de esta instancia, uno de los entrevistados de la Región de Los Lagos señala que el CRI en materia de articulaciones no ha funcionado muy bien, salvo internamente, entre el Gobierno Regional, la Serplac y la oficina de la SUBDERE; sin embargo, expresa que “*entre las cosas que nos pedía el MOP era que echemos a andar el CRI de una vez por todas y, de hecho; para la próxima semana hay una convocatoria a todos los sectores para que podamos tener una regularidad en el funcionamiento en materia de decisiones respecto a proyectos puntuales. Esta es una tarea pendiente, pero creemos que el CRI es una buena instancia para coordinar bien las inversiones que se van a hacer*”.

Por otra parte, diagnósticos previos destacan que en el ámbito regional predominan espacios de relaciones intergubernamentales horizontales promovidos por instituciones específicas. Tal es el caso, por ejemplo, de INDAP, INIA, entre otros, en lo que respecta a las competencias referidas al fomento productivo (Consistorial Consultores, 2004: 121).

También es el caso del sector salud donde operan los *Consejos de Integración de la Red Asistencial* (CIRA) que se instalan dentro de cada Servicio de Salud en las diversas regiones con un carácter asesor y consultivo. Son presididos por el Director del respectivo Servicio de Salud, quien tiene el rol de proponer las iniciativas necesarias para mejorar la coordinación entre el Servicio de Salud, los hospitales y los establecimientos de atención primaria. Además les corresponde analizar y formular soluciones en las áreas en los que se presenten problemas de integración entre los niveles de atención mencionados (www.seremidesalud9.cl). En el último tiempo, en algunos Servicios de Salud los CIRAS se han abierto a la participación de usuarios, con representantes de la población que utiliza estos servicios, con derecho a voz u voto. Este es el caso, por ejemplo, del Servicio de Salud de Osorno.

Respecto a los municipios, la Ley Orgánica de Municipalidades dispone que la coordinación entre ellas, así como con los servicios públicos, se efectuará mediante “*acuerdos directos entre organismos*”. Sólo especifica que la coordinación deberá efectuarse sin alterar las atribuciones y

funciones que correspondan a los organismos respectivos; por otra parte dispone que si no hay acuerdo, el gobierno provincial que corresponda dispondrá de las medidas necesarias para la coordinación requerida, a solicitud de cualquiera de los alcaldes interesados (Art. 10).

Lo anterior da cuenta de un panorama caracterizado prácticamente por *la inexistencia de instancias formales de articulación horizontal, salvo las promovidas por sectores específicos, que por demás no incorporan a los GOREs.*

Sin embargo, existen algunas asociaciones o consejos que articulan actores en el ámbito regional y local.

En este sentido destaca, en primer término, la *Asociación Nacional de Consejeros Regionales* que desde su gestación, en el año 1994, se propuso una agenda de trabajo enfocada a llevar adelante iniciativas asociativas tales como: la creación del Instituto para la Descentralización, la promoción de un canal de cable regional, y la elección directa de los CORES (iniciativa que actualmente se encuentra en proceso de tramitación en el Senado), entre otras orientadas a la valoración de los territorios y las identidades regionales del país. Otras de sus tareas han estado orientadas hacia la coordinación con diversos organismos públicos y privados, tanto para capacitarse como para obtener apoyo en el proceso de traspaso del Serplac a las plantas de los Gobiernos Regionales y otras iniciativas. Uno de sus principales aliados en la actualidad es la SUBDERE, específicamente la División de Desarrollo Regional, por medio del desarrollo de capacitaciones en materias de inversión, presupuestos regionales, gestión territorial integrada, entre otras. En cualquier caso, lo que cabe destacar es que la estructura organizacional de esta Asociación contempla 10 presidentes de comités, los cuales abordan las temáticas de mayor relevancia y pertinencia en relación a las atribuciones y problemáticas transversales en las regiones, a saber:

- Comisión de inversiones
- Comisión de régimen interno y gestión
- Comisión ordenamiento territorial y planificación
- Comisión jurídica
- Comisión de desarrollo social
- Comisión de ciencia y tecnología
- Comisión en educación y cultura
- Comisión de cooperación internacional y relaciones institucionales
- Comisión de medio ambiente
- Comisión de fomento productivo, desarrollo rural y local

En lo que respecta a las asociaciones de municipalidades, la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (Art. 135-139) contempla la posibilidad de asociarse para solucionar problemáticas o aprovechar recursos que le correspondan a más de una comuna (atención de servicios comunes, ejecución de obras de desarrollo local, fortalecimiento de mecanismos de gestión, entre otros), además de permitir la capacitación del personal municipal.

El interés por formar asociaciones municipales se incrementa en Chile a inicios de la década de los 90. El principal argumento que los mismos actores señalan como motivación de la creación de este tipo de institucionalidad es la defensa de la autonomía de los gobiernos

regionales, asociada a la influencia que estos pueden ejercer hacia los niveles centrales; la representación de sus miembros hacia los niveles de administración del Estado para resolver problemas y para coordinarse; la asistencia técnica a las municipalidades; el intercambio de experiencias; la co-administración de algunos servicios; entre otros (SUBDERE, s/f: 2).

Bajo este marco, desde el año 1993 existe, la *Asociación Chilena de Municipalidades* con el propósito de representar a los Municipios de Chile ante organismos públicos, privados e internacionales. Los objetivos que se plantea esta organización desde sus inicios son los de otorgar apoyo político y técnico a los municipios asociados, principalmente en temáticas vinculadas a la profundización de la democracia, la descentralización, y el mejoramiento y modernización de la gestión municipal, además de estimular que los municipios ejecuten las estrategias de desarrollo comunal (www.conarede.cl). Uno de los alcances más relevantes de este organismo son los múltiples convenios que ha establecido con diversos organismos tanto privados como públicos entre los que se pueden mencionar el “Convenio de Colaboración Cultural entre el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y la Asociación Chilena de Municipalidades, Sindicato Independiente de Cantantes Urbanos de Chile, Agrupación de Artistas Itinerantes” firmado en el año 2004 con el propósito de contribuir al desarrollo integral del país a través de la actividad cultural y artística; y el convenio de colaboración entre el Ministerio de Economía, el Ministerio de Planificación, la Superintendencia de Electricidad y Energía, la Comisión Nacional de Energía y la Asociación Chilena de Municipalidades” elaborado con el propósito de apoyar la entrega del beneficio del Subsidio Eléctrico en los diversos municipios del país.

Además de la Asociación Chilena de Municipalidades, según un diagnóstico realizado por la SUBDERE(s/f: 3), existen otros dos tipos de asociaciones de municipalidades, a saber: los “*Capítulos Regionales*”, los que incorporan sus requerimientos de tipo regionalista; y las *asociaciones de carácter territorial*, las que son organizaciones formadas por un grupo de municipios, que abordan problemáticas particulares de sus territorios. El número de asociaciones existentes en Chile para el año 2001 era de 70, donde la Región Metropolitana lideraba en la concentración de organizaciones de este tipo (Montecinos, 2001:11).

Entre los principales nudos críticos que la SUBDERE (s/f:5) identifica como los que entrapan el desarrollo de estas instituciones figuran las siguientes:

- Falta de claridad del rol del asociativismo, entre otras razones dado la inexistencia de una política pública que apoye y otorgue sustentabilidad al desarrollo de las asociaciones.
- Ausencia de un marco normativo, lo que implica que este tipo de asociaciones sólo pueden obtener personalidad jurídica para promocionar al arte y la cultura, limitando el impacto de sus objetivos -en función a la comuna madre donde se inscriba la asociación- e impidiéndoles la elaboración de una normativa propia en relación al manejo de los recursos así como contar con patrimonio propio.

Otra de las dificultades que se han identificado dentro de estas experiencias asociativas es que en muchos casos carecen de participación de la ciudadanía y de actores locales en su estructura, organizaciones y funcionamiento, por lo que toda la responsabilidad la asume el municipio (Montecinos, 2001:12).

Sin embargo, las entrevistas a miembros de los GOREs dan cuenta de situaciones variables en lo que concierne a los grados de asociación entre municipios y a su articulación con el Gobierno Regional. Por ejemplo, en la Región de Los Lagos destaca el activismo de los municipios: *“los municipios convocan a los actores locales y no el GORE...Seis municipios están agrupados en una asociación de municipios, el Borde Costero, que convoca a los distintos dirigentes locales...”* Lo más interesante de esta experiencia es que el propio Gobierno Regional reconoce la importancia de esta asociación para llevar a cabo una estrategia de desarrollo con perspectiva territorial, que se asiente en las vocaciones compartidas entre las comunas.

En lo que concierne a iniciativas ciudadanas, desde el año 1998, opera el *Consejo Nacional para la Regionalización y la Descentralización (Conarede)* que reúne a personas de diversa procedencia unidas por la convicción de que el territorio y sus habitantes son fundamentales para el desarrollo del país y la necesidad de que las autoridades centrales, además de los territorios locales, tomen conciencia de las desigualdades sociales y territoriales generadas como consecuencia de la concentración del capital en la capital del país. Este organismo tiene como objetivo el “enriquecer la reflexión nutriendo consistentemente las políticas de descentralización y regionalización”. Dentro de sus demandas se señalan:

- La profundización de la democracia y la orientación hacia un sistema político de democracia representativa, vigorizando el carácter subsidiario del estado y el empoderamiento de los organismos intermedios de la sociedad civil.
- Instalar inteligencia competitiva en las regiones para insertarse en el mundo global.
- Integrar al sector privado dentro del proyecto de descentralización y desarrollo regional de los territorios.

Pero además de estos tipos de instancias formales, operan a veces otras *instancias de articulación promovidas informalmente por algunos de los gobiernos regionales*.

Un ejemplo de ellas es el Comité Regional implementado por el Gobierno Regional de Coquimbo para coordinar con los servicios las inversiones en la región. Esta instancia surge a partir de la gestión del Propir, buscando promover un enfoque territorial de las inversiones. Ilustra, por tanto, la posibilidad de aprovechar el referido instrumento para otorgar un enfoque consensuado entre los diversos sectores para el desarrollo de las regiones.

Otra iniciativa que cabe destacar es la *Federación Nacional de Gobiernos Regionales*, FENAGORE, la que, según comenta uno de los entrevistados, está luchando desde hace por lo menos 10 años para que se modifique la ley de gobiernos regionales en lo que concierne a las plantas y grados del personal. Sin embargo, no se dispone de registros de la actividad de esta asociación, por lo que se puede inferir que no ha logrado visibilización.

Una situación similar ha experimentado la asociación (“el *sindicato*”) que crearon los Jefes de División de todos los GOREs, la que no ha logrado consolidarse como consecuencia de la rotación de funcionarios en el cargo. Cabe destacar que esta última fue una iniciativa para decirle a la SUBDERE, en expresión de uno de los entrevistados: *“oiga si usted quiere conversar con nosotros, también recojan nuestros temas, no nos pongan sólo sus temas”*. El mismo entrevistado señala que *“ese sindicato funcionó durante un año sumamente bien, porque habíamos cuatro que traíamos la experiencia, teníamos la capacidad de golpear la mesa si era necesario...pero, la rotación nos mató; por*

ejemplo de aquella época quedamos tres...Hoy día la cosa está tan diluida que ya casi no nos convocamos. Ellos nos convocan a nosotros , pero eso es lo que quedó de herencia”.

b.2 Instancias verticales

La normativa jurídica no instituye instancias expresas para el desarrollo de las relaciones intergubernamentales entre el nivel nacional, regional y local. Esta es una situación excepcional en comparación a otros países latinoamericanos que, a lo menos, disponen de algunas instancias de deliberación y seguimiento para la articulación de políticas sociales entre los sectores involucrados.

En el campo de la salud, tal es el caso del Consejo Federal de Salud en Argentina, las Comisiones de Inter-gestores en Brasil, y el Consejo Nacional de Salud en México. Por otra parte, aunque se reconoce (Cabrero y Zabaleta, 2009), que los esfuerzos de coordinación intergubernamental de la política de protección social y combate a la pobreza todavía son muy incipientes, en otros países al menos existen algunos intentos de colaboración negociada a través de instancias como el Consejo Federal de Desarrollo Social en Argentina, la Comisión Nacional de Desarrollo Social en México y los Consejos Reguladores en Brasil.

La única innovación en Chile que atinge a los GOREs es la creación , entre el 2006 y el 2007, de las *Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, ARDP*, en todas las regiones del país y que buscan integrar a los distintos agentes públicos nacionales de desarrollo /Gobierno nacional, Corfo, Sercotec, Indap, ProChile) con los agentes privados de la región, para construir agendas “desde abajo” con énfasis en el fortalecimiento de la micro y mediana empresas; asistencia técnica y financiamiento para potenciar el desarrollo de las regiones (SUBDERE,2009:39). Sin embargo, a dos años de implementada esta instancia, aún no logra incluir a todos los actores sociales relacionados con el fomento productivo, especialmente a pequeños productores y municipios. Otra de las críticas que se le realiza es que el 10% de sus instrumentos financieros son antiguos y, por lo tanto, no son de libre disponibilidad, a lo que se le agrega que los presupuestos son anuales lo que dificulta la intervención a largo plazo. A partir de lo anterior, se ha señalado que los efectos actuales de las ARDP son el poder establecer proyectos consensuados a nivel territorial, pero sin base presupuestaria, ya que esta se construye en forma sectorial (González, 2009).

Cabe destacar que la Agenda de Modernización 2008-2010 del Gobierno contemplaba que a enero del 2010 las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo se convirtieran en Corporaciones de Desarrollo Regional, al amparo de la LOCGAR y en el dominio de los gobiernos regionales. Hasta ahora ellas corresponden institucionalmente a una figura de Comité CORFO (Gobierno de Chile, Secretaría Ejecutiva de la Agenda Modernización del Estado, 2008:35).

c. Instrumentos de articulación intergubernamental

La exploración sobre instrumentos de articulación entre el nivel nacional y los subnacionales, da cuenta de un espectro muy limitado. La Ley sobre Gobierno y Administración Regional, basándose en la Constitución (Art. 104), sólo hace expresa referencia a los “*Convenios de*

Programación”, en tanto acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan en realizar dentro de un plazo determinado. Se especifica además que se podrán incorporar otras entidades públicas o privadas, nacionales, regionales o locales (Art. 81).

Los convenios de programación pueden ser celebrados a iniciativa de los Gobiernos Regionales o de uno o más ministerios. Se asume que sus “características de plurianualidad y de concurrencia de más de un programa ministerial, permiten una coordinación entre los diferentes programas, generando sinergias que potencien las estrategias de desarrollo” (SUBDERE, Guía de Gobiernos Regionales, 1995:89). Deben ser sancionados mediante Decreto Supremo.

Este instrumento desde su gestación se propuso incentivar el proceso de transferencia de recursos para la decisión descentralizada de la inversión, además de entregarle un rol de mayor relevancia de los Gobiernos Regionales con respecto a la asignación de recursos, con énfasis en la equidad territorial. Bajo este marco, se supone que constituyen una herramienta relevante en relación a la posibilidad de reorientar los recursos sectoriales hacia las regiones.

Para reforzar su uso, en el año 1994 se dio inicio a un proceso de capacitación y asistencia técnica de los Gobiernos Regionales y de los Servicios tanto a nivel regional como nacional. Además se han creado en cada región Equipos Técnicos Regionales, los cuales son los encargados de preparar y formular los convenios de programación.

Según los hallazgos de las entrevistas, este tipo de instrumento tiende a ser valorado positivamente por los GOREs, ya que les permite combinar la inversión real regional con la sectorial en grandes proyectos de inversión y de impacto regional. En términos de uno de los entrevistados: *“son un buen camino para resolver problemas y nos permite, de alguna manera, planificar pluri anualmente la inversión y conocer hacia donde va dirigida la inversión y que no oscile en función de cambios coyunturales, desde cambios de intendente, de alcalde u otros”*.

De hecho, el instrumento de los Convenios de Programación permite a los Gobiernos regionales apalancar recursos de los sectores en función de necesidades específicas de las regiones que no encuentran respuesta en la oferta de las políticas transversales y homogéneas que implementan las SEREMIAS. Sin embargo, hay dos asuntos que cabe destacar. Primero, los Convenios también suponen compromisos de financiamiento por parte de los propios GOREs, y si bien es cierto que el porcentaje es de aproximadamente 30%, en general ni siquiera este porcentaje puede ser satisfecho en los plazos de los Convenios, dados los otros compromisos financieros que los GOREs deben asumir.

Un segundo asunto es referente al uso que le dan los GOREs a este instrumento de relación con los sectores. Al respecto, como se puede apreciar en el Anexo N° 2, desde el año 1994 - en que se da inicio a este tipo de iniciativas- hasta el año 2008, en la Región Arica-Parinacota sólo se han firmado en ese lapso tres Convenios (uno ya como nueva región); en la Región de Coquimbo, doce; y en la Región de Los Lagos, trece. La mayoría de ellos están referidos a infraestructura física. Excepciones se presentan sobre todo en la Región de Coquimbo donde opera un Convenio de “Transferencia integral y replicable para el desarrollo sustentable de la pesca artesanal” y un Convenio de “Infraestructura para la competitividad productiva regional y para vivir en ciudades más integradas socialmente”.

Cabe destacar que el Consorcio de Reforma del Estado (2009: 20) hace expresa alusión a los Convenios de Programación, señalando que “es necesario revisar los convenios de programación para las inversiones, asegurando que sean exigibles, coherentes con la estrategia de desarrollo regional e induciendo una mayor coordinación entre las instancias del Estado involucradas”.

Ahora bien, además del referido instrumento, existe formalizado un *Sistema de Gestión Territorial* promovido por la Subdere, el que, aun cuando no es expresamente un mecanismo de RIGS, se supone que permite instalar en los servicios sectoriales una perspectiva territorial compartida que posibilita integrar sus objetivos, presupuestos y metas en función de las necesidades regionales. “Esta perspectiva territorial busca convergencia y sinergias con los demás servicios y se expresa en la búsqueda y logro de acuerdos (Delpiano, 2005: 48).

La Subdere define actualmente el Sistema de Gestión Territorial como un “modelo de gestión en el cual los servicios públicos nacionales desconcentrados y descentralizados operan en las regiones con una perspectiva territorial buscando convergencias y sinergias con los demás servicios, ofreciendo productos más idóneos, mejorando el uso de los recursos públicos y logrando un mayor beneficio para sus clientes, usuarios y beneficiarios” (Subdere, 2009)

Las traducciones prácticas de este sistema se encuentran en los *Programas de Mejoramiento de la Gestión- Gestión Territorial, PMG-GT*, a través de los que se lleva adelante un proceso de certificación de la calidad de la gestión territorial de los servicios, orientado a incorporar la perspectiva territorial a los productos, procesos y sistemas de información. Los PMG-GT se aplican en ministerios, servicios públicos descentralizados y desconcentrados desde el año 2004. Los GORE también deben hacerlos.

Cabe destacar, sin embargo, que el Programa Marco Básico del PMG correspondiente al año 2009 sólo alude de manera expresa a la integración entre servicios en la Etapa I (correspondiente al Diagnóstico), señalando que el diagnóstico de la provisión de los productos estratégicos debe ser realizado por cada organismo para “incorporar perspectiva territorial y lograr una mayor integración entre los servicios públicos y mayor equidad territorial en la provisión de sus productos, considerando al menos la revisión desde el diseño hasta la entrega de los productos estratégicos, el grado de integración de éstos con el resto de los servicios públicos del territorio y el grado de reconocimiento de la realidad del territorio” (Dirección de Presupuestos, 2008: 33). Aparte de ésta no hay otras alusiones a la articulación intergubernamental.

Los hallazgos de las entrevistas sugieren que en la práctica estos instrumentos más que ser considerados como mecanismos para promover un enfoque territorial de gestión, suelen ser vistos por los funcionarios como un medio de incrementar sus ingresos. Por otro lado, los entrevistados señalan que los requerimientos de los PMG no siempre se ajustan a las realidades y a las necesidades específicas de cada uno de los GOREs. Incluso, en un caso se manifiesta que “*los PMG son una molestia porque hay proyectos para el gobierno regional que son más interesantes que ellos*”. Otro entrevistado señala que: “*el PMG lo cumplimos más bien porque tenemos que cumplirlo, o sea se invirtió el real sentido de los PMG...por ejemplo, tenemos que empezar a tener*

...unas 15 reuniones mensuales porque si no hacemos las 15 nos falta el PMG. Estamos muy en función del resultado del PMG, y eso en mi concepto es un error”.

En lo que respecta específicamente al PMG-GT, la valoración acerca de su importancia tiende a ser positiva. El mismo entrevistado aludido anteriormente dice: *“yo siento que el PMG teritorial es tremendamente importante...Cuando hablamos de territorio no solamente hablamos de municipios, porque también hay sectores instalados en la ruralidad..Pero también advierto desarticulaciones, porque hay como tres o cuatro equipos del Borde Costero, el que tiene el GORE, que debiera ser el verdadero líder, los de los municipios y los de los privados...entonces aquí hay un tema de articulación liderado por el GORE...Los PMG creo que son útiles siempre y cuando uno no los cumpla solamente para no ve afectados sus ingresos trimestrales, y hoy en día creo que pasa un poco eso, no solamente en el teritorial sino en todos, y hay más preocupación de fijar metas que sean fácilmente alcanzables”.*

No obstante lo anterior, cabe destacar que el PMG-GT del Gobierno Regional de Coquimbo correspondiente al año 2008 contiene mecanismos concretos para lograr la complementariedad con otros servicios en el territorio. Destacan dos en particular, a saber: los *Comités de Seguimiento a los Convenios de Programación* ya firmados (Mop, Minvu y Ministerio de salud). y la *Mesa de Desarrollo Rural Campesino de la Región de Coquimbo*.

La Mesa en referencia surgió por iniciativa del Intendente e integra a representantes de campesinos, de la Asociación de Municipios Rurales y el Gore para la aprobación del Programa de Apoyo a los Pequeños Agricultores del Secano (PADIS). Además intervienen en ella, las Seremi de Mideplan, Agricultura, Bienes Nacionales y el Indap. El balance de logros reportado en el referido PMG-GT da cuenta de que la Mesa ya se encuentra en funcionamiento, así como de acuerdos ya realizados entre el Indap y el Gore (inicio del Programa Padis con financiamiento compartido entre ambos), y de coordinación con el PMG de las Comunidades Agrícolas de Bienes Nacionales. Llama la atención, sin embargo, que según se expresa en el referido documento, se está licitando la elaboración de la Política de Desarrollo Rural de la Región de Coquimbo, en vez de recurrir a la Mesa a tales efectos.

En suma, hay sólo dos instrumentos de RIGs, uno directo (los Convenios de Programación) y el otro indirecto (los PMG-GT). Ahora bien, no obstante sus potencialidades, los entrevistados tienden a coincidir en que su real instrumento de articulación es el presupuesto del FNDR. En expresión de uno de los entrevistados: *“lo concreto que nos une es el presupuesto..En ese presupuesto confluye todo, confluyen los compromisos que se han adoptado en diferentes ámbitos, confluyen los convenios de programación. Y esa es la carta de navegación que tenemos. El otro instrumento son las estrategias de desarrollo regional, pero son referenciales, son marcos para discutir políticas regionales; pero no es lo más importante porque no tiene plata”.*

Conclusiones

La descripción precedente permite concluir que los nuevos arreglos de asociación entre distintos niveles de gobierno, en general, no han dado lugar a nuevas instituciones para gerenciarlos. Así, los GOREs parecieran no disponer de suficientes medios legales para articularse al resto de los niveles de gobierno en pos del establecimiento de acuerdos de cooperación explícitos con ellos para fomentar el desarrollo regional.

Es altamente probable que las relaciones de desconfianza que caracterizan al modelo de descentralización de separación de poderes (Jordana, 2000) incidan en la escasa importancia concedida a los mecanismos de coordinación, y a las fórmulas de relación entre los distintos niveles de gobierno basadas en la negociación.

Ello bien pudiera explicar el hecho de que las fórmulas de cooperación que tienden a predominar para la ejecución de las políticas públicas sean las de la coordinación jerárquica la del modelo donante-receptor, y la de la dispersión. Este último caso, según Cabrero y Zabaleta (2009), se presenta debido a la falta de mecanismos de coordinación con los consiguientes riesgos de falta de sinergia, existencia de iniciativas contradictorias, esfuerzos desarticulados, y fragmentación de los beneficios, riesgos que en la práctica también ocurren en el modelo donante –receptor, el que por definición denota una relación de supra-subordinación entre niveles en vez de una relación cooperativa.

El modelo que, en todo caso, parece estar ausente es el del gobierno multinivel, en el que además de existir una red de políticas, los instrumentos de colaboración son amplios, con lo cual se favorecen estrategias de ajuste mutuo y regulación cruzada que devienen en un conjunto de servicios coherente e integrado, independientemente de qué nivel de gobierno lleva a cabo cuál de las partes (ibídem).

Por otra parte, la promoción de redes profesionales y de comunidades de política intergubernamental, con capacidad de instituirse como tales, no caracteriza las RIGs en las que los gobiernos regionales están concernidos. Tampoco existen instancias en que las partes definen conjuntamente metas de desempeño para los servicios a ser prestados y hacen evaluaciones conjuntas de resultados ajustados a los requerimientos de las realidades locales

Sin embargo, el estudio de campo muestra que hay una alta conciencia en los GOREs de la interdependencia con otros niveles gubernamentales, sea porque pueden facilitar u obstaculizar el desarrollo regional. Se reconoce, por ejemplo, que los municipios son los reales articuladores del mundo local, pero también que cuando son débiles traspasan su debilidad al trabajo de los GOREs. También algunos gobiernos regionales explícitamente reconocen la importancia de la creación de relaciones cooperativas con el resto de la administración pública que opera en sus regiones, para poder liderar su desarrollo.

Lo cierto es que, a pesar de los déficits normativos, la práctica de los gobiernos regionales en Chile da cuenta de diversos tipos de relaciones intergubernamentales en el territorio, producto de una diversidad de factores que inciden en las posibilidades de éstos para liderar el proceso de desarrollo de sus territorios, involucrando a los actores relevantes para conseguir este propósito.

Uno de los aspectos que destaca es la relevancia que alcanza el liderazgo del intendente, el cual por medio de su rol de “representante del nivel central en la región” puede alinear a los servicios y a los municipios en torno a las estrategias de desarrollo y empoderar a los GOREs. La capacidad técnica y la continuidad del servicio administrativo también aparecen claves a tales efectos. Premunidos de estas características, hay GOREs que han logrado una alta convocatoria de otros actores municipales o centrales asentados en su región en torno a las ERD o a políticas específicas. Por lo tanto, el estudio de campo muestra que los GOREs no están totalmente atados de manos para desarrollar RIGs acordes a sus necesidades.

Respecto de los instrumentos, uno que potencialmente tiene alta capacidad de articulación intergubernamental son los Convenios de Programación, los que posibilitan “coaptar” recursos provenientes desde el nivel central en función de intereses regionales, en especial cuando se enfocan en el desarrollo económico productivo de las regiones así como a la implementación de políticas regionales.

La apuesta de enfoque territorial a escala regional se hace visible por medio de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, las cuales pretenden generar estrategias de desarrollo productivo por medio de la articulación de servicios y actores vinculados con el tema. Sin embargo, esta experiencia sólo tiene dos años de implementación por lo que no es posible extraer conclusiones sobre ella.

En cualquier caso, los problemas que más resaltan los entrevistados aluden a la relación de arriba hacia abajo que existe entre el nivel central –incluida la SUBDERE- y el nivel regional.

En términos generales, hay dentro de los propios GOREs un reclamo por “más institucionalidad” que devenga en aparatos públicos regionales potentes, con reglas claras para el desarrollo de relaciones interinstitucionales también potentes.

En tal sentido, especial relieve tiene la creación de instancias de articulación que faciliten la concertación de los actores nacionales con los subnacionales y de estos entre sí, bajo condiciones de igualdad. También, como lo destaca la OCDE, el diseño de nuevos instrumentos para regular las relaciones entre niveles de gobierno, en contextos de políticas coproducidas por esos diferentes niveles, considerando que si bien los convenios de programación son un pequeño avance, suelen ser instrumentalizados por los ministerios, de manera que el GORE financie parte de grandes proyectos que se construirán de todas formas (SUDERE; 2009^a: 16).¹⁴⁷

Más aun, cabría revisar la institucionalidad central que se encarga de la producción de bienes y servicios, incluyendo su aparato desconcentrado, a fin de descentralizar todos aquellos servicios con presencia regional y a articularla directamente al Gobierno Regional.

Por otra parte, respecto de aquellos organismos centrales responsables de las áreas de personal, planificación, presupuesto, participación, etc., o sea de aquellas áreas de apoyo la provisión de los bienes y servicios sustantivos del Estado cabría desarrollar mecanismos institucionales para que los gobiernos regionales puedan incidir en las normas y estándares que esas instituciones dictan y que definen “reglas del juego” para la acción regional. Esto bien puede aplicar a la propia SUBDERE, habida cuenta de la percepción relativamente generalizada a nivel regional de que su labor de apoyo a la descentralización puede ser potenciada si considera a los GOREs como interlocutores pares.

¹⁴⁷ La OCDE hace referencia al Contrato que entre otras ventajas tiene de que se puede resolver por la vía de tribunales, además de ofrecer aprendizajes y replicabilidad si son exitosos.

BIBLIOGRAFÍA

Cabrero Mendoza, Enrique y Dionisio Zabaleta Solis (2009), ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 43, febrero, Caracas.

Consorcio para la Reforma del Estado (2009), Un Estado de Clase Mundial, al Servicio de las Personas, versión archivo 090903.

Consistorial Consultores (2004), Estudio Diagnóstico y Propuesta de Rediseño de las Áreas Competenciales en los Niveles Territoriales de la Administración del Estado en los Ámbitos de Fomento Productivo, Desarrollo Social y Provisión de Infraestructura. SUBDERE.

Correa Díaz, Germán (2001), “Descentralizar el Estado desde la región: organizar la oferta gubernamental desde la demanda regional/local. Santiago de Chile”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Grupo de Políticas Públicas. Mimeo.

Cunill Grau, Nuria (2009), La modernización de la gestión pública en Chile y su impacto en el proceso de descentralización Documento preparado por encargo de FLACSO-Chile. Por publicarse.

Delpiano, Adriana (2005), Articulación territorial de recursos y nuevas tecnologías de la información al servicio de la gestión. En: *Modernización del Estado. Sirviendo al ciudadano*. Ediciones Especiales La Nación, 16 de octubre de 2005.

Dirección de Presupuestos (2008), Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Año 2009. Programa Marco Básico. Documento Técnico, septiembre 2008.

Gobierno de Chile, Secretaría Ejecutiva de la Agenda Modernización del Estado (2008), Un mejor Estado. Agenda de Modernización 2008-2010.

Gobierno Regional Región de Coquimbo (2008), PMG-GT 2008, Etapas I, II, III; y IV

González, Raúl (2009), CORFO, fomento productivo, innovación y articulación de actores. Paper temático inscrito dentro de estudio “Articulación y Actores en tres regiones de Chile”. Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Universidad de los Lagos, Santiago.

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

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.

Ley Orgánica Constitucional N° 19.175 (2007), Sobre Gobierno y Administración Regional. Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado. Fijado por el D.F.L N° 1-19.175, de 2006, del Ministerio del Interior. Publicación de la SUBDERE 3ª Edición – Incluye Legislación Complementaria.

Leyton Navarro, Cristian Marcelo (2006), “Balance del proceso de descentralización en Chile 1990-2005: una mirada regional y municipal”, Santiago, Universidad de Chile. Estudio de Caso N° 94.

Loffler, Elke (2000), A gestao da responsabilizacao nas parcerias intergovernamentais. En: Revista do Serviço Público, Ano 51 Número Abr-Jun.

Maillet, Antoine (2009), Lo que nos revelan los efectos colaterales de la crisis del Transantiago sobre la estructura de oportunidad para una mayor descentralización en Chile. Documento borrador inscrito dentro de estudio “Articulación y Actores para la Descentralización en tres regiones del Chile. Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Universidad de los Lagos, Santiago.

Ministerio del Interior – SUBDERE (2008), Convenios de Programación Suscritos en el País (Gobiernos Regionales – Sectores) Años 1009 – 2018.

Montecinos, Egon (2001), De la Asociatividad Municipal a la Asociatividad Estratégica. En: *Revista Líder*, Número 8, Centro de Estudios del Desarrollo Local y Regional de la Universidad de Los Lagos, Osorno, Chile. Págs. 9- 22.

OCDE (2009), Estudios Territoriales de la OCDE CHILE. Ed. OCDE y Ministerio del Interior del Gobierno de Chile para la edición en español.

Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia (2001), *Descentralización. Nudos Críticos*, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), Asesorías para el Desarrollo S.A.

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.

SUBDERE (s/f), Nudos Críticos del Asociativismo Municipal: Propuestas de Mejoramiento para la Gestión Local. División de Políticas y Estudios. Investigador Principal: Roberto Castillo J.

SUBDERE (1995), Guía de Gobiernos Regionales

SUBDERE, (2000), “Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile”, División de Evaluación y Cuentas Públicas, mimeo.

SUBDERE (2009), Profundización del proceso de descentralización. Agenda estratégica de mediano y largo plazo. Documento de Posición. Mesas de Trabajo de Descentralización. División de Política y estudios, abril 2009.

SUBDERE (2009^a), Informe de desarrollo territorial sobre Chile. Síntesis descriptiva del Informe de Desarrollo Territorial sobre Chile elaborado por la OECD durante el año 2008.

www.conadere.cl Declaración de Valparaíso II Cumbre de las Regionales, Valparaíso.

<http://webhosting.redsalud.gov.cl/transparencia/public/ssosorno/ciudadana.html>

www.seremidesalud9.cl

ANEXO N° 1: Actores institucionales entrevistados en las regiones del estudio (Arica – Parinacota, Coquimbo, Los Lagos)

Región	Cargo	Nombre
Arica – Parinacota	Jefe División de análisis Control y Gestión	Patricio Negrón
Arica – Parinacota	Jefa División de Planificación y Desarrollo Territorial	Héctor Donoso
Arica – Parinacota	Jefe División Administración y finanzas	Alejo Palma
Arica – Parinacota	SEREMI de Gobierno	Cristián Cruces
Coquimbo	Jefe División de análisis Control y Gestión	Luis Henríquez
Coquimbo	Jefa División de Planificación y Desarrollo Territorial	Raquel Oyarzún
Coquimbo	Jefe División Administración y finanzas	Carlos Cortés
Coquimbo	Encargada de Participación SEREMI de Gobierno	Yuvica Aguilera
Coquimbo	Secretaria Ejecutiva del CORE	Valeria Cerda
Los Lagos	Jefe División de análisis Control y Gestión	René Uribe
Los Lagos	Jefa División de Planificación y Desarrollo Territorial	Sergio Bustamante
Los Lagos	Jefe División Administración y finanzas	Patricio Maragaño
Los Lagos	Profesional de Participación SEREMI de Gobierno	Miriam Mora
Los Lagos	Secretario Ejecutivo del CORE	Hardy Quezada

ANEXO N° 2

Tabla 1: Síntesis Convenios de Programación 1994 - 2008 Región Arica - Parinacota

CONVENIO DE PROGRAMACIÓN	ENTIDADES PARTICIPANTES	DESCRIPCIÓN	INICIO Y TÉRMINO	UNIDAD TÉCNICA DESIGNADA
Plan de Mejoramiento de la Calidad de Vida de Arica	- GORE Región de Tarapacá - MINVU	Visibilizar la ejecución de los programas de vivienda que el MINVU aplica (Construcción de 3600 viviendas sociales, de las cuales 1600 corresponden a la tipología de habitabilidad inmediata).	1998- 2004	SERVIU Región de Tarapacá
Construcción de Puerto de Embarque Aeropuerto de Chacalluta, Arica	- GORE Tarapacá - MOP	Construcción de Aeropuerto de Embarque de Chacalluta, Arica	2006	Dirección de Aeropuertos – MOP
Infraestructura de integración vial de apoyo a la racionalización de recurso hídrico y de fomento al turismo de Arica – Parinacota	- GORE Arica – Parinacota - MOP	- Restauración de 13 iglesias, obras de infraestructura de desarrollo urbano, obras de fomento al desarrollo agropecuario en cuenca de San José y Lluta, estudio de racionalización del recurso hídrico, saneamiento de caminos rurales y ruta internacional.	2007-2012	Dirección de Aguas, Arquitectura, Obras Portuarias, Hidráulica y Vialidad.

Fuente: Ministerio del Interior – Subdere, 2008.

Tabla 2: Síntesis Convenios de Programación 1994 – 2008 Región de Coquimbo

CONVENIO DE PROGRAMACIÓN	ENTIDADES PARTICIPANTES	DESCRIPCIÓN	INICIO Y TÉRMINO	UNIDAD TÉCNICA DESIGNADA
Longitudinal interior y corredores de integración regional	-Gobierno Regional de Coquimbo - Ministerio de Obras Públicas	Los proyectos incluidos en el convenio, consideran integrar al usuario un camino con perfil tipo que incluye un pavimento asfáltico (7 metros de ancho) y bermas de 1 metro.	1995 - 1998	Dirección de Vialidad, Región de Coquimbo
Plan regional de saneamiento del dominio de la pequeña propiedad raíz, regularización de la sucesión de	- Gobierno Regional de Coquimbo - Ministerio de Bienes Nacionales	Satisfacer en 3 años la demanda de saneamiento del dominio de la pequeña propiedad. Depuración de nominas de comuneros fallecidos mediante la	1997 - 1999	Secretaría Regional Ministerial de Bienes Nacionales

los comuneros fallecidos y levantamiento catastral de la propiedad fiscal		transferencia de los derechos de los fallecidos a los herederos.		
Longitudinal interior y corredores de integración II	- Gobierno Regional De Coquimbo - Ministerio De Obras Publicas	Se requiere un mejoramiento de las rutas que conforman el longitudinal interior y forman corredores de integración regional incluyendo los mejoramientos de caminos que comunican los centros poblados.	1997 – 2001 (2004)	Dirección de Vialidad, Región de Coquimbo
Plan integral de infraestructura de caletas pesqueras artesanales de la IV Región	-Gobierno Regional de Coquimbo - Ministerio de Obras Publicas	Ordenamiento territorial del borde costero donde es fundamental la consolidación de caletas pesqueras artesanales existentes	2000 – 2001	Dirección de Obras Portuarias, Región de Coquimbo
Programa Regional de Regularización de Títulos de Dominio Urbano - Rurales en la Región de Coquimbo	- Gobierno Regional de Coquimbo - Ministerio de Bienes Nacionales	Normalización en 3 años de la demanda de 2100 títulos de dominio urbano rurales.	2000 – 2002	Secretaría Ministerial de Bienes Nacionales
Programa de Desarrollo de Asistencia Agrícola Para Sectores Vulnerables de la Región de Coquimbo	- Gobierno Regional De Coquimbo - Ministerio De Agricultura	Generar condiciones favorables para el desarrollo productivo de los sectores agrícolas vulnerables de la Región de Coquimbo en coherencia con el resto del accionar institucional, principalmente INDAP.	2003-2006	INDAP, Ministerio de Agricultura
Plan de desarrollo de la red asistencial del Servicio de Salud de Coquimbo 1999 - 2003	- Gobierno Regional de Coquimbo - Ministerio de Salud	Ejecución de proyectos, programas y/o estudios que se individualizan	1999 – 2003	Secretaría Regional Ministerial de Salud
Tercer Convenio de Programación Vial Caminos Productivos.	- Gobierno Regional De Coquimbo - Ministerio De Obras Publicas	El convenio considera la ejecución de 10 proyectos de pavimentación vial con alta vocación productiva, para el mejoramiento de la competitividad de las actividades económicas que, principalmente vinculadas con la agricultura, el turismo y el comercio internacional.	2005-2009	Dirección de Vialidad, Región de Coquimbo
Plan de desarrollo de la red asistencial del Servicio de Salud de Coquimbo 2006-2010.	- Gobierno Regional de Coquimbo - Ministerio de Salud	Ejecución de un plan de inversiones de normalización de establecimientos de atención hospitalaria, construcción y reposición	2006-2010	Servicio de Salud Coquimbo, Dirección de Arquitectura MOP.

		de centros de salud de atención primaria e equipamientos.		
Infraestructura para la competitividad productiva regional y para vivir en ciudades más integradas socialmente	- Gobierno Regional de Coquimbo - Ministerio de Obras Públicas - Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Unir esfuerzos, concretar acciones y coordinar inversiones relacionadas con el mejoramiento de la productividad, competitividad y calidad de vida	2007 - 2013	Comisión Regional del Convenio
Doble Vía Ruta 5, La Serena Vallenar	- Gobierno Regional de Coquimbo - Ministerio de Obras Públicas	Se plantea como imprescindible la construcción de las dobles calzadas en ruta 5 norte.	2011 - 2018	Concesiones (MOP)
Transferencia integral y replicable para el desarrollo sustentable de la pesca artesanal	- Gobierno Regional de Coquimbo - Ministerio de Economía	Complementa recursos de la Subsecretaría de Pesca para acciones en pos del apoyo a los pescadores artesanales de la región	2008 - 2010	Comisión Regional de Seguimiento

Fuente: Ministerio del Interior – Subdere, 2008.

Tabla 3: Síntesis Convenios de Programación 1994 – 2008 Región Los Lagos

CONVENIO DE PROGRAMACIÓN	ENTIDADES PARTICIPANTES	DESCRIPCIÓN	INICIO Y TÉRMINO	UNIDAD TÉCNICA DESIGNADA
Pavimentación de Caminos Productivos y accesos a Comunas en la X Región	- Gobierno Regional De Los Lagos - Ministerio De Obras Públicas	Mejoramiento de caminos productivos, incluyendo un mejoramiento de los accesos a comunas que comunican centros poblados.	1996 - 2000	Dirección de Vialidad, Región de Los Lagos
Plan Regional De Regularización Y Normalización De La Propiedad En La X Región De Los Lagos	- Gobierno Regional De Los Lagos - Ministerio De Bienes Nacionales	Incluye varios proyectos relacionados con el saneamiento de la tenencia irregular de la propiedad y la gestión del patrimonio fiscal de la región.	1997 - 2000	Secretaría Regional Ministerial de Bienes Nacionales, Región de Los Lagos
Plan de Desarrollo de La Infraestructura De Atención Primaria De La Región De Los Lagos, Años 1997 - 2000	- Gobierno Regional De Los Lagos - Ministerio De Salud	Esta pensado en impulsar la estrategia de atención primaria y fortalecer la red primaria asistencial mediante la ejecución de proyectos de inversión, con sustentabilidad financiera de acuerdo a los recursos disponibles.	1998 – 2000 (2004)	Secretaría Regional Ministerial de Salud
Inversión Estratégica en infraestructura portuaria artesanal y de desarrollo Productivo	- Gobierno Regional de Los Lagos - Ministerio de Obras Públicas	Mejoramiento de las principales caletas pesqueras artesanales, incluyendo además, la construcción de obras portuarias que tienen relación con el fomento	2000 - 2005	Dirección Regional de Obras Portuarias

		productivo, como son muelles de cabotaje menor, las obras de protección de riberas y facilidades portuarias destinadas a favorecer a la población de menores recursos		
Pavimentación Urbana Regional Para, años 2000 – 2001 - 2002	- Gobierno Regional De Los Lagos - Ministerio De Vivienda	Pavimentación urbana en los asentamiento humanos de la región con excepción de las ciudades de Puerto Montt, Osorno y Valdivia	2000 - 2002	Secretaría Regional Ministerial de Vivienda
Programa de Construcción de Puentes En La Décima Región, Región de Los Lagos, periodo 1998 – 2001	- Gobierno Regional De Los Lagos - Ministerio De Obras Publicas	Financiamiento en 100 puentes lo que incluye terminar 95 y diseñar 5 en el periodo de duración de él.	1998 - 2001	Dirección de Vialidad, Región de Los Lagos
Pavimentación de la Ruta N° 7, camino Longitudinal Austral, Primera Etapa Xª y XIª Regiones	- Gobierno Regional de Los Lagos - Gobierno Regional de Aysén - Ministerio de Obras Públicas	Diseño y pavimentación de 172 y 100 Km. respectivamente de la Ruta N° 7	2000 – 2004 (2005/2006)	Dirección de Vialidad
Proyecto de Desarrollo Ciudad Satélite de Alerce, Comunas de Puerto Montt y Puerto Varas, X Región	- Gobierno Regional de Los Lagos - Ministerio de Vivienda y Urbanismo - Ministerio de Obras Públicas - Ministerio de Educación - Ministerio de Defensa	Concreción de inversiones para el desarrollo de la localidad de Alerce, en las comunas de Puerto Montt y Puerto Varas.	1999 – 2005	SEREMI de Vivienda y Urbanismo
Ciudades competitivas, sustentables, seguras y con calidad de vida” o “Plan Ciudad.	- Gobierno Regional de Los Lago - Ministerio de Obras Públicas - Ministerio de Vivienda y Urbanismo - Municipalidad de Puerto Montt - Municipalidad de Osorno	Ejecución de Obras de infraestructura urbana en las ciudades de Osorno y Puerto Montt.	2007 - 2012	SEREMI de Vivienda y Urbanismo SEREMI de Obras Públicas Municipalidad de Valdivia Municipalidad de Osorno Municipalidad de Puerto Montt
Pavimentación de la ruta 7, entre la localidad de Puerto cárdenas y la localidad de Las	- Gobierno Regional de Los Lagos - Ministerio de Obras Públicas	Pavimentación del tramo señalado	2007 - 2013	Dirección de Vialidad

Juntas				
Plan de conectividad para la competitividad de la Región de Los Lagos	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno Regional de Los Lagos - Ministerio de Obras Públicas 	Mejoramiento de conectividad de la red marítimas – terrestre puerto Montt – Chiloé y Palena e intermedios; Calbuco – isla Puluqui, Lago Tagua Tagua y la Pasada en Maullín. Asimismo, se plantea incorporar iniciativas que permitan mejorar la conectividad en la ribera sur del río Bueno entre Trumao y La barra, así como también en sectores aislados de la zona costera de la provincia de Osorno	2007 - 2010	Comisión Regional de Seguimiento

Fuente: Ministerio del Interior – Subdere, 2008.

Anexo 6: Espacios y mecanismos de participación social instituidos por el Estado a nivel subnacional y su incidencia en la articulación de actores para la descentralización

Nuria Cunill Grau

Con la asistencia de Daniella Gac

Diciembre, 2009

Introducción

La participación ciudadana está estrechamente vinculada con los procesos de descentralización, ya que la oferta estatal para su promoción así como los grados de su institucionalización influyen sobre los grados de democratización de los espacios subnacionales. Constituye además un medio para crear relaciones colaborativas entre los actores regionales estatales y los sociales para la planificación e implementación de las políticas públicas a escala regional. En este sentido, el estudio de los mecanismos de participación ciudadana que tienen presencia a escala regional no sólo permite caracterizar las interfaces socio-estatales, sino conocer cuáles son las holguras que tienen los GOREs para articularse con la sociedad como socios del desarrollo regional.

El presente documento intenta ofrecer un panorama general al respecto, utilizando para ello fuentes secundarias y primarias de información¹⁴⁸ Luego de una breve discusión conceptual, se dedica una sección a analizar la incidencia de la dispersión de la institucionalidad estatal en las formas de participación social; allí se expone la oferta de participación ciudadana a nivel regional promovida desde instancias nacionales. La otra sección se dedica a describir los mecanismos de participación social instituidos por los Gobiernos Regionales en las regiones en estudio, así como a exponer la percepción que los actores entrevistados tienen acerca de ellos. En penúltimo lugar, una sección ofrece una mirada de síntesis. Finalmente, se exponen algunas conclusiones.

1. Aspectos conceptuales

La literatura especializada relativa a la participación ciudadana destaca la incidencia que sus diseños institucionales tienen sobre la propia configuración de los actores sociales y su articulación.

Específicamente son relevantes a tales efectos, las elecciones que guían a los diseños en relación con 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 que está también predefiniendo los tipos de

¹⁴⁸ Véase en el Anexo 1 la lista de personas entrevistadas.

comunidades de intereses sociales que se convierten en sujetos de la participación ciudadana. 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 a aquéllos como los únicos actores directos. Pero aún en el caso en 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 cuáles organizaciones sociales serán invitadas, 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. Esta 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 que si son diseñadas como espacios de deliberación y concertación entre el Estado y la sociedad.

A su vez, es claro que un espacio de participación (aun deliberativo) puede ser indirectamente excluyente si en vez de interpelar a los sujetos sociales como portadores de intereses, busca obtener sus conocimientos especializados o sus experiencias de vida para alimentar con ellos las decisiones públicas. En este sentido, 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 y propender además a la despolitización de la participación ciudadana.

Por otra parte, también los costos de oportunidad y las capacidades de organización se distribuyen desigualmente en la sociedad. De allí que mientras más inversión de tiempo y de organización demande un mecanismo de participación ciudadana instituido por el Estado, menos posibilidades habrán que resulten convocados los sectores más pobres y excluidos, vale decir aquellos que en general no tienen voz.

En suma, es importante considerar que la manera como se diseñe un espacio o mecanismo de participación influye en las oportunidades de incidencia política de los sujetos sociales sobre el Estado.

¿Dónde se ubican las instancias de participación?

Es evidente que 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.

En este sentido, las más recientes e innovadoras 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, estos son

órganos que en vez de circunscribir la participación social al ámbito local, se ubican en las esferas nacional, estatal y municipal, posibilitando una articulación e incidencia general.

Teniendo en consideración tales consideraciones, es posible formular como hipótesis de trabajo que según cuál 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.

2. La oferta de participación ciudadana a nivel regional promovida desde instancias nacionales

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 lo que sigue se realizará una primera aproximación a estos asuntos, explorando cuáles son los mecanismos y espacios de participación instituidos por las diversas normativas. Cuando corresponda, se incorporarán los hallazgos del trabajo de campo, para intentar una caracterización global de las interfaces formales entre el Estado y la sociedad que operan a nivel regional.

El primer asunto que destaca cuando se analiza la normativa jurídica es el **déficit de mecanismos de participación ciudadana establecidos por leyes generales, que operen específicamente a nivel regional**. Como se puede constatar en la Tabla 1, básicamente tales mecanismos están circunscritos a asuntos específicos (pesca y deportes) y a indígenas. En asuntos generales sólo existen mecanismos asociados al medio ambiente y el desarrollo urbano

Tabla 1: Normas legales que posibilitan el ejercicio de la participación ciudadana en Chile

Norma	Mecanismo de Participación	Nacional	Regional	Provincial	Municipal
Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones y Escrutinios	Votaciones populares	Votaciones populares (elecciones y plebiscitos).	Votaciones populares (elecciones parlamentarias) CORES (participación mediatizada a través de los concejales de la respectiva región, que actuando como colegio electoral elige a sus integrantes).		Votaciones de autoridades municipales
Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades / Ley Orgánica sobre Gobiernos Regionales	Consejos			Consejo económico y social provincial (CESPRO). (Institucionalidad débil funciones consultivas y de opinión).	Consejo económico local (CESCO) (Institucionalidad débil, funciones consultivas y de opinión).
	Audiencias Públicas				Audiencias públicas (no están definidas en la Ley)
	Oficinas de partes y reclamos	Oficinas de partes y reclamos sectoriales	Oficinas de partes y reclamos regionales	Oficinas de partes y reclamos provinciales	Oficinas de partes y reclamos municipales
	Plebiscitos				Plebiscitos comunales (administración local, relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, al Pladeco, Plan regulador comunal u otras de interés de la comunidad local).
Ley de Transparencia		Aplicable a los ministerios, a las fuerzas armadas, de orden y seguridad pública, y en general a los servicios administrativos.	Aplicable a las intendencias y los Gobiernos Regionales	Aplicable a las gobernaciones	Aplicable a los municipios
Ley de Base del Medio Ambiente	Consejos Consultivos	Consejos Consultivos Conama	Consejos Consultivos Corema		
	Sistema de evaluación de impacto ambiental				Participación EIA
	Elaboración y aplicación de normas de calidad ambiental y de emisión	Etapas de consulta de los anteproyectos, Personas naturales y jurídicas entregan antecedentes técnicos y económicos. — Comités consultivos (asesor en la elaboración de normas ambientales).			

	Elaboración y aplicación de planes de descontaminación y prevención	Planes de Prevención/ Planes de descontaminación de situaciones de deterioro ambiental detectadas			
	Fondo de protección ambiental				Orientados hacia organizaciones comunitarias
Ley General de Urbanismo y Construcciones	Planes Regionales de Desarrollo		Planes regionales de Desarrollo Urbano	Planes Reguladores Intercomunales	Planes Reguladores Comunes
Ley de Protección y Desarrollo Indígena	Artículo 34 referido a la participación social	En asuntos indígenas obligatoriedad de escucharlos	En asuntos indígenas obligatoriedad de escucharlos		En asuntos indígenas obligatoriedad de escucharlos
	Administración de áreas silvestres protegidas		Se considera la participación de las comunidades allí existentes		
Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores		Consejo de administración del fondo Asociaciones de consumidores			
Ley de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias					Estructura legal de participación de organizaciones comunitarias
Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza		Consejo Superior de Educación			
Ley de Protección de Personas con Discapacidad		Fondo Nacional de Discapacidad			
Ley de Prevención del VIH		Garantía que los portadores de VIH de no ser discriminada en sus derechos.			
Ley Orgánica del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)		Fosis	Coordinación con el FDNR		Atiende requerimientos de localidades que presenten altos índices de aislamiento, marginalidad y pobreza.
Ley del Instituto Nacional de Juventud					
Ley de Pesca y Acuicultura		Consejo Nacional de Pesca	Consejos Zonales de Pesca. Consejos Regionales de Pesca		
Ley de Deporte		Instituto Nacional de Deporte	Consejos consultivos Regionales		Clubes deportivos locales / Consejos

					Locales de deporte
Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico	Fondecyt	Consejo superior de Ciencia Consejo superior de desarrollo tecnológico			
Consejo Nacional de la Cultura y las Artes	Comités Consultivos	Consejos Regionales de la Cultura y las Artes			
Ley sobre asociaciones gremiales	Colegios profesionales	Asociaciones Gremiales			

Fuente: Elaboración propia a partir del marco jurídico de la participación ciudadana en Chile (Viveros, 2008).

Ahora bien, cuando se analiza el link de transparencia de los Ministerios para detectar los mecanismos de participación ciudadana establecidos a escala regional, es posible encontrar que del total (22), tan sólo 9 explicitan al menos un instrumento de este tipo¹⁴⁹.

No obstante que el número de ministerios es limitado, destaca la enorme cantidad de mecanismos de participación social a nivel regional que derivan de la acción de sectores específicos en pos de crear interfaces con la sociedad en sus respectivos campos de influencia. La Tabla 2 ofrece el panorama en este sentido, atendiendo a lo que cada ministerio señala.

En la referida Tabla se puede advertir que las relaciones de los sectores con la sociedad, en la mayoría de los casos, no contemplan la intervención de los gobiernos regionales y ni siquiera municipales. O sea, se trata de relaciones sector- sociedad, que en general excluyen a los GORE como actores participantes, cuestión que bien pudiera estar reforzando la lógica centralista, en este caso asentada en las relaciones con la sociedad regional.

Cabe destacar que sólo cuatro sectores contemplan algunos mecanismos de participación que involucran en alguna medida a las autoridades regionales. Ellos son el sector de la salud, medio ambiente, transporte y bienes nacionales. Tales mecanismos, sin embargo, se expresan en el ámbito municipal y no propiamente en el regional.

Otra de las características de los mecanismos mencionados es que sólo en un número limitado de casos (CONAMA, MINSAL, Ministerio de Transporte) son planificados con convocatoria multisectorial, la que a su vez tiende a involucrar sólo a instituciones de la misma escala territorial, considerando muy poco la vinculación con organismos e instancias nacionales. Este tipo de instancias son implementadas desde el nivel central por medio de las “comisiones de expertos”, las que en algunos casos convocan a interlocutores regionales o representantes de escalas locales.

¹⁴⁹ Es relevante señalar la importancia que tuvo para la recopilación de la información la implementación de la Ley de Transparencia por medio de su link en cada uno de los servicios, donde cada uno de éstos tiene la obligación de entregar información de libre disposición acerca de variadas temáticas, entre las cuales se destaca para fines de este estudio la información correspondiente a Participación Ciudadana.

Tabla 2: Mecanismos de Participación Ciudadana instituidos por los Ministerios a nivel Subnacional

Nombre de la Institución	Nombre del mecanismo de participación ciudadana	Descripción del mecanismo de Participación Ciudadana	Propósito de la aplicación o implementación del mecanismo	Participantes y/o beneficiarios
Ministerio del Trabajo / Subsecretaría del Trabajo	Mesas de diálogo social	Constitución de mesas de diálogo regional	Los objetivos de estas mesas son promover la generación de espacios de diálogo social a nivel nacional y regional en sectores que son de alta prioridad, para influir en la creación de políticas públicas	Los beneficiarios de las mesas de diálogo son todos los trabajadores de los sectores (según prioridades de cada región) que asisten a las mesas
Ministerio del Trabajo / SENCE	Jornada de acuerdos ciudadanos. Programa Chile Emprende	Jornadas anuales del Programa Chile Emprende, y de planificación del año que sigue	Generar más y mejores oportunidades para pequeños y micro empresarios que forman parte de los distintos territorios definidos por el Programa	Servicios Públicos y Micro y pequeños empresarios que forman parte de las mesas productivas y temáticas territoriales
CONAMA	Participación Ciudadana en SEIA	Establecida a través de la Ley 19.300 y corresponde a un mecanismo que se implementa en diferentes etapas, durante los 60 días que se establecen legalmente para la participación. Dichas etapas son: de información, de diálogo y capacitación, de generación de observaciones y de ponderación o respuesta	El objetivo de los procesos participativos es mejorar la evaluación ambiental de los proyectos que ingresan en el SEIA, a través de la consideración de las opiniones y preocupaciones de la comunidad expresadas en las observaciones ciudadanas. De esta forma, la sociedad civil puede aportar antecedentes para que las evaluaciones cuenten con el mayor nivel de información posible	En este proceso interactúan diferentes actores: el titular del proyecto, <u>la autoridad local y autoridades de la región</u> , los servicios públicos con competencia ambiental, ONGs, Universidades y la ciudadanía afectada por el proyecto en cuestión a través de sus representantes o bien directa por parte de los vecinos y vecinas.
	Participación Ciudadana en Normas Ambientales	Establecida por la Ley 19.300, es un mecanismo que a través de la conformación del Comité Ampliado, y la implementación de los 60 días de Consulta Pública, permite la participación de la ciudadanía a través de la presentación de antecedentes en relación al tema	Su objetivo es que la ciudadanía pueda aportar al proceso de elaboración o revisión de las normas o planes, presentando antecedentes o bien comentarios y observaciones que permitan mejorar, complementar y dar transparencia para contar con una normativa ambiental representativa y aplicable a territorio nacional	ONGs, académicos, universidades, el sector privado, el sector regulado por la normativa en cuestión, gremios representantes de organizaciones sociales y territoriales, municipios, etc.
Ministerio de Salud	Consejo de Participación Social de las Direcciones de Servicios de Salud	Consejo conformado por representantes de organizaciones de usuarios, de las comunidades locales, de la sociedad civil con asentamiento en el territorio del Servicio de Salud, representantes del nivel de asesoría del Servicio de Salud y el Gestor de Red, de funcionamiento regular y permanente, convocado inicialmente por el Gestor de Red.	Este Consejo asesora a la Dirección del Servicio de Salud (Gestor (a) de la Red asistencial), evalúa la gestión y articulación de la red, propone soluciones para la mejoría de la calidad de los servicios, participa en la implementación de los Presupuestos Participativos, elaboración de Cuentas Públicas, medición de la Satisfacción Usaria, definición de prioridades de inversión.	Representantes de organizaciones comunitarias, agrupaciones de usuarios, grupos de voluntarios, representantes de Consejos de Desarrollo/Consultivos/Comités Locales de Salud y representantes del equipo técnico del nivel de asesoría de los Servicios de Salud.
	Consejo de Integración de la Red Asistencial (CIRA)	Organismo de carácter asesor y consultivo que tiene el rol de proponer las iniciativas necesarias para mejorar la coordinación eficiente y adecuada entre el Servicio de Salud, los hospitales y los establecimientos de atención primaria.	Estos consejos tienen como fin resolver problemas de gestión, satisfacción usuaria, programación en red, fomento y difusión del mejor uso de la red pública de salud.	Participación de directivos, tanto hospitalarios como de la atención primaria de salud, conducida por la dirección del servicio de salud. En el último periodo se ha abierto a la participación de usuarios, incorporándose en un número importante de servicios de salud a representantes de la población usuaria con voz y

				voto.
Ministerio de Salud / Servicio de Salud Pública	Consejo Asesor Regional Ministerial SEREMI de Salud	Son instancias de trabajo regional integradas por los Servicios de Salud, Seremi de Salud, Fonasa, Gobierno Regional y representantes de la sociedad civil organizada. Su trabajo se enmarca en la “Agenda de Determinantes Sociales y Equidad” impulsada por la Subsecretaría de Salud Pública.	El propósito de este Comité es orientar y conducir el proceso de trabajo en las comunidades de identificación de barreras de acceso a servicios de salud y garantías sociales. Esto, corresponde a una de las líneas prioritarias de la Agenda de Determinantes Sociales: 1) Reducir las inequidades sociales que perjudican y limitan el acceso a la salud y a los servicios de salud. 2) Implementar acciones de “inclusión social” sobre grupos y territorios vulnerables.	Participan representantes de asociaciones vecinales, representantes de organizaciones sociales, territoriales y funcionales. Organizaciones de mujeres, trabajadores, deportivas, agrícolas, indígenas, artístico - culturales, religiosas, educativas, juveniles, establecimientos educacionales/ Directores de centros de salud, hospitales, jardines infantiles, salas cunas y escuelas, carabineros, investigaciones, municipio / <u>Autoridades del gobierno comunal y regional</u> : Alcaldes, Director DIDECO, Secretario de Planificación Comunal SECPLAC, Gobernador, otras direcciones municipales o regionales pertinentes/Líderes de programas sociales gubernamentales y no gubernamentales/Integrantes de la red comunal de Chile Crece Contigo, Comités Vida Chile, Consejos Asesores Regionales de la SEREMI de Salud, Consejos de Desarrollo, Comités de Usuario y otros canales de participación en salud. Grupos de autoayuda, enfermos crónicos, grupos de voluntariado /Funcionarios de Seremis y Servicios de Salud, Hospitales y Atención Primaria.
	Comisiones Regionales o Provinciales de Plaguicidas	Instancia de coordinación de organismos públicos, privados y organizaciones sociales convocadas por el Gobierno Regional o Provincial a solicitud de la SEREMI de Salud o del SAG. Potencian los roles de vigilancia, de protección y promoción de la salud a través de mecanismos de control social, focalizando las acciones en los sectores más desprotegidos y vulnerables y propendiendo al desarrollo sustentable para proteger la vida presente y futura de la población.	La Comisión tiene por objetivo implementar acciones tendientes a disminuir los riesgos y daños derivados del uso de plaguicidas en la población residente y trabajadora de la región o provincia. Además de controlar la contaminación del medio ambiente, a través de: - Potenciar el uso de recursos técnicos, humanos y materiales disponibles de cada servicio u organización para el logro de los objetivos. - Capacitación y difusión - Campaña de Prevención de intoxicaciones por plaguicidas en las temporadas de mayor uso. - Promover la participación social.	<u>Representantes del Gobierno Regional</u> o Provincial, Seremi de Salud (Unidad de Salud Ocupacional), SAG, Instituto de Seguridad Laboral (ex INP sector activo), Dirección de Trabajo, PRODEMU, INDAP, Organizaciones sociales de empleadores y sociales, Organismos administradores de la Ley 16.744, Organizaciones de mujeres rurales, Sindicatos o Federaciones, Departamentos de Salud, de Educación y de Higiene Ambiental de la Municipalidad.

Ministerio de Agricultura (MINAGRI)	Mesas regionales de supervisión de las medidas para la Agricultura Familiar Campesina, de INDAP	Organismos colegiados de representación público privada.	Apoyo y colaboración a gremios y organizaciones de agricultores para una efectiva operación público-privada.	Representantes de organizaciones campesinas nacionales y regionales.
	Consejos Directivos de INIA, nacional y regionales	Organismos externos integrados por representantes públicos y de entidades del sector privado.	Vinculación con el sector productivo nacional y local, promoviendo la descentralización institucional.	Actores relevantes del mundo público, privado y académico.
	Consejos Asesores Nacional, Regionales y de Área, en INDAP	Organismos colegiados de representación público privada.	Desarrollo inclusivo de la agricultura familiar campesina.	Representantes de organizaciones de productores y campesinos nacionales, regionales y locales.
Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones	Comisiones Regionales de Seguridad de Tránsito	Mecanismo de instalación de mesas de trabajo con el fin de empoderar a los actores regionales y locales, que generen acciones para mejorar la seguridad de tránsito en las distintas regiones.	Proponer planes, proyectos y programas dirigidos a prevenir y reducir los riesgos y ocurrencia de accidentes de tránsito en la región que puedan ser llevados a cabo a través de las atribuciones de cada una de las instituciones integrantes.	<u>Intendente</u> (MINT), Concejero, Seremis de MTT, MINVU, MOP, MINJU, MINEDUC, MINSAL, Directores regionales de servicios (ejemplo, directores regionales de Vialidad), Carabineros, CONACE, INJUV y representantes comunales (<u>Alcaldes</u> , departamentos de tránsito y transporte, SERPLAC, DEM, servicios de salud, jueces de policía local, fiscales y oficinas de desarrollo comunitario). Entre los actores no gubernamentales se sugieren: Medios de comunicación, CONETRA, Bomberos, mutualidades, escuelas de conductores, asociaciones de usuarios y universidades.
Ministerio de Bienes Nacionales	Comités Concesionales Regionales	Participación en la toma de decisiones de las políticas	Instancias regionales de evaluación de proyectos presentados por la ciudadanía para desarrollar alguna actividad productiva en territorio fiscal a ser concesionado	Participan representantes de otros sectores de gobierno, <u>municipios</u> , organizaciones de la sociedad civil y beneficia a la comunidad en su conjunto
Consejo Nacional de la Cultura y las Artes	Órganos colegiados CNCA	La Ley 19.891 que crea el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes instituye varios órganos colegiados de carácter resolutorio y consultivo cuyos miembros incluyen representantes de la sociedad civil: Directorio nacional; Comité consultivo nacional; Consejos regionales de cultura; y Comités regionales de cultura.	Mediante las funciones y atribuciones establecidas en la Ley 19.891 para cada uno de los órganos colegiados que forman parte del funcionamiento del servicio, éstos contribuyen a dar cumplimiento a la misión institucional, la cual es: “Promover un desarrollo cultural armónico, pluralista y equitativo entre los habitantes del país, a través del fomento y la difusión de la creación artística nacional; así como de la preservación, promoción y difusión del Patrimonio Cultural Chileno, adoptando iniciativas públicas que estimulen una participación activa de la ciudadanía en el logro de tales fines”.	Son participantes de los distintos órganos colegiados todas las personalidades que, de acuerdo con lo establecido en la Ley 19.891, están facultados para ello.
	Mesas Artísticas Regionales	Instancias de carácter consultivo generadas por las Direcciones Regionales de Cultura, quienes convocan a la comunidad artística, generalmente por	Las Mesas Artísticas Regionales tienen por objeto aportar al desarrollo del sector artístico y cultural, a través del diálogo con la ciudadanía. Apuntan al enriquecimiento y formación de los	Artistas de todas las disciplinas. Gestores culturales, animadores culturales, editores, productores, técnicos,

		disciplina, para organizar determinadas actividades gramáticas desarrolladas por el CNCA en la Región, reflexionar sobre temas pertinentes al desarrollo de las distintas disciplinas artísticas, participar en talleres u otras instancias de formación, decidir sobre una actividad regional y promover la asociatividad entre artistas, gestores u otros. Cabe señalar además que existen mesas artísticas autoconvocados orientadas a la identificación de demandas del sector y financiamiento.	artistas, creadores, cultores, gestores, y favorece el desarrollo y la sustentabilidad de las artes en cada región.	cultores, docentes, encargados de cultura <u>municipales</u> (profesionales, no profesionales y autodidactas).
--	--	--	---	--

Fuente: elaboración propia, a partir del Link de transparencia de ministerios de Chile.

Siguiendo con la misma lógica centralista, las representaciones de los ministerios en las regiones, así como de la Presidencia de la República tienden a establecer sus propios mecanismos de participación en el ámbito regional. La Tabla 3 da cuenta de todos los mecanismos que los distintos ministerios declaran poseer en las tres regiones en estudio. De allí puede desprenderse la misma conclusión anotada también precedentemente: al menos **en el caso de las SEREMIS, los mecanismos de participación prácticamente no integran las autoridades regionales**. Se trata, por tanto, de relaciones que refuerzan la lógica centralista.

Por otra parte, llama la atención el hecho de que en varios casos los propios organismos califican como mecanismos o instancias de participación social a programas de mejoramiento de la gestión (PMG de Género), a la implementación de proyectos (Chile Solidario, Fondo ORASM entre otros), a la asistencia técnica, a la atención ciudadana y a las audiencias públicas con autoridades regionales. Ello podría dar cuenta de la persistencia de una insuficiente comprensión de los alcances del establecimiento de interfaces entre el Estado y la sociedad.

De cualquier manera, también cabe destacar que gran parte de los mecanismos de participación consignados en la Tabla 3 han surgido en el marco de la Agenda Pro Participación Ciudadana impulsada por el gobierno central, a través de la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

Tabla 3: Otros Mecanismos de Participación Ciudadana instituidos por Ministerios a través de SEREMIS e Intendencias y Gobernaciones en las Regiones en Estudio (Arica – Parinacota, Coquimbo, Los Lagos)

Nombre de la Institución	Nombre del mecanismo de Participación Ciudadana	Descripción del mecanismo de Participación Ciudadana	Propósito de la aplicación o implementación del mecanismo	Participantes y/o beneficiarios
Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) / SEREMI Región Arica-Parinacota	Gobierno más cerca	Atenciones individuales de casos	Llegar a atender a grupos de interés, grupos minusválidos, tercera edad, etc.	Usuarios, clientes, beneficiarios
	Plaza Ciudadana	Atenciones individuales de casos más mesas de diálogo	Atención de casos más la discusión de los mismos, para llegar a conclusiones y a estandarizar problemas y soluciones	Usuarios, clientes, beneficiarios
	Oficina en terreno	Atención profesional en terreno	Llevar los servicios de la SEREMI a terreno, con el propósito de llegar a los grupos de interés	Usuarios, clientes, beneficiarios
	Charlas de orientación a grupos organizados (dentro del Programa Quiero Mi Barrio)	Charlas temáticas a organizaciones sociales	Hacer difusión de las políticas y beneficios del MINVU a juntas de vecinos y similares	Usuarios, clientes, beneficiarios.
MINVU /SEREMI Región de Coquimbo	SERSUF	Es una herramienta de modernización que permite a la Seremi reconocer el derecho que tienen los ciudadanos de reclamar por los servicios que, a su juicio, no cumplen con los requisitos de calidad, además de sugerir y/o felicitar algún aspecto vinculado con el sector	Facilitar la opinión acerca de la gestión ministerial además de detectar áreas de disconformidad ciudadana transformándolas en una oportunidad para realizar una gestión moderna	La ciudadanía en general
	Cartas Minvu	Herramienta de comunicación informática que permite a los ciudadanos enviar sus consultas, reclamos, solicitudes vía papel a través de la oficina de partes de la Seremi	Permitir a los ciudadanos que ejerzan libremente su legítimo derecho a preguntar sobre cualquier tema inherente al Ministerio	La ciudadanía en general
	SIAC	Portal ciudadano que aporta a la promoción de la participación y autogestión ciudadana a través de la entrega de información oportuna, clara, pertinente y de calidad	Mejorar los canales que vinculan al gobierno y las organizaciones de interés público. La función del SIAC es monitorear todas las solicitudes que lleguen a través del SERSUF, Cartas y Contáctenos	La ciudadanía en general
MINVU /SEREMI Región de Los Lagos	Contáctenos	Herramienta de comunicación informática que permite a este Ministerio reconocer el derecho de los ciudadanos a realizar consultas de diversa índole, sobre materias atinentes al quehacer del Minvu	Consulta que se realiza a través de página electrónica del Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Público en general que tenga acceso a Internet
	Cuenta Pública Participativa	Es la rendición de la gestión de la Seremi, de un período determinado por parte de la autoridad pública ante la ciudadanía, de manera de recoger sus preguntas, críticas y sugerencias	Informar a la ciudadanía de la gestión realizada por la Seremi en un determinado momento	Autoridades, Funcionarios Públicos, Privados y Dirigentes Juntas Vecinales de la Región de Coquimbo

	Ceremonia Público-Mediática	Mecanismo en el cual se entregan subsidios e información sobre los programas a cargo del ministerio	Entregar el aporte económico estatal para mejorar condiciones sociales de barrios vulnerables	La ciudadanía en condiciones sociales de barrios vulnerables
	Sistema SERSUF	El usuario puede estampar sus reclamos, sugerencia o felicitación, en forma presencial o telefónica.	Gestionar opinión ciudadana, ya sean reclamos, sugerencias o felicitaciones, y que además son ingresada al sistema y permite un seguimiento	Toda persona
	Sistema Cartas MINVU	El usuario puede enviar o ir personalmente a solicitar información vía carta	Recepcionar y responder todas las solicitudes ciudadanas dirigidas al Gobierno Central o Ministerial, por una vía única, de manera más expedita y eficiente	Toda persona
	Audiencias Otorgadas por SEREMI de Vivienda de la Región de los Lagos	La persona solicita audiencia, se toman los datos del requeriente y se da fecha de atención	Cercanía con la gente, mejoramiento en las relaciones con las personas, credibilidad, evita conflictos.	Toda persona
	Información de los Subsidios	Informar de tramites a seguir	Orientación	Toda persona
	Portal Quieromibarrío.cl	Entregar información general acerca del funcionamiento del programa	Comunicar al ciudadano de la implementación del programa	Toda la ciudadanía
	Reuniones Concejos Vecinales de Desarrollo	Reunión con diferentes representantes de organización sociales del polígono de intervención	Informar, tomar decisiones y conocer la realidad socio - urbana del sector	Representantes de organizaciones y comunidad en general
	Realización de talleres en diversos ámbitos (social, artístico, recreativo)	Talleres que fortalecen la participación de los vecinos	Integrar a los vecinos al proceso de recuperación de su barrio	Vecinos del sector
Ministerio del Interior / Intendencia Región Arica - Parinacota	Reunión de Comité de allegados	Exposición Intendente y Consultas	Difundir políticas y procedimientos	Vecinos y Vecinas de la Ciudad de Arica
	Comité Público – Privado de Seguridad	Exposiciones de Coordinador Regional de Seguridad Pública y Consultas	Colaboración Público – Privada en materia de Seguridad	Gremios locales, vecinos y vecinas de la Región Arica – Parinacota
	Reuniones con Juntas de Vecinos	Exposición de Coordinador Regional de Seguridad Pública, y Consultas	Socialización de la asociatividad comunitaria como un mecanismo activo de seguridad	Vecinas y vecinos de la Región Arica – Parinacota
Ministerio del Interior / Provincia de Parinacota	Sistema de Información y Atención al Cliente (S.I.A.C.)	Presencia de los usuarios en los espacios de atención definidos por el Servicio	Registro, derivación y seguimiento adecuado de las solicitudes ciudadanas.	Todos los habitantes de la provincia de Parinacota y otras regiones.
	Portal web www.gobernacionparinacota.gov.cl	Implementación y puesta en marcha de portal www.gobernacionparinacota.gov.cl Herramienta vinculada con el derecho a la información	Entregar información de la oferta pública en materia de productos, programas y proyectos públicos, beneficios sociales y oportunidades de participación.	Habitantes del territorio provincial de Parinacota y toda persona que tiene acceso a la Internet.
	Programa Gobierno + Cerca	Impulsar la participación ciudadana, a través de la entrega de información pública, oportuna y de calidad a los usuarios@	Desarrollar diálogos sociales y ferias de Servicios Públicos, para entregar la oferta pública a los habitantes de localidades más apartadas del territorio	Servicios Públicos con oferta pública, comunidades de localidades más apartadas de la provincia, y en algunos casos el sector privado
	Programa Gobierno-Policía-Comunidad.	Recabar información de la ciudadanía, informar, y coordinar con la comunidad problemas atinentes a la seguridad de la ciudadanía y delitos de mayor connotación pública	Realizar talleres con los habitantes de la provincia	Carabineros, Policía de Investigaciones, Ministerio Público, Gobernación de Parinacota y Habitantes de la Provincia

	Comité de Protección Social	Coordinar la oferta pública del sistema de protección social, para los usuarios (rías) del Chilesolidario y focalización de territorios vulnerables con mayor riesgo social	Generar programas de mayor impacto para la Provincia	Servicios Públicos con oferta pública en el área social, <u>municipalidades</u> ; beneficia a los integrantes del programa Chilesolidario
	Programa Parinacota Empeña	Creación de dos mesas de trabajo: mesa público-privado de turismo y agropecuaria.	Fortalecer iniciativas de carácter productivo y generación de mano de obra	Pequeños y microempresarios de la Provincia, además de servicios públicos de Sernatur y de fomento productivo de la región
	Comité de Protección Civil y Emergencias	El objetivo de la creación de este comité es el mitigar los daños causados por eventos antrópicos, como naturales de emergencias en la población	Generar una mayor capacidad de respuesta del comité de operaciones de emergencias y preparar a la población para enfrentar eventos de emergencias y desastres	Servicios Públicos atingentes al área de emergencias y desastres
	Respeto a la diversidad, no exclusión y no discriminación	Enfoque de género y medidas de equidad, para promover el respeto a la diversidad cultural	Enfoque de género y medidas de equidad de manera permanente y sistemática en las acciones, tareas y actividades asociadas a los productos estratégicos del servicio, fortalecer la gestión interna y la interrelación con otros servicios en esta materia, además de promover el respeto a la diversidad cultural en conjunto con la sociedad civil, buscar la eliminación de toda forma de discriminación a través de la entrega de Servicios, beneficios, reuniones, mesas de trabajo, etc.	Servicios Públicos y todos los habitantes de etnias indígenas reconocidas por el estado
Ministerio del Interior / Intendencia Región de Coquimbo	S.I.A.C. (Sistema Integrado de Atención Ciudadana)	Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS) para atención de público que demande orientación respecto de beneficios estatales, y otros trámites	Canalizar los reclamos y sugerencias de los habitantes de la Región de Coquimbo.	Público en general
	Cuenta pública participativa	Entrega de una cuenta pública documentada a la comunidad Regional, del quehacer de la Intendencia Región de Coquimbo, en forma anual	Transparentar los diferentes actos en que ha tenido participación esta Intendencia Regional.	Público en general
	Portal Ciudadano	Buzón virtual on line (Enviar consultas, reclamos y sugerencias)	Interacción entre la comunidad y la Intendencia	Público en general
Ministerio del Interior / Gobernación Provincial del Limarí	SIAC	Sistema Integrado de Atención a la Ciudadanía	Facilitar la interacción entre la Gobernación y las personas que acuden, mediante instrumentos de trabajos institucionales, respondiendo a una lógica comunicacional	Todos los ciudadanos que realicen consultas y requieran información
	Cuenta Pública	Política de Gestión Transparente	Rendir cuenta a los habitantes de la provincia de Limarí sobre materias de gestión y desarrollo territorial, resultados ejecutados en el periodo, principalmente enfocado en materia de inversiones, programas e iniciativas más relevantes, además de aquellos aspectos pendientes por materializar	Todos los interesados en conocer el desarrollo de la provincia de Limarí
	Carta de Derechos Ciudadanos	Atención de la Ciudadanía	Entregar información a la ciudadanía, sobre las prestaciones y servicios que se otorgan, funciones que se desarrollan, compromisos de calidad, mecanismo de queja y compensación en caso de incumplimiento	Todos los ciudadanos que realicen consultas y requieran información
	Gobierno + Cerca	Jornada de G + C Localidad del	Espacio de atención ciudadano,	Ciudadanos de la localidad de

		Parral de Quiles 28 de mayo de 2009	enmarcado en el programa de protección social del Gobierno, cuyo objetivo es acercar los servicios del Estado a las comunidades carenciadas, potenciando la participación ciudadana	Parral de Quiles, sectores aledaños, Comuna de Punitaqui
	Fondo ORASM	Jornada de Capacitación Fondo ORASMI, Punitaqui, 29 de mayo de 2009	Espacio de atención, cuya finalidad es explicar a los ciudadanos el objetivo del proyecto de emprendimiento ORASMI, específicamente capacitación en materia de formulario y elaboración de proyectos	Jefes y Jefes de Hogar comuna de Punitaqui
Ministerio del Interior / Intendencia de la Región de los Lagos	Cuenta Pública	El Intendente, en su calidad de Ejecutivo del Gobierno Regional, entrega Cuenta Pública de su gestión	Informar a la comunidad de la ejecución de las políticas públicas regionales	Consejeros Regionales, Alcaldes, Directivos Públicos, representantes de organizaciones sociales, comunidad en general
	SIACC/OIRS	La Intendencia participa de actividades en terreno: Gobiernos Más Cerca de las Gobernaciones Provinciales e INFOBUS del MSGG	Informar a la ciudadanía y facilitar acceso a servicios y beneficios	Ciudadanía en general
Ministerio del Interior / Gobernación Provincial de Osorno	SIAC	Sistema integrado de atención a la ciudadanía, se realiza por 4 mecanismos: teléfono, presencial, email y terreno	Informar de los organismos provinciales de gobierno y beneficios que existan a la ciudadanía.	Usuarios (as) de la Provincia de Osorno, Servicios Públicos, Público en general
	Asistencia Técnica a los municipios en la articulación de la protección social	Mecanismo basado en la asistencia tanto a los municipios y a los usuarios (as) del Sistema de Protección Social, a través de atención de público presencial en oficina, atención en terreno, consultas telefónicas y reuniones	Informar la acción del Gobierno en materia de Protección Social	Personal de los Municipios del Programa Puente, Usuarios(as) del Sistema de Protección Social
	Atención de Público	Atención de Público de la Provincia de Osorno que se acerca a la Gobernación Provincial, la atención es presencial, telefónicamente y por email	Informar a los Usuarios(as) en diversas materias requeridas, atención de los Servicios Públicos	Usuarios(as) de la Provincia de Osorno, Público en general
	Audiencias, Información pública con el programa Onemi, atención de público presencial	Se entrega información pública por emergencia, atención de público en general.- reuniones con servicios públicos, esto se realiza a través de mecanismos como presencial, teléfono, mail	Informar a los Usuarios(as) en diversas materias requeridas y derivarlas al departamento correspondiente para ser atendida.	Usuarios (as) Gobernación Provincial de la Provincia de Osorno, Jefes de Servicios Públicos
	Gobierno, Policía y comunidad	Sistema en el cual se pretende informar en terreno a los Usuarios(as) en materia de Seguridad Pública	Reuniones comunitarias, con carabineros, gobernación, otras instituciones	Usuarios(as) de la Provincia de Osorno, Público en general, a la cual se interviene en terreno
	Plaza Gobierno + Cerca	Sistema en terreno de atención de público de los sectores rurales y urbanos con los servicios públicos provinciales y regionales y el voluntariado Cruz Roja de Chile	Atender al público en terreno y realizar algunos trámites como carnet de identidad, pago de la pensión, información de la oferta programática, charlas, verificación de datos, etc.	Usuarios urbanos y rurales que se encuentran focalizados con el programa, a quienes se les proporciona información en general
	Atención de Público	En materias de organizaciones comunitarias, lo que se realiza en forma presencial en oficina, terreno y otros mecanismos	Dar información a las organizaciones de la provincia de Osorno, con respecto a la política pública	Junta de Vecinos, Comités de Seguridad, Comités de Vivienda, Adultos Mayores, Comité de Allegados, clubes, entre otras organizaciones
	Audiencias, Información pública periodística,	Audiencias a Usuarios(as) de la Provincia de Osorno, comunicados públicos de prensa	Informar a los usuarios(as) a través de comunicados de prensa de los hechos de la Gobernación Provincial de Osorno ,	Usuarios(as) de la Provincia de Osorno

	atención de público presencial		atención de público a usuarios(as), variadas consultas	
	Atención a Público extranjero	Atención de público en materia de extranjería	Dar información y realizar los trámites de extranjeros que se encuentran en la provincia de Osorno, realizando atención presencial, por teléfono	Los usuarios (as) son extranjeros que llegan a la provincia de Osorno
	Atención de Público en materia jurídica	Atención de público en materia de casos en ámbito jurídico	Orientar casos específicos enviados por el gobernador en materia jurídica	Usuarios(as) de la Provincia de Osorno, enviados por el Gobernador Provincial
	Atención de Público	Atención de Público	Dar Información y Orientar en Materia de Planes y Programas	Usuarios(as) de la provincia de Osorno, Organizaciones, Agrupaciones y usuarios(as) internos (as) de la Gobernación
Ministerio del Interior / Gobernación de Llanquihue	Diálogos Ciudadanos	Se realizan en coordinación con actores locales relevantes, en temas de importancia ciudadana	Entregar orientaciones de primera fuente y a la vez recoger aquellas inquietudes que permitan realizar un control de gestión de procedimientos y de las políticas públicas en general	Ciudadanos y ciudadanas de la Provincia de Llanquihue
	Audiencias con autoridad provincial	La primera autoridad provincial establece dentro del ejercicio de su cargo el recibir en su despacho de trabajo a ciudadanos (as), o representantes de ellos, para conversar de aquellos temas que a ellos les preocupa y les ocupa	Cumplir con el compromiso de la Presidenta de la República, de que este es un Gobierno que escucha a sus ciudadanos	Ciudadanos y ciudadanas de la provincia de Llanquihue
	Medios Electrónicos	En todos los documentos de la Gobernación Provincial de Llanquihue, se incorpora el correo de información ciudadana, además de la dirección de la web de la gobernación	Democratizar y facilitar el acceso a la información de todos los ciudadanos. Se entrega respuesta a través del mismo medio cuando es requerida, indistintamente de la consulta realizada.	Ciudadanos y ciudadanas de la provincia de Llanquihue
	Sistema integrado de atención a la ciudadanía	Permite a los ciudadanos (as) una mayor atención a través del registro de derivación y seguimiento adecuado de su solicitud ciudadana		Todos los ciudadanos que realizan consultas
	Programa Gobierno, Policía y Comunidad	La Gobernación, en conjunto con las policías y municipios, realizan reuniones con Juntas de Vecinos o la comunidad en general, quienes plantean problemáticas asociadas a la seguridad ciudadana en sectores urbanos y rurales	Se pretende una mayor cercanía del gobierno y las policías con la comunidad resolviendo en terreno los requerimientos planteados	Los ciudadanos e instituciones que participan en el programa
	Programa Gobierno Más Cerca	La Gobernación, a través de lo solicitado por los municipios y ciudadanos (as), o por la decisión del gobernador, realiza el programa en localidades rurales aisladas, en donde se realizan diversas reuniones con la comunidad (o audiencias individuales), la que plantea problemáticas asociadas a la seguridad, salud, educación o bien requerimientos de índole social e información respecto de los beneficios que entrega el gobierno por intermedio de los	Mejorar la accesibilidad de los beneficiarios y productos del Estado para las personas y familias que por diversas carencias (aislamiento, marginalidad o pobreza) no pueden acceder a las prestaciones a que tienen derecho	Todos los ciudadanos (as) que participan en el Programa Gobierno Más Cerca

		servicios públicos		
	Audiencias Gobernador	Los ciudadanos (as) solicitan audiencias al gobernador a través del jefe de gabinete de la repartición, el que entrega hora y fecha de la atención. La idea es que los ciudadanos puedan plantear en forma directa a la autoridad diversas situaciones	Permite a la ciudadanía el planteamiento de demandas o solicitudes al gobernador	Todos los ciudadanos que solicitan audiencias
	Proyecto CONACE	El proyecto se localiza en las comunas de Dalcahue y Achao. Se ejecutan acciones de prevención y difusión enfocadas a disminuir el consumo y tráfico de drogas y sustancias ilícitas a través de un trabajo conjunto con la comunidad, especialmente niños, preadolescentes y adultos	Involucrar a la comunidad, a través de charlas, mesas de trabajo y actividades de difusión, en la prevención de consumo de drogas y sustancias ilícitas.	Todos los ciudadanos (as) que participan en el programa, tanto en forma directa e indirecta.
	Programa Chile Solidario	Se realiza seguimiento a las familias egresadas del Programa Puente y coordinación con servicios públicos	Permite monitorear a las familias del Programa Puente	Todos los ciudadanos (as) beneficiarios del Programa Puente y Chile solidario

Fuente: elaboración propia con base en Link de Transparencia de ministerios de Chile. Se ha marcado en gris aquellos mecanismos que no constituyen mecanismos de participación.

Un intento de clasificación de todos los mecanismos de participación a nivel regional implantados por los ministerios o sus representaciones da cuenta de la clara preeminencia que tienen las **interfaces de información**. En efecto, según lo muestra la Tabla 4, el 60,5% corresponden a mecanismos a través de los cuales se proporciona información a la sociedad, mientras que un 33,2% están orientados a involucrarla en diagnósticos o decisiones (de ellos un 4,5% en consultas vinculantes y un 1,5% en participación deliberativa), un 6% en evaluaciones, y otro 6% en la ejecución de acciones públicas.

Por otra parte, los únicos esfuerzos por fortalecer la asociatividad aparecen vinculados con el Ministerio del Interior.

Tabla 4: Matriz de Clasificación de los Mecanismos de Participación Subnacional implementados por Ministerios

FASE ASOCIADA		TIPO DE PARTICIPACIÓN		
<i>Información</i> 60,5%		USO DE TI 24,2 %	Campañas de información 13,6%	Difusión de información 22,7%
<i>Diagnóstico y decisión</i> 33,2%		Consulta no vinculante 27,2%	Consulta vinculante 4,5%	Participación deliberativa 1,5%
<i>Implementación</i> 6%		Gestión interna, mejora de atención al usuario 0%	Ejecución delegada 0%	Co- ejecución, supervisión 6%
<i>Evaluación y reformulación</i> 6%		Quejas y reclamos 6%	Control Social 0%	

Fuente: elaboración propia con base en la clasificación de Fernández y Ordóñez (2007), a partir de los datos de mecanismos de participación recopilados en link de transparencia de ministerios. N= 66.

3. Los mecanismos de participación social instituidos por los Gobiernos Regionales en las regiones en estudio

Los medios a través de los se ha abordado la participación ciudadana durante los últimos gobiernos democráticos en Chile (1990 a 2009) luego de la Constitución Política del Estado (artículos 6 y 7) han sido el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 publicado en el Diario Oficial el 17 de noviembre del año 2001, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; el Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana de año 2001; y el Instructivo para la Participación Ciudadana de la Gestión Pública N° 008, de 27 de agosto 2008, en la resolución N° 1600, de 28 de octubre de 2008, de la Contraloría General de la República.

Dentro del Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana del año 2001, se hace alusión a las tareas correspondientes a los GOREs señalando la tarea de elaborar un Plan Regional de Participación Ciudadana, que debe ser incorporado en la Estrategia de Desarrollo Regional (EDR) (punto 7). Además, en el punto 8, se señala que los Ministerios y los Gobiernos Regionales realizarán, entre diciembre y enero de cada año, reuniones con las organizaciones de la sociedad civil de su sector, con el propósito de presentar una cuenta pública de su gestión anual y dialogar con respecto a sus funciones el año siguiente; finalmente en el punto 10 se señala que para facilitar el cumplimiento, el Ministerio Secretaría General de Gobierno dará seguimiento a su aplicación y evaluará su cumplimiento, así como también apoyará metodológicamente y con capacitaciones a las distintas instituciones públicas que deberán ponerlo en práctica¹⁵⁰.

Por otra parte, el Instructivo Presidencial de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública del año 2008, elaborado por el Gobierno de Michelle Bachelet, hace alusión a la tarea que tienen los Servicios Públicos y los Gobiernos Regionales, señalando: “con este propósito se ha dispuesto que como la participación ciudadana es un deber para cada órgano de la Administración del Estado, estos estarán obligados a:

- a. Establecer una norma de participación. Esta debe contemplar las formas en que las personas puedan incidir en el desarrollo de las políticas públicas que son de su competencia.
- b. Dar cuenta pública anual, directamente a la ciudadanía de la gestión de las políticas públicas que son de su competencia.
- c. Establecer Consejos de la Sociedad Civil, de carácter consultivo, cuya integración debe obedecer a los principios de diversidad, representatividad y pluralismo.

¹⁵⁰ Es relevante señalar que sólo la Estrategia de Desarrollo Regional de Los Lagos incorpora explícitamente la normativa de participación en relación al desarrollo de la región.

- d. Poner en conocimiento público la información relevante acerca de las políticas, programas, acciones y presupuestos, asegurando que ésta sea oportuna, completa y ampliamente accesible.

De este modo, cada Gobierno Regional posee una Norma General de Participación. En el caso del Gobierno Regional de Arica - Parinacota¹⁵¹, ésta incorpora cuatro ejes programáticos: 1. Derecho ciudadano a la información pública; 2. Gestión pública participativa; 3 Fortalecimiento de la sociedad civil; y 4. No discriminación y respeto a la diversidad. Los mecanismos de participación ciudadana a implementar por este GORE son: la cuenta pública participativa anual; el consejo de la sociedad civil; y el acceso de las personas a la información del servicio.

En el caso de la Norma General de Participación del Gobierno Regional de Coquimbo¹⁵² se consideran los mismos ejes programáticos señalados por la Región de Arica – Parinacota, y se incluyen como mecanismos de participación ciudadana: la cuenta pública anual; el consejo de la sociedad civil; el acceso de las personas a la información del servicio; la elaboración de instrumentos de Planificación; y el proceso de gestión de las inversiones.

Por su parte, la Norma General de Participación Ciudadana de la Región de Los Lagos,¹⁵³ contempla como ejes programáticos los mismos que las regiones anteriores y como mecanismos propone: la cuenta pública anual; el consejo de la sociedad civil; el sistema de acceso de las personas a la información del servicio; y los diálogos participativos.

En relación a los Consejos Consultivos, cabe destacar que a pesar que en las tres regiones mantienen el mismo carácter, sólo la Región de Los Lagos, a través de su normativa, determina explícitamente su constitución (cinco consejeros de la Provincia de Llanquihue, cuatro representantes de la Provincia de Osorno, cuatro representantes de la Provincia de Chiloé); además se establece un directorio y la duración de cada cargo. Las tareas de este Consejo se establecen también explícitamente, a saber: 1. Hacer recomendaciones y/o propuestas a la autoridad regional en cuanto a las políticas públicas y el fortalecimiento de la sociedad civil de la Región; 2. Podrán autoconvocarse y definir un reglamento de funcionamiento, sancionado por la mayoría absoluta de sus miembros; 3. Solicitar la presencia de las autoridades regionales, ministeriales, para tomar conocimiento sobre materias relevantes de interés público; y 4. Identificar y definir prioridades sociales de interés público para ponerlas en conocimiento y diálogo con la autoridad provincial o sectorial.

En el caso de la Región de Los Lagos, además, la estrategia de desarrollo regional¹⁵⁴ contempla entre las acciones prioritarias a abordar en relación a la Concertación Público

¹⁵¹ Aprobación de Norma General de Participación del Gobierno Regional de Arica – Parinacota: Resolución exenta N° 581, Arica, 15 de mayo del 2009.

¹⁵² Aprobación de Norma General de Participación del Gobierno Regional de Coquimbo: Resolución exenta N° 412, Arica, 10 de julio del 2009.

¹⁵³ Aprobación de Norma General de Participación del Gobierno Regional de Los Lagos. Resolución exenta N° 439, Arica, 19 de Mayo del 2009.

¹⁵⁴ Estrategia de la Región de Los Lagos 2009 -2020

Privada, la mejora de la capacidad de gestión articuladora de la autoridad regional; profundizar y consolidar modelos de gestión territorial; por otra parte, en cuanto al fortalecimiento democrático de la sociedad regional se contempla apoyar desde el gobierno regional el trabajo participativo de las municipalidades con las organizaciones sociales; apoyar en la elaboración y actualización de PLADECOS y planos reguladores; impulsar un programa regional para la implementación de presupuestos participativos regional, provincial, sectorial y comunal; y finalmente, el fortalecimiento de la asociación de municipios para presentar proyectos comunes, para abordar problemáticas territoriales.

Una primera conclusión que destaca al revisar los mecanismos de participación ciudadana implementados por los gobiernos regionales es que lo explicitado por la norma constituye una bajada “mecánica” de lo propuesto por el instructivo presidencial, con pocas variaciones en lo que se refiere a las particularidades regionales. Sólo destacan el Gobierno Regional de Los Lagos y, en especial, el Gobierno Regional de Coquimbo. Este último porque integra dentro de los mecanismos la elaboración de instrumentos de planificación y al proceso de inversión, aunque no se explicitan los mecanismos de participación. En el caso de la Región de Los Lagos, porque los diálogos participativos se proponen no sólo como instrumento de información con respecto a las políticas públicas, sino además como instrumento de consulta. Una aproximación adicional al panorama relativo a las interfaces entre el Estado y la sociedad que existen en las regiones, la proporciona el conocimiento de las iniciativas promovidas en este sentido por los propios Gores. A partir de los datos consignados por ellos en las tres regiones en estudio, es posible derivar la Tabla 5.

Como se puede apreciar en la referida Tabla, en el caso del GORE de Coquimbo al menos cuatro iniciativas están expresamente orientadas a crear instancias de articulación con la sociedad, mientras que en el Gore de Los Lagos sólo aparece consignada una. En el caso de la Región de Arica – Parinacota no existe ningún tipo de mecanismo o instancia de articulación, señalando que este tipo de iniciativas no aplica para este tipo de servicio.

Tabla 5: Mecanismos de Participación Social instituidos por los Gobiernos Regionales en las regiones en estudio

Nombre de la Institución	Nombre del mecanismo de participación ciudadana	Descripción del mecanismo de participación ciudadana	Propósito de la aplicación o implementación del mecanismo	Participantes y/o beneficiarios
GORE Coquimbo	Talleres con la comunidad	Talleres Informativos	Entrega de información de la oferta gubernamental existente en materias del 2% de cultura	Organizaciones comunitarias, Municipalidades.
	Talleres con Directores de Bandas y Orquestas sinfónicas	Recopilación de necesidades, sugerencias para la implementación de fondos	Construcción de las bases del Fondo de Orquestas y Bandas Sinfónicas y Fondo Concursable	Directores y responsables de bandas y orquestas de la región
	Pauta de evaluación	Consulta de autoevaluación y evaluación de la ejecución del fondo concursable	Mejorar la implementación de las asignaciones del Fondo concursable de Cultura, mejorar los procedimientos	Organizaciones ejecutores seleccionados
	Estudio de Identidad	A través de estudios de casos y entrevistas	Se aspira a determinar aspectos relevantes de la identidad de la región.	Casos seleccionados por territorio

Buzón ciudadan@	Preguntas de la comunidad hacia el Gore en materias específicas	Que la comunidad pueda acceder a través de consultas vía Web a información de beneficios, postulaciones y trámites	Las personas que ingresan registrándose al portal
Fondo de Tesis	Talleres Informativos y de recopilación de sugerencias	Entrega de información de la oferta gubernamental existente en materias de financiamiento de estudios de tesis	Alumnos pertenecientes a las universidades de la región
Talleres de socialización de diseños ya sea propios o en apoyo a Unidades técnicas Vialidad y Arquitectura	Talleres Informativos y evaluación de avances de obras	Socializar con la comunidad los diseños de proyectos y/o estudios que sean pertinentes y acordes con la localidad	Comunidad en general y dirigentes
Mesas Público – privadas	Las mesas público - privadas se constituyen en cada uno de los 12 sub-territorios en donde actúa el Programa de Infraestructura Rural (PIRDT)	El propósito de estas mesas en consensuar una visión estratégica del desarrollo del territorio, considerando sus principales ejes productivos, a partir de los cuales vincula inversiones en infraestructura con emprendimientos productivos. En definitiva el trabajo de la mesa público privada tiene como objetivo final generar un diagnóstico del territorio y una cartera de proyectos a ejecutar básicamente a través de la provisión del PIRDT	En las mesas participan Gobernadores, Alcaldes, Core, Servicios públicos y representantes de organizaciones sociales y productivas del territorio.-
Mesa Regional de Desarrollo Rural Campesino	Es el órgano colectivo y permanente de representantes de diversas instancias de participación y representación ciudadana, tanto pública como privada, la cual está compuesta de 3 partes: Gobierno Regional, Asociación de Municipios Rurales y Organizaciones campesinas. Trabaja en sesiones ordinarias (trimestrales) y extraordinarias, y está conformada además, por comisiones que se reúnen periódicamente levantando propuestas técnicas a la Mesa Regional	El propósito de este mecanismo de participación es generar un espacio de análisis, discusión, desarrollo de propuestas y seguimiento en las diversas problemáticas y acciones que afectan e interactúan con todo lo concerniente al mundo rural campesino de la Región de Coquimbo	Representantes de las Organizaciones Campesinas, Gobierno Regional, Servicios Públicos, Consejeros Regionales, Asociación de Municipios Rurales de la Región de Coquimbo
Comisión Regional de Uso del Borde Costero	Es la instancia de participación definida en la política nacional de uso del borde costero, en las regiones, la cual está constituida por el Gobierno Regional, servicios públicos, Alcaldes, Gobernadores marítimos y representantes de las organizaciones del sector pesquero, acuícola y Turístico. Se reúne en sesiones ordinarias y extraordinarias, y está constituida además por comisiones las cuales son las encargadas de entregar propuestas técnicas a la CRUBC	El propósito de este mecanismo de participación es generar un espacio de análisis, discusión, desarrollo de propuestas y seguimiento en las diversas materias concernientes al ordenamiento territorial, desarrollo productivo, conflictos de intereses y evaluación de iniciativas que se desarrollen en el Borde Costero de la Región de Coquimbo	Gobierno Regional, Servicios Públicos, Gobernación Marítima, Municipios, Armada de Chile, Consejeros Regionales, Universidades Regionales, Empresa Portuaria de Coquimbo, Organizaciones productivas del ámbito pesquero (artesanal e industrial), acuícola y turístico de la Región de Coquimbo
Comité de Integración Paso	Participación en Comisiones o Subcomisiones que sesionan	Recoger inquietudes regionales relacionadas con el desarrollo de las	Servicios Públicos, Municipios, Universidades,

	Agua Negra	durante el Comité de Integración, el cual se realiza una vez al año	funciones de control fronterizo, la facilitación del tránsito terrestre binacional, temas de integración binacional atinentes a las diversas subcomisiones que sesionan	Empresarios, Asociaciones Empresariales, Dirigentes Sociales, agrupaciones, Organizaciones Juveniles, entre otros
	Comisión Regional Bicentenario	Participación en las reuniones de la Comisión Regional, a solicitud del Intendente. Asimismo existe un mecanismo de consulta denominado comisiones asesoras provinciales	Comisión Regional: Recoger distintas miradas que aporten a materializar y orientar las iniciativas que conduzcan a que la Región de Coquimbo celebre el Bicentenario. Comisiones asesoras provinciales: Opiniones con pertinencia (territorial y temática) respecto de iniciativas	Autoridades Públicas, Universitarias, Empresarios, Sociedad Civil en general y relacionadas con el Arte y la Cultura
GORE Los Lagos	Encuentro Intersectorial	Reunión o Encuentro entre distintos Servicios Públicos y la Comunidad, priorizando sectores aislados. En una primera instancia se conversa con las autoridades políticas para la definición del territorio a intervenir. Luego, con el apoyo del municipio local, se trasladan al lugar para sostener una primera reunión con los dirigentes sociales del sector con los cuales se ven las necesidades y se fija una fecha para la realización del Encuentro Intersectorial. Posteriormente el Intendente convoca a los Seremis o Jefes de Servicio al Encuentro y finalmente éste se lleva a cabo con la presencia de toda la comunidad, intercambiando opiniones y atendiendo casos particulares y adoptándose acuerdos en las distintas materias. Finalmente se forma una comisión que hará seguimiento a los compromisos	La idea es producir el diálogo entre las distintas autoridades y la comunidad a objeto de resolver los problemas del sector, o por lo menos responder con franqueza sobre la factibilidad de solucionar el o los problemas planteados, para así no generar falsas expectativas y ser claros y realistas en relación a los eventuales plazos de solución	Intendente Regional, Gobernadores Provinciales, Seremis, Directores Regionales, Jefes de Servicios, Municipalidad, Juntas de Vecinos, Clubes Deportivos, Talleres Laborales, Asociaciones gremiales, Comités de Viviendas, etc., Comunidad en general
GORE Arica Parinacota	Sin Información (se señala “no aplica para este servicio”).			

Fuente: elaboración propia con base en el Link de Transparencia de Gobiernos Regionales de las regiones de estudio (Arica- Parinacota, Coquimbo y Los Lagos).

Las Tablas 6 y 7, que siguen a continuación, ilustran acerca de los tipos de participación a los que corresponden los mecanismos señalados precedentemente. A partir de la información que éstas entregan puede concluirse que las experiencias implementadas por los gobiernos regionales en las regiones del estudio se orientan básicamente hacia la etapa de *Diagnóstico y decisión* (49,9 en la Región de Coquimbo y un 100% en la Región de Los Lagos). Cabe destacar, además, la escasa cantidad de mecanismos de participación ciudadana que implementan los Gobiernos Regionales.

Tabla 6: Matriz de clasificación de la participación ciudadana instituida por el Gobierno Regional de Coquimbo

Fase Asociada	TIPO DE PARTICIPACIÓN		
Información 33.3%	USO DE TI 8.3%	Campañas 0%	Difusión de información 25%
Diagnóstico y decisión 49.9%	Consulta no vinculante 25%	Consulta vinculante 16.6%	Participación deliberativa 8.3%
Implementación 16.6%	Gestión interna, mejora de atención al usuario 16.6%	Ejecución delegada 0%	Co- ejecución, supervisión 0%
Evaluación y reformulación 0%	Consultas, quejas y reclamos 0%	Control Social 0%	

Fuente: elaboración propia a partir de la clasificación de Fernández y Ordóñez (2007), con base en información recopilada en link de transparencia de ministerios del país. N=12.

Tabla 7: Matriz de clasificación de la participación ciudadana instituida por el Gobierno Regional Los Lagos

Fase Asociada	TIPO DE PARTICIPACIÓN		
Información 0%	USO DE TI 0%	Campañas 0%	Difusión de información 0%
Diagnóstico y decisión 100%	Consulta no vinculante 100%	Consulta vinculante 0%	Participación deliberativa 0%
Implementación 0%	Gestión interna, mejora de atención al usuario 0%	Ejecución delegada 0%	Co- ejecución, supervisión 0%
Evaluación y reformulación 0%	Consultas, quejas y reclamos 0%	Control Social 0%	

Fuente: elaboración propia a partir de la clasificación de Fernández y Ordóñez (2007), con base en información recopilada en link de transparencia de ministerios del país. N= 1.

4. Una mirada de síntesis

Resulta pertinente agrupar todos los mecanismos de participación ciudadana considerados por los ministerios del país y los gobiernos regionales en las tres regiones del estudio, a fin de reconocer la oferta global existente y contrastarla por medio del trabajo de campo en relación a su utilización. La Tabla 8, que da cuenta de esta agrupación, muestra que los mecanismos de participación subnacional están orientados principalmente a las etapas de *Información* (55,5%) y de *Diagnostico y decisión* (36,5%), quedando relegadas a un segundo orden las etapas

de *Implementación y Evaluación y Reformulación* que en conjunto acumulan tan solo 7,5% de la totalidad de los instrumentos.

Tabla 8: Matriz de clasificación de los mecanismos de participación subnacional implementados por Ministerios y Gobiernos Regionales en las tres regiones del estudio (Arica – Parinacota, Coquimbo y Los Lagos)

FASE ASOCIADA	TIPO DE PARTICIPACIÓN		
<i>Información</i> 55.5%	USO DE TI 21.5%	Campañas de información 11.3%	Difusión de información 22.7%
<i>Diagnóstico y decisión</i> 36.5%	Consulta no vinculante 26.5%	Consulta vinculante 7.5%	Participación deliberativa 2.5%
<i>Implementación</i> 5%	Gestión interna, mejora de atención al usuario 2.5%	Ejecución delegada 0%	Co- ejecución, supervisión 2.5%
<i>Evaluación y reformulación</i> 2.5%	Quejas y reclamos 2.5%	Control Social 0%	

Fuente: Tabla de Fernández y Ordóñez, 2007 a partir de datos de mecanismos de participación recopilada en link de transparencia de ministerios. N=79.

Los hallazgos de la etapa de terreno principalmente aluden a las dificultades que tienen los gobiernos regionales para implementar espacios de participación directos, tanto por la lejanía que se tiene con los ciudadanos, como por no contar con presupuestos específicos para implementar esos espacios, salvo a través de instancias de planificación territorial.

Una de las vías de acortar la distancia entre los gobiernos regionales y la ciudadanía ha sido la implementación de los “Gobiernos en terreno”, que tienen como objetivo informar a la ciudadanía con respecto al trabajo que realiza el Gobierno Regional, pero principalmente para promover los programas y proyectos del Gobierno Central.

Las instancias de participación que se implementan desde las regiones están orientadas principalmente a hacer operativas las “Políticas de Participación” que, como observamos anteriormente, son diseñadas desde el nivel central y tienen su bajada en iniciativas puntuales. En el caso de la Región de Arica – Parinacota esta política se operativiza por medio de “Plazas Ciudadanas, donde se recogen demandas y necesidades urgentes de la ciudadanía” (Entrevista GORE Arica Parinacota).

Otro de los instrumentos relevantes para promover la participación desde los GOREs son las Estrategias de Desarrollo Regional (EDR), las cuales permiten convocar a los diversos actores que son parte de las regiones. Pero, según lo evidencia el estudio de campo, no en todas las regiones las EDR se elaboran participativamente. Cuando sí contemplan participación ciudadana, los municipios suelen ser los encargados de la convocatoria, debido a su cercanía con los actores sociales. En todo caso, una de las limitantes observadas es aunar criterios entre los diversos actores convocados a participar (gremios, empresarios, estudiantes, entre otros), ya que se percibe que hay sectores que tienen mayores influencias

para ejercer “supremacía respecto hacia donde deber ir el desarrollo de la región” (GORE Arica – Parinacota).

Entre los alcances relevantes de los mecanismos de participación vinculados a las EDR, figura la posibilidad de transformación que se genera en las regiones. En la regiones de Los Lagos y del Bío Bío, por medio de instancias de reconocimiento de necesidades y problemáticas comunes, se han acogido demandas sociales o se ha identificado la oportunidad desde la institucionalidad regional, de reconocer territorios que integran a municipios y que en algunos casos superan los límites políticos administrativos de las provincias¹⁵⁵.

Una de las instancias de participación ciudadana valorada por los tres gobiernos regionales estudiados son las “Mesas Territoriales”, las cuales desde su propio diagnóstico han permitido promover “políticas regionales de forma más permanente”. Una de las razones esgrimidas en relación a la relevancia de estas instancias es que la convocatoria desde los organismos públicos otorga mayor seriedad a las instancias, y además asegura la presencia del sector privado y de la sociedad civil.

Las mesas en la mayor parte de las veces se implementan a diversas escalas territoriales, como mesas regionales, provinciales o municipalidades. Estas experiencias se consideran muy exitosas en convocatoria (Entrevista GORE Los Lagos; Entrevista GORE Arica – Parinacota).

Dentro de los resultados alcanzados por estas mesas está el establecimiento de “acuerdos de largo plazo”, los cuales se pretenden plasmar en decretos, en instrumentos de planificación, “para que de esta forma no sean sólo declaraciones de buenas intenciones” (Entrevista GORE Coquimbo).

Una de las experiencias relevantes de participación es la implementada en la Región de Coquimbo a partir de las reivindicaciones del mundo rural: la “Mesa Rural Campesina de Coquimbo”, dentro de la cual participan representantes del Gobierno Regional, de las SEREMÍAS, de la Asociación de Municipios Rurales, y actores sociales y productivos que componen la diversidad rural de la región. En palabras de Sergio Ríos *“ésta es una experiencia de modernización institucional de los órganos de Gobierno y municipalidades, y de desarrollo de la capacidad organizativa de los campesinos para incidir en la construcción de políticas regionales de desarrollo rural, que se manifiesta en un acuerdo entre las partes mencionadas de instalar una institucionalidad participativa que tiene como misión elaborar y ejecutar un Plan de Desarrollo, con la concurrencia de una amplia gama de entidades públicas y de la sociedad civil que en su acción abordan la ruralidad”* (Ríos, 2008).

En relación a los mecanismos de participación ciudadana, como se señaló anteriormente, estos son parte del mandato de la Agenda Pro – Participación, y en primera instancia su implementación está a cargo de la SEREMIA de la SEGEOB, específicamente del encargado de participación ciudadana. Este tiene como tarea desarrollar mecanismos de

¹⁵⁵ Ejemplo de esta situación es la Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Económico Local AMDEL en la Región del Bío Bío y la nueva territorialización que se realizada a partir de la EDR en la Región de Los Lagos.

información, y de recopilación de reclamos y dudas de los ciudadanos, además del fortalecimiento de la sociedad civil, principalmente para el fortalecimiento de liderazgos y elaboración de proyectos, además del fondo para la Sociedad Civil que dentro de su estrategia regional tiene como propósito el encadenamiento de actores asentados en las regiones (Entrevista a Funcionario de Participación Ciudadana SEREMI SEGEFOB Región de los Lagos).

Otro de los mecanismos relevantes que se implementan en la Región de los Lagos son los Diálogos Participativos, en coordinación con salud, educación y CONAMA, entre otros. A través de este instrumento los actores sociales construyen propuestas desde su perspectiva regional; esta experiencia además incluye una etapa de seguimiento (Entrevista Funcionario de Participación Ciudadana SEREMI SEGEFOB Región de los Lagos).

La manera de operativizar regionalmente la Agenda Pro Participación es principalmente informando de los instrumentos, programas y políticas que vienen planteados a nivel central. La SEGEFOB tiene como limitante, desde la perspectiva de sus propios funcionarios, que el presupuesto es centralizado, por lo que no es posible adaptar mecanismos específicos para las realidades regionales (Entrevista Funcionario de Participación Ciudadana SEREMI SEGEFOB Región de Coquimbo).

La relevancia que adquieren los gabinetes en terreno, en el caso de la región de Coquimbo, se debe a la innovación metodológica con que se implementan. En esta instancia participan el Intendente con los Servicios, el gabinete sesiona en terreno, y en algunos casos se hacen reuniones específicas con servicios donde la comunidad tenga problemáticas puntuales.

Otro de los mecanismos relevantes que están en proceso de constitución son los Consejos de la Sociedad Civil, los que principalmente contribuyen en el caso de las SEREMÍAS de la SEGEFOB a la elección de los proyectos correspondientes de los fondos de la sociedad civil.

CONCLUSIONES

En general, los mecanismos de participación implementados en las regiones se caracterizan por ser de carácter informativo, y en gran medida diseñados por las instancias centrales con presencia en el territorio, muchas veces sin ninguna injerencia de los GOREs.

A pesar de lo anterior, es posible identificar experiencias innovadoras en relación a la articulación entre los ámbitos locales y nacionales. Por ejemplo, este es el caso de la Mesa Rural de Coquimbo, a partir de la cual se está elaborando la Política Rural para la Región de Coquimbo, experiencia única a escala nacional, ya que sería la primera región en implementar una política rural que responda específicamente a las demandas de este sector. Esta instancia, según las fuentes, permite la deliberación entre actores de diferentes sectores de la institucionalidad pública, además de poseer un reglamento específico, diseñado de forma participativa, lo que posibilita una mayor incidencia de los actores de la sociedad civil en las decisiones que se toman.

Por otra parte, cabe destacar el rol que ha asumido la SEREMÍA de la SEGEGOG en la articulación de la oferta pública de participación, específicamente por medio de su encargado de participación, el cual tiene la función de coordinar a escala regional la oferta de participación que se desea implementar a nivel de servicios públicos.

También cabe relevar el rol que adquieren las “mesas público – privadas” a escala regional, ya que a partir de este instrumento los gobiernos regionales convocan y son atendidos por los diversos actores que componen los territorios. Estas mesas surgen tanto por demanda de la sociedad civil, en acotados casos, o como parte de instancias de planificación territorial o de formación de políticas públicas.

En todo caso, una de las aprehensiones que puede surgir frente a estos mecanismos de participación es que han proliferado en gran parte como respuestas de las instituciones públicas a las problemáticas que se les presentan, lo que pudiera estar promoviendo la excesiva fragmentación de la participación ciudadana a nivel regional y local. Además, los déficits de instancias deliberativas y la ausencia de medios expresos para modificar las asimetrías de poder social, pudieran comprometer la eficacia de tales mecanismos de participación para lograr incidencia “desde abajo” en las decisiones y políticas que afectan a la sociedad y, en especial a los sectores vulnerables.

Finalmente, es pertinente recordar que el estudio de la OCDE sugiere para mejorar la participación en Chile, el fortalecimiento de la transparencia dentro de estas instancias, promover incentivos para recuperar la confianza de los actores locales a los procesos participativos, y tener en cuenta que “la excesiva participación genera fatiga y una idea de tiempo perdido, particularmente si hay costos de oportunidad” (OCDE, 2009).

BIBLIOGRAFÍA

Fernández, M. y Ordoñez, M. (2007), *Participación Ciudadana en la Agenda Gubernamental de 2007. Caracterización de los Compromisos*. Programa Ciudadanía y Gestión Pública. En: <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/barometro/Informe%20final%20S.E..pdf>.

Viveros, Felipe (2008), Marco Jurídico de la Participación Ciudadana en Chile, en De la Maza, Gonzalo, Informe Final, Mecanismos de Participación Ciudadana en el Diseño, Implementación y Evaluación de Políticas Públicas. Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Universidad de Los Lagos, Santiago de Chile.

Links de Transparencia de Ministerios de Chile

Ministerio del Interior <http://www.interior.gov.cl>

Ministerio de Relaciones Exteriores <http://www.minrel.gov.cl>

Ministerio de Defensa <http://www.defensa.cl>

Ministerio de Hacienda <http://www.hacienda.gov.cl>

Ministerio Secretaría General de la Presidencia <http://www.segpres.cl>

Ministerio Secretaría General de Gobierno <http://www.msgg.gov.cl>

Ministerio de Economía <http://www.economia.cl>

Ministerio de Planificación <http://www.mideplan.cl>

Ministerio de Educación <http://www.mineduc.cl/>

Ministerio de Justicia <http://www.minjusticia.cl>

Ministerio del Trabajo y Previsión social <http://www.mintrab.gob.cl>

Ministerio de Obras Públicas <http://www.mop.cl>

Ministerio de Salud <http://www.minsal.cl>

Ministerio de Vivienda y Urbanismo <http://www.minvu.cl>

Ministerio de Agricultura <http://www.agricultura.gob.cl>

Ministerio de Minería <http://www.minmineria.cl>

Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones <http://www.mtt.gov.cl>

Ministerio de Bienes Nacionales <http://www.bienes.cl>

Comisión Nacional de Energía <http://www.cne.cl>

Servicio Nacional de la Mujer <http://www.sernam.gov.cl>

Consejo Nacional de la Cultura y Las Artes <http://www.consejodelacultura.cl>

Comisión Nacional de Medio Ambiente <http://www.conama.cl>

Link de Transparencia de Gobierno Regional de Arica – Parinacota

<http://www.gorearicayparinacota.cl/>

Link de Transparencia de Gobierno Regional de Coquimbo

<http://www.gorecoquimbo.cl>

Link de Transparencia de Gobierno Regional de Los Lagos

<http://www.goreloslagos.cl/>

Norma General de Participación del Gobierno Regional de Arica – Parinacota. Resolución exenta N° 581, Arica, 15 de mayo del 2009.

Norma General de Participación del Gobierno Regional de Coquimbo. Resolución exenta N° 412, Arica, 10 de julio del 2009.

Norma General de Participación del Gobierno Regional de Los Lagos. Resolución exenta N° 439, Arica, 19 de Mayo del 2009.

OCDE (2009), Estudios Territoriales de la OCDE CHILE. Ed. OCDE y Ministerio del Interior del Gobierno de Chile para la edición en español.

Ríos, Sergio (2008), Consejos de Desarrollo Local: una experiencia de participación campesina en la Región de Coquimbo, Chile. Documento preparado para Encuentro Innovación Local En América Latina, organizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE). Ciudad de México.

ANEXO 1: Actores institucionales entrevistados en las regiones del estudio (Arica – Parinacota, Coquimbo, Los Lagos)

Región	Cargo	Nombre
Arica – Parinacota	Jefe División de análisis Control y Gestión	Patricio Negrón
Arica – Parinacota	Jefa División de Planificación y Desarrollo Territorial	Héctor Donoso
Arica – Parinacota	Jefe División Administración y finanzas	Alejo Palma
Arica – Parinacota	SEREMI de Gobierno	Cristián Cruces
Coquimbo	Jefe División de análisis Control y Gestión	Luis Henríquez
Coquimbo	Jefa División de Planificación y Desarrollo Territorial	Raquel Oyarzún
Coquimbo	Jefe División Administración y finanzas	Carlos Cortés
Coquimbo	Encargada de Participación SEREMI de Gobierno	Yuvica Aguilera
Coquimbo	Secretaría Ejecutiva del CORE	Valeria Cerda
Los Lagos	Jefe División de análisis Control y Gestión	René Uribe
Los Lagos	Jefa División de Planificación y Desarrollo Territorial	Sergio Bustamante
Los Lagos	Jefe División Administración y finanzas	Patricio Maragaño
Los Lagos	Profesional de Participación SEREMI de Gobierno	Miriam Mora
Los Lagos	Secretario Ejecutivo del CORE	Hardy Quezada

ANEXO 2:

Tabla 1: Matriz de Clasificación de la Participación Ciudadana - Tipos de Participación y Fase Asociada de la Política Mecanismos de Participación Subnacional implementados por Ministerios

FASE ASOCIADA	TIPO DE PARTICIPACIÓN		
Información	USO DE TI - Portal Quiero Mi Barrio (MINVU / SEREMI Región de Los Lagos) - Portal Ciudadano (Ministerio del Interior – Intendencia Región de Coquimbo) - Medios Electrónicos (Ministerio del Interior / Gobernación de Llanquihue) - SIAC (MINVU/ SEREMI Coquimbo) -SIAC (Ministerio del Interior / Intendencia Región de Coquimbo) - Contáctenos (MINVU / SEREMI Región de Los Lagos) - SIAC (Ministerio del Interior – Provincia de Parinacota) - SIAC (Ministerio del Interior Gobernación Provincial del Limarí) - SIAC (Ministerio del Interior / Intendencia Región de Los Lagos) - SIAC (Ministerio del Interior/ Gobernación Provincial Osorno) - SIAC (Ministerio del Interior / Gobernación de Llanquihue) - SERSUF (MINVU / SEREMI Región de Coquimbo) - SERSUF (MINVU / SEREMI Región de Los Lagos) - Cartas MINVU (MINVU/ SEREMI Coquimbo) - Sistema Cartas MINVU (MINVU/ SEREMI Los Lagos) - Portal WEB www.gobernacionparinacota.gov.cl N=16	Campañas de información - Charla de orientación a grupos organizado Programa Quiero Mi Barrio (MINVU/ SEREMI Arica – Parinacota) -Programa Gobierno + Cerca (Ministerio del Interior/ Provincia Parinacota) - Programa Gobierno más cerca (Ministerio del Interior / Gobernación Provincial Osorno) - Programa Gobierno más cerca (Ministerio del Interior / Gobernación de Llanquihue) - Gobierno + Cerca (Ministerio del Interior – Gobernación Provincia del Limarí) - Gobierno más cerca (MINVU/ SEREMI Arica – Parinacota) - Plaza Ciudadana (MINVU/ SEREMI Arica – Parinacota) - Oficina en terreno (MINVU/ SEREMI Arica – Parinacota) - Información de los subsidios (MINVU / SEREMI Región de Los Lagos) N=16	Difusión de información - Cuenta Pública Participativa (MINVU/ SEREMI Los Lagos) - Ceremonia Público – Mediática (MINVU/ SEREMI Los Lagos) - Talleres diversos ámbitos (MINVU Los Lagos) - Reunión Comité de allegados (Ministerio del Interior – Intendencia Arica Parinacota) - Comité Público – Privado de Seguridad (Ministerio del Interior – Intendencia Arica Parinacota) - Reuniones con Juntas de Vecinos (Ministerio del Interior – Intendencia Arica Parinacota) - Cuenta Pública Participativa (Ministerio del Interior – Intendencia Región de Coquimbo) - Cuenta Pública (Ministerio del Interior – Gobernación Provincia del Limarí) - Carta de Derechos Ciudadanos (Ministerio del Interior – Gobernación Provincia del Limarí) - Cuenta Pública (Ministerio del Interior – Intendencia Región de Los Lagos) - Audiencias, Información pública con el Programa ONEMI (Ministerio del Interior/ Gobernación Provincial Osorno) - Gobierno, Policía y Comunidad (Ministerio del Interior/ Gobernación Provincial Osorno) - Comunicados de prensa (Ministerio del Interior/ Gobernación Provincial Osorno) - Programa Policía y Comunidad (Ministerio del Interior / Gobernación de Llanquihue) - Programa Gobierno - Policía – Comunidad (Ministerio del Interior / Provincia de Parinacota) N=15
Diagnóstico y decisión	Consulta no vinculante - Mesas de diálogo social (Ministerio del trabajo) - Participación Ciudadana en el SEIA (CONAMA) - Participación Ciudadana en Normas Ambientales (CONAMA) - Comisiones Regionales – provinciales de Plaguicidas (Servicio de Salud Pública -	Consulta vinculante - Jornada de acuerdos ciudadanos. Programa Chilemprende (Ministerio del trabajo / SENCE) - Comités Concesionales Regionales (Ministerio de Bienes Nacionales) - Programa Parinacota Emprende (Ministerio del Interior / Provincia de Parinacota) N= 3	Participación deliberativa - Órganos colegiados CNCA (Consejo nacional de la Cultura y las Artes) N= 1

	MINSAL) - Mesa Nacional de Confederaciones campesinas (MINAGRI) - Mesas Regionales de supervisión de las medidas para la AFC de INDAP (MINAGRI) - Consejos directivos del INIA, nacional y regionales (MINAGRI) - Consejos Asesores Nacional, Regionales y de Área en INDAP (MINAGRI) - Comisiones Regionales de Seguridad de tránsito (MTT) - Mesas Artísticas Regionales (CNCA) - Reuniones Consejos vecinales de desarrollo (MINVU / SEREMI Región de Los Lagos) - Comité de protección social (Ministerio del Interior/ Provincia de Parícuta) - Diálogos Ciudadanos (Ministerio del Interior / Gobernación de Llanquihue) - Proyecto CONACE (Ministerio del Interior / Gobernación de Llanquihue) - Consejo Asesor Regional Ministerial (Servicio de Salud – MINSAL) - Audiencias Públicas (Ministerio del Interior / Gobernación Provincial de Osorno) - Audiencia con autoridad Provincial (Ministerio del Interior / Gobernación de Llanquihue) - Audiencias Otorgadas por SEREMI de Vivienda (MINVU / SEREMI Región de Los Lagos) N= 18		
Implementación	Gestión interna, mejora de atención al usuario	Ejecución delegada	Co- ejecución, supervisión - Consejos de Participación Social de las Direcciones de los Servicios de Salud (MINSAL) - CIRA (MINSAL) N=2
Evaluación y reformulación	Quejas y reclamos - OIRS (Ministerio del Interior – Intendencia Región de Coquimbo) - OIRS (Ministerio del Interior – Intendencia Región de Los Lagos) N=2	Control Social	

Fuente: Tabla de Fernández y Ordóñez, 2007 a partir de datos de mecanismos de participación recopilada en link de transparencia de ministerios. N=66

Tabla 2: Matriz de Clasificación de la Participación Ciudadana - Tipos de Participación y Fase Asociada de la Política Gobierno Regional - Región de Coquimbo

Fase Asociada	TIPO DE PARTICIPACIÓN		
<i>Información</i>	USO DE TI - Buzón ciudadan@ (GORE Coquimbo)	Campañas	Difusión de información - Talleres con la comunidad (GORE Coquimbo) - Fondo de tesis (GORE Coquimbo) - Talleres de socialización de diseños Unidades Técnicas de Vialidad y Arquitectura (GORE Coquimbo)
<i>Diagnóstico y decisión</i>	Consulta no vinculante - Talleres con Directores de Bandas y Orquestas Sinfónicas (GORE Coquimbo) - Mesas público – privadas (GORE Coquimbo) - Comisión Regional Bicentenario (GORE Coquimbo)	Consulta vinculante - Comisión Regional de Uso del Bordo Costero (GORE Coquimbo) - Comité de Integración Paso Agua Negra (GORE Coquimbo)	Participación deliberativa - Mesa Regional de Desarrollo Rural Campesino (GORE Coquimbo)
<i>Implementación</i>	Gestión interna, mejora de atención al usuario - Pauta de evaluación (GORE Coquimbo) - Estudio Identidad (GORE Coquimbo)	Ejecución delegada	Co- ejecución, supervisión
<i>Evaluación y reformulación</i>	Consultas, quejas y reclamos	Control Social	

Fuente: Fernández y Ordóñez, 2007 con base en información recopilada en link de transparencia de ministerios del país. N=12.

Tabla 3: Matriz de Clasificación de la Participación Ciudadana Tipos de Participación y Fase Asociada de la Política Gobierno Regional Los Lagos

Fase Asociada	TIPO DE PARTICIPACIÓN		
<i>Información</i>	USO DE TI	Campañas	Difusión de información
<i>Diagnóstico y decisión</i>	Consulta no vinculante - Encuentro Intersectorial (GORE Los Lagos)	Consulta vinculante	Participación deliberativa
<i>Implementación</i>	Gestión interna, mejora de atención al usuario	Ejecución delegada	Co- ejecución, supervisión
<i>Evaluación y reformulación</i>	Consultas, quejas y reclamos	Control Social	

Fuente: Fernández y Ordóñez, 2007 con base en información recopilada en link de transparencia de ministerios del país. N=1.

Tabla 4: Matriz de Clasificación de la Participación Ciudadana - Tipos de Participación y Fase Asociada de la Política Mecanismos de Participación Subnacional implementados por Ministerios y Gobiernos Regionales en las tres regiones del estudio (Arica – Parinacota, Coquimbo y Los Lagos)

FASE ASOCIADA	TIPO DE PARTICIPACIÓN		
Información	USO DE TI <ul style="list-style-type: none"> - Portal Quiero Mi Barrio (MINVU / SEREMI Región de Los Lagos) - Portal Ciudadano (Ministerio del Interior – Intendencia Región de Coquimbo) - Medios Electrónicos (Ministerio del Interior / Gobernación de Llanquihue) - SIAC (MINVU/ SEREMI Coquimbo) - SIAC (Ministerio del Interior / Intendencia Región de Coquimbo) - Contáctenos (MINVU / SEREMI Región de Los Lagos) - SIAC (Ministerio del Interior – Provincia de Parinacota) - SIAC (Ministerio del Interior Gobernación Provincial del Limarí) - SIAC (Ministerio del Interior / Intendencia Región de Los Lagos) - SIAC (Ministerio del Interior/ Gobernación Provincial Osorno) - SIAC (Ministerio del Interior / Gobernación de Llanquihue) - SERSUF (MINVU / SEREMI Región de Coquimbo) - SERSUF (MINVU / SEREMI Región de Los Lagos) - Cartas MINVU (MINVU/ SEREMI Coquimbo) - Sistema Cartas MINVU (MINVU/ SEREMI Los Lagos) - Portal WEB www.gobernacionparinacota.gov.cl - Buzón ciudadano@ (GORE Coquimbo) N=17	Campañas de información <ul style="list-style-type: none"> - Charla de orientación a grupos organizado Programa Quiero Mi Barrio (MINVU/ SEREMI Arica – Parinacota) - Programa Gobierno + Cerca (Ministerio del Interior/ Provincia Parinacota) - Programa Gobierno más cerca (Ministerio del Interior / Gobernación Provincial Osorno) - Programa Gobierno más cerca (Ministerio del Interior / Gobernación de Llanquihue) - Gobierno + Cerca (Ministerio del Interior – Gobernación Provincia del Limarí) - Gobierno más cerca (MINVU/ SEREMI Arica – Parinacota) - Plaza Ciudadana (MINVU/ SEREMI Arica – Parinacota) - Oficina en terreno (MINVU/ SEREMI Arica – Parinacota) - Información de los subsidios (MINVU / SEREMI Región de Los Lagos) N=9	Difusión de información <ul style="list-style-type: none"> - Cuenta Pública Participativa (MINVU/ SEREMI Los Lagos) - Ceremonia Público – Mediática (MINVU/ SEREMI Los Lagos) - Talleres diversos ámbitos (MINVU Los Lagos) - Reunión Comité de allegados (Ministerio del Interior – Intendencia Arica Parinacota) - Comité Público – Privado de Seguridad (Ministerio del Interior – Intendencia Arica Parinacota) - Reuniones con Juntas de Vecinos (Ministerio del Interior – Intendencia Arica Parinacota) - Cuenta Pública Participativa (Ministerio del Interior – Intendencia Región de Coquimbo) - Cuenta Pública (Ministerio del Interior – Gobernación Provincia del Limarí) - Carta de Derechos Ciudadanos (Ministerio del Interior – Gobernación Provincia del Limarí) - Cuenta Pública (Ministerio del Interior – Intendencia Región de Los Lagos) - Audiencias, Información pública con el Programa ONEMI (Ministerio del Interior/ Gobernación Provincial Osorno) - Gobierno, Policía y Comunidad (Ministerio del Interior/ Gobernación Provincial Osorno) - Comunicados de prensa (Ministerio del Interior/ Gobernación Provincial Osorno) - Programa Policía y Comunidad (Ministerio del Interior / Gobernación de Llanquihue) - Programa Gobierno - Policía – Comunidad (Ministerio del Interior / Provincia de Parinacota) - Talleres con la comunidad (GORE Coquimbo) - Fondo de tesis (GORE Coquimbo) - Talleres de socialización de diseños Unidades Técnicas de Vialidad y Arquitectura (GORE Coquimbo) N=18
Diagnóstico y decisión	Consulta no vinculante <ul style="list-style-type: none"> - Mesas de diálogo social (Ministerio del trabajo) - Participación Ciudadana en el SEIA (CONAMA) - Participación Ciudadana en Normas Ambientales (CONAMA) - Comisiones Regionales – provinciales de Plaguicidas (Servicio de Salud Pública - MINSAL) - Mesa Nacional de Confederaciones campesinas (MINAGRI) - Mesas Regionales de supervisión de las medidas para la AFC de INDAP (MINAGRI) - Consejos directivos del INIA, nacional y regionales (MINAGRI) - Consejos Asesores Nacional, Regionales y de Área en INDAP 	Consulta vinculante <ul style="list-style-type: none"> - Jornada de acuerdos ciudadanos. Programa Chilemprende (Ministerio del trabajo / SENCE) - Comités Concesionales Regionales (Ministerio de Bienes Nacionales) - Programa Parinacota Emprende (Ministerio del Interior / Provincia de Parinacota) - Comisión Regional de Uso del Borde Costero (GORE Coquimbo) - Comité de Integración Paso Agua Negra (GORE Coquimbo) - Encuentro Intersectorial (GORE Los Lagos) N= 6	Participación deliberativa <ul style="list-style-type: none"> - Órganos colegiados CNCA (Consejo nacional de la Cultura y las Artes) - Mesa Regional de Desarrollo Rural Campesino (GORE Coquimbo) N= 2

	(MINAGRI) - Comisiones Regionales de Seguridad de tránsito (MTT) - Mesas Artísticas Regionales (CNCA) - Reuniones Consejos vecinales de desarrollo (MINVU / SEREMI Región de Los Lagos) - Comité de protección social (Ministerio del Interior/ Provincia de Parinacota) - Diálogos Ciudadanos (Ministerio del Interior / Gobernación de Llanquihue) - Proyecto CONACE (Ministerio del Interior / Gobernación de Llanquihue) - Consejo Asesor Regional Ministerial (Servicio de Salud – MINSAL) - Audiencias Públicas (Ministerio del Interior / Gobernación Provincial de Osorno) - Audiencia con autoridad Provincial (Ministerio del Interior / Gobernación de Llanquihue) - Audiencias Otorgadas por SEREMI de Vivienda (MINVU / SEREMI Región de Los Lagos) - Talleres con Directores de Bandas y Orquestas Sinfónicas (GORE Coquimbo) - Mesas público – privadas (GORE Coquimbo) - Comisión Regional Bicentenario (GORE Coquimbo) N= 21		
Implementación	Gestión interna, mejora de atención al usuario - Pauta de evaluación (GORE Coquimbo) - Estudio Identidad (GORE Coquimbo) N=2	Ejecución delegada	Co- ejecución, supervisión - Consejos de Participación Social de las Direcciones de los Servicios de Salud (MINSAL) - CIRA (MINSAL) N=2
Evaluación y reformulación	Quejas y reclamos - OIRS (Ministerio del Interior – Intendencia Región de Coquimbo) - OIRS (Ministerio del Interior – Intendencia Región de Los Lagos) N=2	Control Social	

Fuente: Tabla de Fernández y Ordóñez, 2007 a partir de datos de mecanismos de participación recopilada en link de transparencia de ministerios. N=79

Anexo 7: Rol del Ministerio de Hacienda y la DIPRES en el Proceso de Descentralización del Estado

Marcelo Ramírez Valenzuela¹⁵⁶

I. Introducción

La reflexión sobre el rol del Ministerio de Hacienda y la DIPRES en el proceso de descentralización del Estado, surge a partir de un argumento que se ha generalizado en los distintos foros sobre esta temática y que por lo tanto constituye una especie de lugar común. Esto es que uno de los principales problemas para avanzar en el proceso es precisamente la actuación de esta institución, justificada en función de la responsable administración de las finanzas públicas. En esta línea investigaciones recientes han concluido que “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”¹⁵⁷. En este plano, es más bien directamente la Dirección de Presupuestos la que a nuestro juicio se transforma en el actor clave del sistema, gracias a la incidencia que tiene en la definición de las políticas de descentralización y en la forma que se van asignando los recursos que se requieren año a año.

Desde nuestra perspectiva vamos a intentar demostrar un argumento algo distinto, que introduce algunos matices al análisis, y es que el Ministerio de Hacienda y específicamente la DIPRES no juegan en el marco del proceso descentralizador, un rol tan distinto al que desempeñan respecto al conjunto de la institucionalidad pública, que es un rol preponderante y en algún sentido hegemónico en lo que se refiere a su participación y al protagonismo que tiene en los procesos de diseño y evaluación del conjunto de las políticas públicas e incluso en la evaluación del desempeño de las propias instituciones. Esta constituye la primera hipótesis general orientadora del análisis.

Por otra parte, en relación con el financiamiento del sistema nacional-regional, el rol que desempeña la DIPRES es claramente compartido con otra institución relevante para el funcionamiento de este sistema, como lo es la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, quién en este ámbito juega un papel tanto o más significativo, por lo tanto, esta idea se transforma en la segunda hipótesis a intentar comprobar a través de las reflexiones siguientes.

Hay que advertir que el énfasis del presente análisis está puesto en la relación del nivel central del Gobierno con el sistema de regiones, y en particular en cómo se comportan dos actores principales del sistema en términos globales, como ocurre con la DIPRES y la SUBDERE. Por esta razón sólo nos referiremos al sistema municipal cuando sea estrictamente necesario.

¹⁵⁶ Latitud SUR Consultores

¹⁵⁷ Leyton, Cristian, “Balance del proceso de descentralización en Chile 1990-2005: una mirada regional y municipal”, Universidad de Chile. Estudio de Caso N° 94, Santiago, pág. 34.

De esta forma, secuencialmente el análisis se va desarrollando desde la presentación de algunos antecedentes imprescindibles sobre el conjunto del proceso de descentralización, para luego referirse al rol de Hacienda y la DIPRES en el contexto de la institucionalidad estatal y en el marco del funcionamiento del sistema nacional - regional. En este último caso las referencias se amplían al papel desempeñado por la SUBDERE en este sistema, puesto que es un actor institucional de enorme relevancia en el mismo.

II. Antecedentes generales del estudio

El presente análisis se contextualiza en un conjunto de estudios desarrollados por la Universidad de Los Lagos, por encargo de la SUBDERE, que parten de un enfoque de los procesos de descentralización del Estado, que reconoce fundamentalmente tres grandes dimensiones en las que este proceso debiera expresarse. Estas dimensiones son: la dimensión institucional-estatal, la dimensión social y la dimensión política.

La primera de estas dimensiones, institucional-estatal, está referida al campo institucionalizado del gobierno, sobre la base de normativa jurídica y alto grado de formalización. La segunda dimensión, social, está referida a la constitución de los actores sociales regionales, y la tercera dimensión, política, se relaciona con las reglas del sistema político, con sus actores y sus interrelaciones.

En este marco se pretende, en las páginas siguientes, desarrollar un análisis del rol que ha jugado el Ministerio de Hacienda y en particular la Dirección de Presupuesto (DIPRES) en el funcionamiento de las instituciones que conforman el sistema de administración territorial del Estado chileno. De esta forma el estudio se sitúa en la primera de las dimensiones descritas, relacionada con el funcionamiento de una parte relevante de la institucionalidad del Estado a nivel central.

a. Dinámica del proceso de descentralización: reformas graduales y ausencia de modelo

La descentralización del Estado chileno es un proceso que aún está lejos de decantarse y en la perspectiva de la historia larga del país podría incluso afirmarse que éste proceso es de reciente desarrollo. Esto es lo que ha determinado que los afanes descentralizadores y en general los que apuntan a la modernización de la estructura estatal, hayan estado presentes en la reflexión política y en la definición de las políticas públicas prácticamente desde mediados de la década de los 60 del siglo pasado, es decir, desde hace poco más de cuatro décadas, experimentando una cierta dinámica de aceleración a mediados de los 70 y luego un más decisivo avance a partir de la restauración de la democracia. En este período se constatan una serie de avances e hitos que han ido perfilando un diseño de Estado descentralizado que rompe con la condición histórica del Estado chileno, caracterizada por una fuerte centralización sustentada en un acentuado presidencialismo y concentración de las decisiones de gobierno en el ejecutivo, pero que aún no permiten configurar una imagen totalmente definida del escenario institucional final. Dicho en otros términos, en el proceso de descentralización chileno no hay un claro, evidente y consensuado punto de llegada, situación

que por cierto afecta la forma como se posicionan y desempeñan estratégicamente el conjunto de actores institucionales que participan en este proceso.

Por otra parte, tal como lo señalan Aghón y Casas, “la descentralización puede presentar los mismos problemas que otro tipo de reformas, por lo que es natural que se despierten fuertes resistencias en los actores involucrados, incluido el propio sector gubernamental”¹⁵⁸. Sin embargo, y jugando como argumentación a favor de este tipo de reformas, estos autores sostienen que la descentralización al ser un proceso transversal diluye sus efectos en múltiples actores institucionales y que, por lo tanto, constituye una oportunidad de mejorar el funcionamiento del Estado que implica riesgos no mayores a los relacionados con otro tipo de reformas, como por ejemplo en el campo de las políticas la salud y educación, ámbitos en los que precisamente se han cometido errores significativos en las últimas décadas, con costos asociados de enorme relevancia para la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, lo que se ha constatado en los últimos años es que luego de una aceleración significativa del proceso de descentralización, verificada a principios de los 90 con la democratización de los municipios y la creación de los Gobiernos Regionales, se produce una disminución de la intensidad de los cambios y una sucesión de reformas fallidas promovidas desde la SUBDERE. De hecho, de las reformas más significativas impulsadas por el Gobierno, entre las que se contaba por ejemplo la elección de los Consejeros Regionales y la resolución de la problemática administrativa de las áreas metropolitanas, sólo se aprueba en 2006 la creación de dos nuevas regiones, iniciativa que evidentemente acoge las demandas legítimas de las Provincias de Valdivia y Arica, pero que logra consensuar un apoyo favorable en el Congreso fundamentalmente porque es asumida como una reivindicación propia de algunos influyentes senadores y porque no tiene ningún efecto que disminuya el poder central respecto al conjunto del sistema de regiones.

No obstante, hay que consignar el avanzado trámite de la modificación constitucional que promueve la elección directa de los Consejeros Regionales, como un cambio mayor que, desde la perspectiva de la teoría neo institucional, tiene un enorme potencial para alterar efectivamente la dinámica y correlación de fuerzas entre los actores preponderantes en la gestión regional. Queda pendiente un cambio relevante en la conformación de los Gobiernos Regionales, la elección de la máxima autoridad regional, que permitiría transformar definitivamente a Chile desde un Estado Unitario clásico a un Estado Unitario Regional, modelo de organización estatal que se ha ido imponiendo en algunos países europeos y en la mayoría de los países latinoamericanos.

Por otra parte, desde el punto de vista del avance global del proceso de descentralización hay que señalar que uno de los problemas que evidencia el sistema es la escasa sincronización en el traspaso de competencias y funciones a los Gobiernos Regionales y Municipalidades y los recursos financieros y humanos que se requieren para administrar estas competencias.

¹⁵⁸ “Descentralización fiscal en América Latina”, CEPAL/GTZ, Santiago, 1996, p. 113.

b. El sesgo centralista de los Ministerios y Servicios

Es indudable que en una parte importante de la tecnocracia pública del aparato central del Estado, existe la idea acerca de que la eficiencia en el diseño y en parte también en la ejecución de las políticas públicas, pasa por la concentración de las decisiones en sus propias manos, sobre la base de la idea general de que en la mayoría de las regiones no existen los cuadros técnicos necesarios para el buen desempeño de estas tareas. El fundamento de esta convicción no es soslayable, puesto que efectivamente hay un desequilibrio en la repartición en el territorio de capital humano calificado y en algunas regiones del país se constata un déficit importante de cuadros profesionales y técnicos. Sin embargo, el uso argumental de la constatación anterior se relativiza y puede caracterizarse como una falacia, puesto que está suficientemente demostrado que el conocimiento técnico y en particular las habilidades necesarias para una gestión eficiente, se desarrollan en gran medida en la puesta en práctica de las atribuciones, en este caso, en el ejercicio de la función de gobierno.

Lo anterior se traduce en una cierta resistencia tecnocrática al traspaso de competencias y funciones a los niveles subnacionales del Estado y en la proliferación de tácticas conducentes a mantener o al menos condicionar las decisiones más relevantes relativas a ciertas políticas e iniciativas programáticas que se consideran y se presentan en el discurso público como estratégicas o simplemente de interés nacional.

Si de todas formas se considera la existencia de un cierto déficit técnico profesional en las regiones y municipios, habría que señalar que este es sin duda un problema que se hace más evidente sólo en algunas regiones del país y que se expresa finalmente en una realidad extremadamente heterogénea, en la que sobresalen casos de regiones de alta complejidad y altamente competitivas, razón por la que el problema se transforma más bien en la nula diferenciación que caracteriza al proceso descentralizador que se ha concebido y desarrollado a través de medidas diseñadas en forma estándar, para regiones que tienen puntos de partida diferenciados y condiciones esencialmente distintas.

III. Rol del Ministerio de Hacienda y de la DIPRES en el marco del funcionamiento global del Estado

Para intentar esclarecer el rol desempeñado por el Ministerio de Hacienda y la DIPRES en el proceso de descentralización se requiere antes que nada identificar los objetivos centrales que orientan su acción institucional.

La misión del Ministerio de Hacienda, en el contexto de la gestión del Estado chileno, es “Maximizar el potencial de crecimiento de largo plazo de la economía y fomentar el mejor uso de los recursos productivos del país para alcanzar un crecimiento económico sustentable que se traduzca en una mejor calidad de vida para todos los chilenos y chilenas, especialmente los sectores más postergados y vulnerables”¹⁵⁹, siendo el primero de sus objetivos estratégicos la administración responsable “de la política fiscal, de acuerdo al contexto macroeconómico,

¹⁵⁹ Portal institucional del Ministerio de Hacienda.

para fomentar el potencial de crecimiento de largo plazo y contribuir con ello, a mejorar calidad de vida de chilenos y chilenas, especialmente de los sectores más postergados y vulnerables”.

El Ministerio de Hacienda tiene en su estructura tres organismos dependientes, como son la Dirección de Presupuestos, la Tesorería General de la República y la Casa de Moneda y, a la vez, tiene otros diez organismos relacionados, entre los que se cuentan el Servicio de Impuestos Internos, Servicio Nacional de Aduanas, Dirección de Compras y Contratación Pública, Dirección Nacional del Servicio Civil, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Casinos y Juegos, Unidad de Análisis Financiero, BancoEstado y Consejo de Defensa del Estado. El eje de la coordinación de este conjunto de instituciones con el Ministerio de Hacienda, radica en aspectos de carácter funcional y no territorial, razón por la que salvo situaciones muy específicas, la coordinación entre estos organismos no se da en las regiones, cuestión que puede explicar la mínima expresión orgánica de este Ministerio en cada una de las regiones del país.

Si bien las directrices generales y la gestión de la política económica son determinadas por el Ministerio de Hacienda, la configuración de los presupuestos anuales y plurianuales que acompañan a las diversas políticas públicas diseñadas por el Gobierno, es de responsabilidad de uno de sus organismos dependientes, extremadamente gravitante para el funcionamiento del conjunto de la institucionalidad pública, como lo es la Dirección de Presupuestos (DIPRES). Precisamente el presente análisis se centra en la vinculación de la DIPRES con una línea de acción específica del Gobierno que es la política de descentralización.

El Estado chileno cuenta prácticamente desde su nacimiento con un órgano responsable del presupuesto de la nación, el que se ha constituido en una piedra angular para el funcionamiento del entramado institucional estatal.

La misión institucional de la Dirección de Presupuestos está relacionada con la “eficiente asignación y uso de los recursos públicos en el marco de la política fiscal, mediante la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión. Lo anterior implica formular la Ley de Presupuestos, realizar modificaciones al presupuesto vigente por medio de decretos, elaborar los programas de caja mensuales y registrar el gasto mensual, efectivo y devengado por Institución”¹⁶⁰

Para el cumplimiento de su misión la DIPRES se ha dotado de una estructura institucional que ha ido paulatinamente evolucionando y complejizando, en función precisamente de la ampliación orgánica de sus ámbitos de competencia, en el marco de la gestión global del Estado chileno.

Entre los antecedentes histórico-institucionales más relevantes se encuentra el Decreto con Fuerza de Ley N° 1824 de 24 de agosto de 1927, que dio forma a la denominada “Oficina del Presupuesto”. La DIPRES se constituye como tal en 1960, cuando se modifica el nombre de la Oficina de Presupuestos. El artículo 1° del DFL N° 106 de ese año denominó a la antigua Oficina del Presupuesto y Finanzas como “Dirección de Presupuestos, estableciendo su

¹⁶⁰ Portal WEB DIPRES.

dependencia del Ministerio de Hacienda y fijando entre sus principales funciones la elaboración del presupuesto de la Nación y la aplicación de la política presupuestaria”¹⁶¹.

En la evolución del rol institucional de la DIPRES y de la conceptualización del presupuesto, en el contexto de la estructura orgánica del estado, es importante constatar el giro que se produce en la década de los 60. En ese período y bajo el gobierno de Jorge Alessandri “el presupuesto comenzó a ser concebido como un instrumento de programación de corto plazo, estrechamente vinculado al sistema de planificación. Este último sistema, como en muchos países en esa época, era de tipo piramidal con la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) en la cúspide y subdivisiones verticales para los distintos sectores económicos”¹⁶². Efectivamente, siguiendo en esos años una tendencia instalada en Latinoamérica, que se relacionó, entre otros factores, con los condicionamientos a la cooperación para el desarrollo promovidos por la Alianza para el Progreso, Chile al igual que la mayoría de los países de la región conformó un órgano de alto nivel en la estructura del Estado, que asumiera la tarea de planificar y promover un desarrollo equilibrado del territorio, sentando de paso las bases de las futuras políticas de descentralización del país.

Con la fundación de ODEPLAN y el posicionamiento de la planificación como herramienta clave para orientar la gestión del Estado, se radica en este organismo la coordinación del proceso de diseño de la estrategia nacional de desarrollo. En este contexto y en relación con la tarea desempeñada por la DIPRES, “la planificación debía dar las grandes orientaciones para la asignación de recursos y el presupuesto pasaba a ser el instrumento de ejecución anual de los programas y proyectos”¹⁶³. Es decir, en esta etapa hay una subordinación más evidente por parte de los sectores y de los otros organismos que contribuyen a la elaboración y ejecución de las políticas públicas, al proyecto de desarrollo nacional articulado por un organismo político técnico como la ODEPLAN.

Complementariamente a la definición del presupuesto en función de la estrategia nacional, según la propia DIPRES en la misma década de los 60 se le encomienda a este organismo la tarea de hacer más eficiente la gestión de la administración pública. Esta tarea se le asigna específicamente a la Oficina Central de Organización y Método (OCOM). En esta línea, “el 12 de agosto de 1970 se dictó el Decreto N° 182 que aprobó el Reglamento Orgánico y de Funcionamiento de la Subdirección de Racionalización y Función Pública de la DIPRES”¹⁶⁴.

El tránsito hacia una versión maximalista de la preocupación de esta institución por la eficiencia en la gestión pública empieza a manifestarse a partir de 1993, gracias a la consolidación del “Plan Piloto de Modernización de la Gestión de Servicios Públicos” desarrollado por la DIPRES, cuyo objetivo estaba relacionado con el mejoramiento de la gestión y con la medición del desempeño de los servicios y ministerios. Desde esta institución se administra un complejo sistema de control de gestión vinculado al presupuesto, que incluye un enorme conjunto de indicadores que permiten monitorear el desempeño de la institucionalidad pública, sistema al que se agregan otros instrumentos que han proyectado a

¹⁶¹ DIPRES, “La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. 75 años Una Mirada Histórica”, Santiago, 2003.

¹⁶² Idem, pág. 20.

¹⁶³ Idem, pág. 20.

¹⁶⁴ Ibid, pág. 22.

la DIPRES hacia la evaluación integral de los programas desarrollados por el sector público. Estos instrumentos son: el Sistema de Evaluación de Programas Gubernamentales, los Balances de Gestión Integral, el Fondo Común Concursable para iniciativas incrementales a cada presupuesto institucional y los conocidos Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) que establecieron la relación con los incentivos para el desempeño de los funcionarios.

En el caso del Sistema de Evaluación de Programas Gubernamentales se trata de un sistema de evaluación ex –post que empieza a desarrollarse a partir de 1997 y que se ha extendido al desarrollo de otras dos líneas que expanden la perspectiva evaluativa de la DIPRES. En este sentido y desde el año 2001 se ejecuta una línea de Evaluación de Impacto y desde el 2002 un tipo de evaluación institucional denominada Evaluación Comprehensiva del Gasto.

La Evaluación de Impacto es realizada fundamentalmente en aquellos programas que involucran montos significativos de recursos públicos y, por cierto, es un tipo de análisis programático que va más allá de la evaluación sobre el uso de los recursos estatales, sino que persigue “la evaluación de los resultados de los programas, entendidos como los beneficios de corto, mediano y largo plazo (impacto del programa) según corresponda, con la evaluación de eficiencia y economía en el uso de los recursos, y con los aspectos relativos a la gestión de los procesos internos de los programas”¹⁶⁵.

Consecuentemente, las recomendaciones de las evaluaciones de impacto apuntan generalmente a la introducción de ajustes al diseño de los programas analizados e incluso, si es pertinente, a la dependencia o anclaje institucional de estos programas, como por ejemplo ocurre con las recomendaciones que contempla la “Evaluación en Profundidad de Becas de Postgrado” que involucró en 2007 a los Ministerios de Planificación, Educación y de Relaciones Exteriores.

En la caso de la Evaluación Comprehensiva del Gasto, el foco está puesto en el análisis de la coherencia institucional de los ministerios y servicios públicos. El objetivo de esta línea es “evaluar el conjunto de procedimientos, programas y políticas que administra un Ministerio. Lo anterior implica evaluar la racionalidad de la estructura institucional y la distribución de funciones entre los distintos Servicios que componen un Ministerio, así como también evaluar la eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos institucionales”¹⁶⁶. En esta línea evaluativa las recomendaciones finales apuntan a aspectos macro, relacionados por ejemplo con el diseño organizacional de la institución analizada, así como con el diseño del conjunto de sus iniciativas programáticas.

Los Balances de Gestión Integral, cuyo objetivo es informar en forma de cuenta pública al Congreso Nacional sobre objetivos, metas y resultados de los servicios, si bien son de responsabilidad de los propios servicios, complementan la mirada global de la DIPRES respecto al funcionamiento del conjunto de la institucionalidad pública.

El Fondo de Modernización de la Gestión incorpora un Comité Asesor conformado por expertos nominados por los Ministerios del Interior, Hacienda, Secretaría General de la

¹⁶⁵ Portal WEB DIPRES

¹⁶⁶ Portal WEB DIPRES.

Presidencia y de Economía, en la tarea de evaluar iniciativas que apunten la generación de “una propuesta concreta de solución de un problema o necesidad en la gestión actual de los programas, instrumentos o instituciones públicas que proveen bienes y servicios al ciudadano, preferentemente aquellos vinculados al ámbito económico productivo”¹⁶⁷. En este caso, en forma más acotada, la DIPRES interviene en el proceso de definición de parte de las líneas de innovación programática del sector vinculado al desarrollo productivo.

La puesta en práctica de los instrumentos de la DIPRES orientados a la evaluación de programas e instituciones públicas, ha estado respaldada también por el Parlamento, que año a año ha suscrito con el Gobierno el llamado “Protocolo de Acuerdo que acompaña el despacho de la Ley de Presupuestos del Sector Público”, en el que se consigna explícitamente el conjunto de iniciativas programáticas e instituciones a ser evaluadas en el año respectivo por la DIPRES.

Incluso la SUBDERE aparece en estos Protocolos con el requisito de contar con la “asistencia técnica de la DIPRES” en relación con temas inherentes a su exclusiva misión institucional, como ocurre por ejemplo con el diseño del “Programa de Fortalecimiento de la Gestión Subnacional”, consignado en el Protocolo que acompaña la Ley de Presupuestos 2008 y en el que se señala explícitamente que “para perfeccionar el diseño del Programa, la Subsecretaría de Desarrollo Regional contará con la asistencia técnica de la Dirección de Presupuestos”¹⁶⁸. Lo mismo ocurrió ese año con el “Programa Piloto de Coordinación de Programas Sociales en Áreas Metropolitanas”. Ambas líneas fueron refrendadas, en los mismos términos, en el Protocolo de Acuerdo para el año 2009.

En definitiva, la conjugación del conjunto de instrumentos descritos, ha fortalecido el rol protagónico que desempeña la DIPRES en el contexto de la estructura institucional de Estado, generando a la vez una situación que es cuestionada por muchos actores asociados a la institucionalidad pública y que se expresa en que, la misma institución que lidera el proceso de asignación de recursos, cumple simultáneamente la función de evaluación de la eficiencia en el uso de estos recursos y el desempeño de las instituciones.

Disciplina fiscal y centralización

Por otra parte y tal como se ha señalado, un objetivo central en la tarea desarrollada por la DIPRES es mantener una rigurosa disciplina fiscal, para lo que se reconoce como una condición importante la centralización eficaz de sus políticas y procedimientos. De hecho en estos términos valoran positivamente el desempeño de Chile el BID y el Banco Mundial¹⁶⁹. En esta dirección se inscriben los sistemas de formulación presupuestaria y de definición del gasto, además de políticas definidas por el país en este ámbito tales como la Regla de Superavit Estructural.

¹⁶⁷ Bases Administrativas del Concurso del Fondo de Modernización de la Gestión Pública 2009.

¹⁶⁸ “Protocolo de Acuerdo que acompaña el despacho de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2008”, p. 5.

¹⁶⁹ Evaluación de la Capacidad de Gestión Financiera de marzo de 2005, citada por el propio director de presupuestos en presentación de septiembre de 2005.

Esto significa que uno de los pilares sobre los que se estructura el diseño y gestión del presupuesto (la centralización de las políticas y procedimientos), tensiona al sistema en la dirección opuesta al proceso que promueve una mayor autonomía en la gestión de las instituciones subnacionales.

Existe consenso en señalar que la forma como se han definido y gestionado los recursos del Estado en las últimas dos décadas, junto con la consolidación de la democracia y la consecuente estabilidad política, constituyen factores que explican en gran medida el crecimiento económico y el importante nivel de desarrollo alcanzado por el país en el mismo período. Esta realidad se hace más evidente si se compara la evolución, en esta misma etapa, de la economía chilena y de la dinámica de nuestra democracia con la que han experimentado los países del entorno latinoamericano. Esto significa evidentemente la existencia de un aval de peso para darle legitimidad al tipo de política económica y gestión presupuestaria impulsada por los gobiernos de la Concertación y, en particular, por el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuesto. La alta legitimidad institucional adquirida por este sector a su vez le ha servido de robusta plataforma para incursionar en ámbitos de las políticas públicas que, tal como ya se ha descrito, no se vinculan rigurosamente a la gestión de las finanzas, sino que también, se relacionan con el diseño político-programático y la evaluación global de estas iniciativas y de las instituciones públicas que las diseñan y ejecutan.

IV. La DIPRES en la estructura central y territorial del Estado: el sistema nacional-regional

En relación con la gestión territorial del Estado y el proceso de descentralización del Estado, el rol que desempeña el Ministerio de Hacienda radica fundamentalmente en la tarea desarrollada por la Dirección de Presupuestos.

Como ya se ha señalado, la DIPRES ha tenido una evolución organizacional que ha ampliado sus ámbitos de competencia. En esta dirección a la DIPRES se la dota en 1970 de la Subdirección de Racionalización y Función Pública y más recientemente de la División de Control de Gestión Pública.

En términos generales puede señalarse que es indudable que los principios que inspiran la gestión de las finanzas públicas condicionan el funcionamiento del conjunto de la estructura del Estado y no sólo la evolución del proceso de descentralización estatal.

Consecuentemente puede afirmarse que el Ministerio de Hacienda y en particular la DIPRES juegan un rol predominante, incluso hegemónico, en la estructura del Estado chileno, derivado entre otros factores de la relevancia política que ha adquirido el equilibrio macroeconómico en función del modelo de desarrollo chileno y, en segundo lugar, de la ausencia en el aparato central del Estado de una Agencia de gobierno, que contribuya a la definición estratégica de las políticas públicas, con una perspectiva de mediano y largo plazo, rol que en el pasado desempeñó la antigua ODEPLAN, hoy convertida en un Ministerio de Planificación que en la actualidad es más el responsable de la coordinación de una parte de la política de desarrollo social que de la planificación de la estrategia de desarrollo nacional.

Dicho en otros términos, en la estructura central del Estado chileno no existe un organismo situado en el entorno institucional presidencial, por lo tanto con cierto poder político, con la misión de orientar política y técnicamente el conjunto de las políticas públicas impulsadas por el Gobierno y de hacer de contraparte en el proceso de construcción de las políticas sectoriales. Este rol lo desempeña la DIPRES, condicionando desde una lógica económica el funcionamiento del conjunto del Estado. De esta forma, en el escenario político institucional nacional el Ministerio de Hacienda, y la DIPRES en particular, se mueven sin muchos contrapesos, desempeñando la DIPRES en el proceso de formulación presupuestaria una función que va más allá de la definición del marco presupuestario para cada sector y de la contención de los compromisos de gasto, sino que la sitúa también en el plano de la co-definición de los objetivos de estas políticas e incluso del diseño programático.

En este marco, la DIPRES no sólo gravita en la administración presupuestaria del Estado, sino que también en el ámbito del diseño de las políticas públicas e incluso en el programático, así como también en el desarrollo del proceso de evaluación de las inversiones públicas y en el de la evaluación de políticas y programas.

De la misma forma y en un plano más operativo pero no por ello menos relevante, otra expresión de la fortaleza institucional de la DIPRES, determinada por el poder político que tiene y por su legitimidad técnica, es el poder de negociación que tiene cada uno de los sectorialistas de esta Dirección en el proceso general de asignación de recursos a las diferentes instituciones públicas. Estos sectorialistas son prácticamente inmunes incluso a la presión que, en el contexto de la negociación presupuestaria, intenten ejercer autoridades del resto de las instituciones del Estado, en función de su interés por obtener financiamiento para iniciativas de política públicas definidas en relación con su misión institucional, con las instrucciones emanadas de la Presidencia de la República y con los enfoques y prioridades político-técnicas que se derivan de este mandato. Esta significativa capacidad de negociación de los sectorialistas tiene su fundamento en la fortaleza institucional y en la posición de poder en que se encuentra la propia DIPRES, en el contexto de la dinámica del juego de actores institucionales en que se resuelve el ciclo de diseño y ejecución de las políticas públicas. Esto se expresa claramente en el proceso de elaboración presupuestaria, descrito en páginas posteriores.

En este marco, la capacidad de influencia de la DIPRES en la definición de las políticas y del diseño programático dependerá de la fortaleza política y técnica de cada actor institucional. Aunque sin ninguna duda se requeriría un análisis más riguroso, sobre la base de investigación empírica, es posible plantear preliminarmente que, al margen de las prioridades presidenciales, los énfasis en las políticas públicas sectoriales se resuelven en el contexto de una negociación presupuestaria en la que se impone, en mayor o menor medida, el enfoque normativo de la DIPRES, dependiendo de la performance político técnica de cada institución y particularmente de la de sus autoridades.

En definitiva, en el campo de las políticas de descentralización, la conjugación de la posición de predominio institucional de la DIPRES y su opción estratégica por la centralización del proceso de asignación de los recursos públicos, ha dificultado la concreción de una agenda descentralizadora más ambiciosa, idea que, como ya se ha señalado, está instalada en la percepción del resto de los actores que intervienen en este proceso.

V. La DIPRES y la SUBDERE en el contexto de la Gestión de los Gobiernos Regionales

Para referirse al rol que desempeña la DIPRES en el contexto del funcionamiento de los Gobiernos Regionales, desde la perspectiva del presente análisis se hace imprescindible hacer simultáneamente referencias a cómo se comporta en este ámbito la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, puesto que una de nuestras hipótesis conductoras es que en la definición de la estructura de los presupuestos regionales y de las directrices que orientan el gasto de estos recursos, la función de contraparte de los Gobiernos Regionales involucra a estos dos organismos del gobierno central. Previo a este análisis se harán algunas referencias relativas a la descentralización fiscal, tema pendiente en Chile, pero que en el enfoque teórico de la descentralización y en la evolución observada en otros países, se constituye en una dimensión clave que hay que tener a la vista.

a. La Descentralización Fiscal

Partiendo de la base de que en el diseño de una política de descentralización del Estado es necesario considerar al menos tres dimensiones relevantes, relacionadas con los aspectos políticos, administrativos y financieros de este proceso, resulta imprescindible para un país abordar la discusión acerca de “cómo asegurar que la descentralización promueva una mayor eficiencia en la asignación de recursos en la economía e identificar si es posible un grado óptimo de descentralización en materia tributaria y en las responsabilidades del gasto”¹⁷⁰. De la misma forma, se hace necesario resguardar una cierta sincronía en los procesos de distribución territorial del poder político, la transferencia de funciones y competencias, y la transferencia de recursos. Este último punto resulta clave para asegurar un pleno ejercicio de las potestades políticas transferidas (o devueltas) a los órganos subnacionales y para resguardar un eficiente desempeño en la gestión por parte de estos órganos de las nuevas funciones de las que se hacen responsables frente a la ciudadanía y consecuentemente para garantizar la legitimidad de estas instituciones, derivada de la evaluación positiva por parte de las comunidades locales.

Por otra parte, si como lo sostienen Aghón y Krause¹⁷¹ no hay mucha discusión respecto a que la política macroeconómica compete al gobierno central, a que cabrían en la misma categoría las políticas de redistribución del ingreso y a que en la asignación de recursos y provisión de bienes si es posible pensar que la provisión de algunos de estos bienes públicos es más eficiente si se radica en órganos subnacionales. Precisamente en esta línea se han situado los argumentos a favor de una mayor descentralización de los recursos estatales, a partir de la idea de que este tipo de medidas contribuiría a la modernización del Estado.

Asimismo, para aproximarse correctamente a la temática de la descentralización fiscal, resulta interesante mencionar los dos modelos de asignación de recursos hacia los niveles subnacionales o de administración territorial, que rescata en su análisis sobre este tema Claudia Serrano. Estos modelos son el de *public choice* y el de agente-principal. En el primero de estos, “las unidades subnacionales disponen de ingresos propios por la vía tributaria y

¹⁷⁰ Aghón, Gabriel y Krause-Junk, Gerold, “Descentralización Fiscal en América Latina”, CEPAL/GTZ, 1996, pág. 22.

¹⁷¹ *Ibid.*, pág. 23.

determinan autónomamente qué políticas y programas impulsar”¹⁷². En el segundo de estos modelos, “el nivel central actúa como principal y asigna recursos al nivel subnacional mediante transferencia, señalando a éste, mediante un mecanismo de incentivos, en qué emplear los recursos. En este diseño, el agente actúa por delegación del principal”¹⁷³.

Coincidiendo en parte con la perspectiva de esta autora en el texto ya referenciado, quién a su vez se apoya en el planteamiento de Espinoza y Marcel, el caso chileno correspondería al de agente-principal. Serrano especifica que en función de este modelo se habría avanzado en el ámbito de la descentralización de los servicios de educación y salud, pero que en el nivel regional este modelo se relativizaría en función del importante margen de autonomía de gasto que tienen los gobiernos regionales, sobre la base de los recursos que le asigna el nivel central. A nuestro juicio, la correspondencia con el modelo de agente-principal es más amplia e incluso se ha fortalecido en los últimos años, puesto que, independientemente de la disposición de una mayor cuantía de recursos a libre disposición de los Gobiernos Regionales, esta situación se hace menos clara si se considera, por una parte, el aumento explosivo de las llamadas “provisiones”, que condicionan el uso de los recursos de acuerdo a criterios establecidos en el nivel central, y, por otra, la presencia en los GORES de un órgano como el Intendente, principal gestor de estos recursos, de evidente dependencia de este nivel.

En definitiva si se analizan las dos líneas en torno a las que puede estructurarse la descentralización fiscal, la descentralización del gasto y de los ingresos, la conclusión más evidente es que en la primera de ellas se registran avances sustantivos en términos de la magnitud y el porcentaje de los recursos de inversión pública que son decididos a nivel regional o local, no obstante, en los últimos años se aprecia cierto retroceso derivado de la mantención e introducción de nuevos condicionamientos al uso del FNDP. En segundo lugar, en materia de descentralización de los ingresos no se registran avances y ni siquiera el tema está instalado en la agenda pública. De esta forma, si se suman la focalización de la gestión regional en el gasto de recursos asignados por el gobierno central, la nula participación que se tiene en este nivel en la generación de recursos públicos y la escasa transparencia de la acción de los GORES, producto de la forma como se determinan sus autoridades, se genera un cuadro de desincentivos institucionales para la administración eficiente de los recursos públicos.

En relación al tema de los ingresos, varios expertos han planteado la necesidad de hacer más sostenible el proceso de descentralización mediante la exploración de fórmulas de coparticipación sobre algún impuesto nacional o de nuevas posibilidades de generación de recursos. Gabriel Aghón señalaba al respecto que “esta discusión no la podemos dejar de lado y que hay que insistir porque creo que es la principal asignatura pendiente de los procesos de descentralización, en cuanto a asignarle una mayor responsabilidad, tanto política como fiscal”¹⁷⁴ a los niveles subnacionales.

¹⁷² Serrano, Claudia, “Inversión Pública y Gestión Regional: Nudos Críticos” en Raczynski y Serrano, “Descentralización: Nudos Críticos”, CIEPLAN-Asesorías para el Desarrollo, Santiago, 2001, pág. 39.

¹⁷³ Idem., pág.39

¹⁷⁴ Aghón, Gabriel, en “Reflexión y Análisis del Proceso de Descentralización en Chile”, PNUD-MIDEPLAN-SUBDERE, Santiago, 1998, p. 168.

b. Intermediación de la DIPRES y SUBDERE en el proceso de decisión presupuestaria: el presupuesto y las provisiones del FNDR

Se ha sostenido que el papel que juega la DIPRES en el contexto del proceso de descentralización no es muy distinto al rol, esencialmente preponderante, que desempeña respecto al conjunto de la institucionalidad estatal. Tal vez la especificidad pueda estar dada por la centralización con que actúa en el proceso de asignación de los recursos del Estado. No obstante incluso en este plano puede eximirse en parte de su responsabilidad institucional, puesto que en el nivel regional aún no se han conformado entes autónomos de gobierno, detentadores de una cuota significativa de poder político y mayormente diferenciada en cuanto a su origen del poder presidencial. Esto es precisamente lo que sostiene el ex Director de Presupuesto, Mario Marcel, cuando plantea que la gobernabilidad en el nivel subnacional “depende de la existencia de mecanismos de carácter político-institucional que comuniquen a las autoridades con la comunidad, tales como la designación democrática de las autoridades municipales o regionales debidamente mandatadas para materializar las preferencias de la ciudadanía”¹⁷⁵. Según Marcel de esto, junto a otros factores, dependería que la descentralización aporte a la eficiencia en la provisión de servicios públicos, principal argumento utilizado para promover la descentralización fiscal. En la misma dirección apuntan también José Yáñez y Rossana Costa. El primero señala que uno de los requisitos para la descentralización de las finanzas públicas “es que las autoridades que están en los distintos niveles de gobierno (regional, provincial y local) deben ser elegidas por sus ciudadanos y no deben ser elegidas desde el gobierno central...en ese caso quienes resulten elegidos en los cargos serán representantes de los intereses de la región o localidad que los escogió”.¹⁷⁶ Por su parte, Rossana Costa sostiene que “la descentralización tiene importancia en la medida que la toma de decisiones se realiza más cerca de las personas, lo cual mejora la percepción de la demanda por los bienes públicos. En la medida que los resultados son atribuibles a los responsables de ellos, las personas a través del voto son las que premian o castigan el desempeño de los gobernantes locales de acuerdo a los resultados. Para ello se debe percibir claramente cuáles son sus atribuciones, responsabilidades y recursos”.¹⁷⁷

Pero además, el rol que desempeña la DIPRES no es en exclusiva sino que es compartido con la SUBDERE, de manera que ambas instituciones asumen en conjunto como contraparte de las regiones en el proceso de elaboración del presupuesto y en la definición de la composición del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Por esta razón nos referiremos a continuación en particular a estos dos procesos.

¹⁷⁵ Marcel, Mario, “Acreditación y mejora continua de los procesos de gestión subnacional en Chile” Politeia, 2006, pág. 7.

¹⁷⁶ Yáñez, José, “Modernización del Estado: Modernización de las Finanzas Públicas”, en “Reflexión y Análisis del Proceso de Descentralización en Chile”, PNUD-MIDEPLAN-SUBDERE, Santiago, 1998, p. 125.

¹⁷⁷ Costa, Rossana, en “Reflexión y Análisis del Proceso de Descentralización en Chile”, PNUD-MIDEPLAN-SUBDERE, Santiago, 1998, p. 154.

i. El proceso de elaboración del presupuesto y la negociación presupuestaria

Como se ha expuesto previamente, la tarea fundamental de la DIPRES radica en la “eficiente asignación y uso de los recursos públicos en el marco de la política fiscal” y en la consecuente formulación de la Ley de Presupuestos. En función de esta misión anualmente la DIPRES genera los marcos presupuestarios para las instituciones que conforman el sistema de administración territorial del Estado, a partir de los cuales se inicia el proceso de generación de acuerdos en torno a las iniciativas y montos asociados a considerar en el presupuesto de cada institución. En este proceso la DIPRES juega un papel principal.

Por su parte, la misión institucional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo está relacionada con “contribuir al desarrollo de los territorios, fortaleciendo su capacidad de buen gobierno, en coherencia con el proceso de descentralización”¹⁷⁸. Para el cumplimiento de esta misión la SUBDERE junto con promover medidas descentralizadoras, ejerce un cierto rol de tutela institucional sobre la gestión de los Gobiernos Regionales, que a veces se torna contradictorio con el afán descentralizador. Esta situación se refleja por ejemplo en que la SUBDERE intermedia la negociación presupuestaria entre la DIPRES y los GORES. En concreto, la contraparte de las autoridades regionales en el proceso de elaboración del presupuesto son generalmente directivos superiores de la SUBDERE y el sectorialista correspondiente de la DIPRES.

Esta situación de dependencia institucional está plasmada simbólicamente en la posición de la partida presupuestaria correspondiente a los Gobiernos Regionales en la Ley de Presupuestos, en la que aparece incluida en el presupuesto del Ministerio del Interior.

Cabría entonces preguntarse si no sería más conveniente el desarrollo de una gestión autónoma de los Gobiernos Regionales en el proceso de negociación presupuestaria al interior del ejecutivo, de manera que pudieran interlocutar directamente y al más alto nivel con la DIPRES y, que este ejercicio de autonomía se reflejara en la negociación presupuestaria con el Parlamento, instancia en la que el presupuesto de los Gobiernos Regionales es expuesto por la SUBDERE.

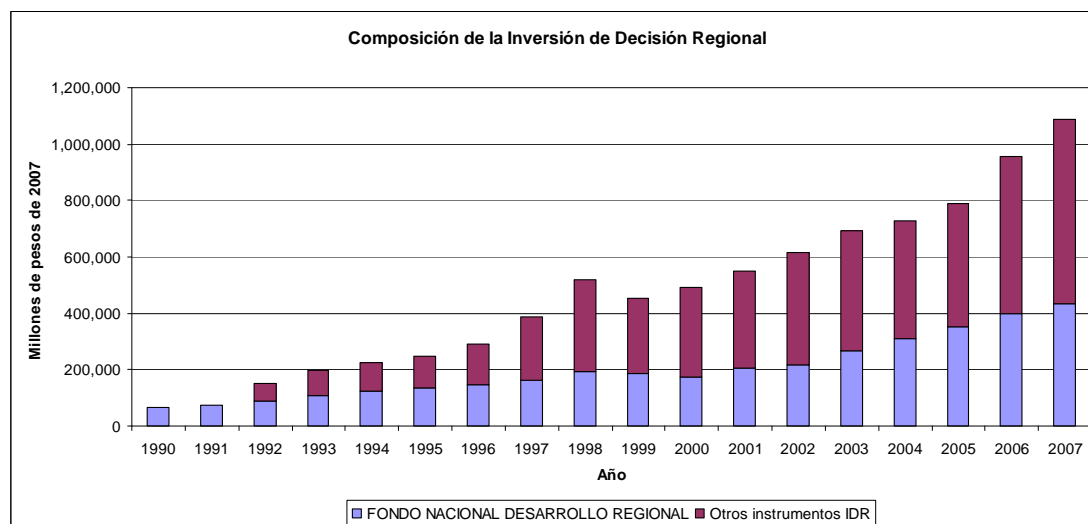
ii. Inversión de Decisión Regional: Las provisiones del FNDR

Desde 1990 en adelante ha habido un aumento progresivo de recursos de inversión estatal que caen dentro de la categoría de Inversión de Decisión Regional (IDR), bajo la lógica de que en el marco del proceso de descentralización del Estado, resulta clave ir dotando a los niveles subnacionales de los recursos que se requieren para el eficiente desempeño de las competencias que se les han transferido. No obstante, la revisión de la forma como se compone la IDR arroja algunas interrogantes referidas precisamente a si este avance ha sido tan sustantivo.

¹⁷⁸ Portal WEB SUBDERE.

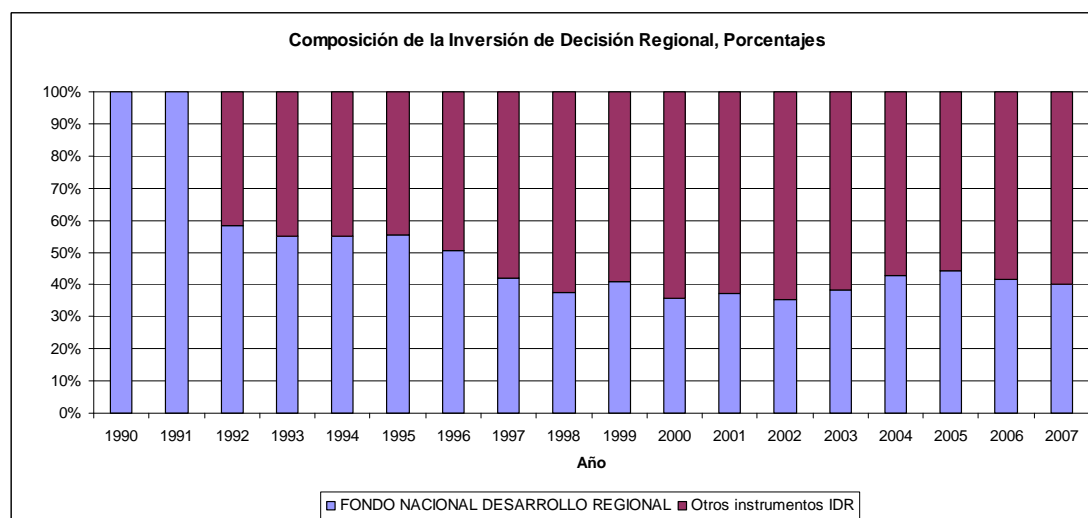
Los gráficos N°1 y N°2 muestran la evolución de la IDR, en montos y porcentajes, diferenciando dos componentes: el FNDR de libre disposición y el resto de los recursos de inversión correspondientes a otros instrumentos (ISAR, IRAL, Convenios de Programación y Provisiones).

Gráfico N° 1



Elaboración propia en base a datos de la SUBDERE

Gráfico N°2



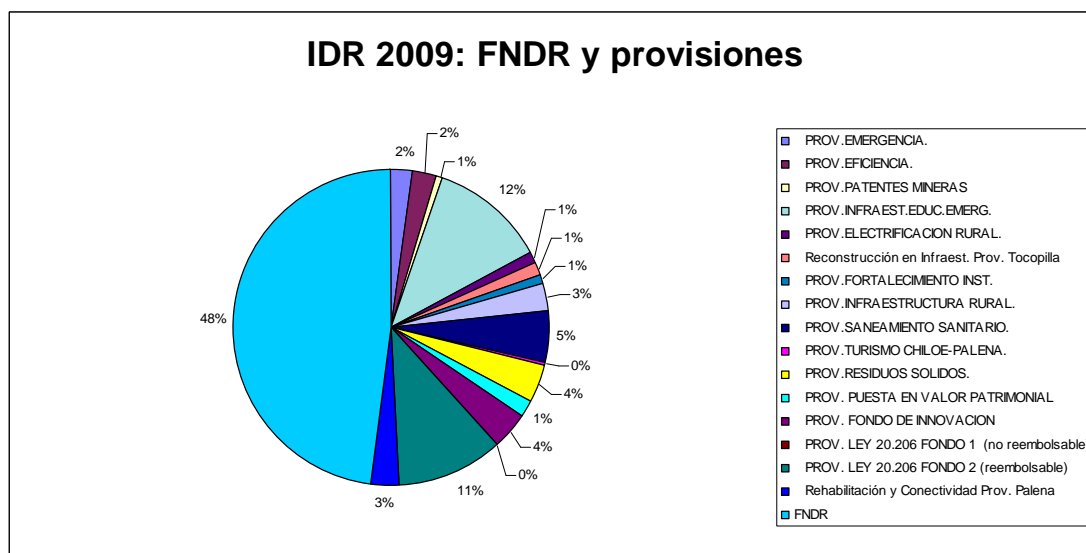
Elaboración propia en base a datos de la SUBDERE

A partir de 1997, el FNDR de libre disposición empieza a disminuir su relevancia a favor de las provisiones, con lo cual, paradójicamente, se ha reducido en forma cada vez más significativa el margen de autonomía que tienen los Gobiernos Regionales para definir libremente los recursos que impactan por esta vía en el proceso de desarrollo regional.

Para el año 2009 del total de \$642,630,646 considerados en la partida presupuestaria del FNDR, \$ 333,126,343, es decir, un 52%, corresponde a la sumatoria de los recursos

asignados a través de 16 provisiones. La relevancia de las provisiones en la IDR se refleja en el gráfico N° 3 que se presenta a continuación:

Gráfico N°3



Elaboración propia en base a datos de la SUBDERE

Hay que señalar que las “provisiones” corresponden, en la perspectiva del Gobierno Central y en particular de la SUBDERE, a imperativos de política pública nacional, cuya cobertura presupuestaria no estaría asegurada si es que los recursos quedaran a libre disposición de los Gobiernos Regionales. Asimismo, varias de estas provisiones están amarradas a compromisos con instituciones financieras internacionales que exigen un control riguroso de estos recursos y que los entregan para el financiamiento de actividades específicas en el territorio nacional. De esta forma, habría argumentos para fundamentar la existencia de provisiones en el FNDR, relacionados, en primer lugar, con definiciones estratégicas del Gobierno central, en orden ha asegurar el desarrollo de políticas públicas prioritarias con cargo a estos recursos y, en segundo lugar, con razones de tipo administrativo presupuestario.

No obstante las justificaciones señaladas, lo cierto es que las provisiones constituyen en los hechos una restricción a la libre de disposición de los recursos regionales y la configuración de un modelo híbrido en la gestión de estos recursos, en el que sigue jugando un rol preponderante el gobierno central. Con esto, como contrapartida, a nuestro juicio se manifiesta una cierta adhesión a un enfoque del proceso de descentralización que es definido por Marcel como de *Principal-Agente* (opuesto al enfoque de *Elección Pública Local*), en el que se considera “a los gobiernos subnacionales no como intérpretes y ejecutores de la voluntad de la comunidad, sino como agentes del gobierno central en la comuna o la región, sometidos, por lo tanto, a las directivas de este último”¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Marcel, Mario, “Acreditación y mejora continua de los procesos de gestión subnacional en Chile” Politeia, 2006, pág. 8.

Los gráficos siguientes (N°s 4 y 5), muestran en cifras y porcentajes, cómo se han multiplicado en los últimos años los recursos de Inversión de Decisión Regional asignados bajo la modalidad de “provisión” en desmedro del FNDR de libre disposición:

Gráfico N°4

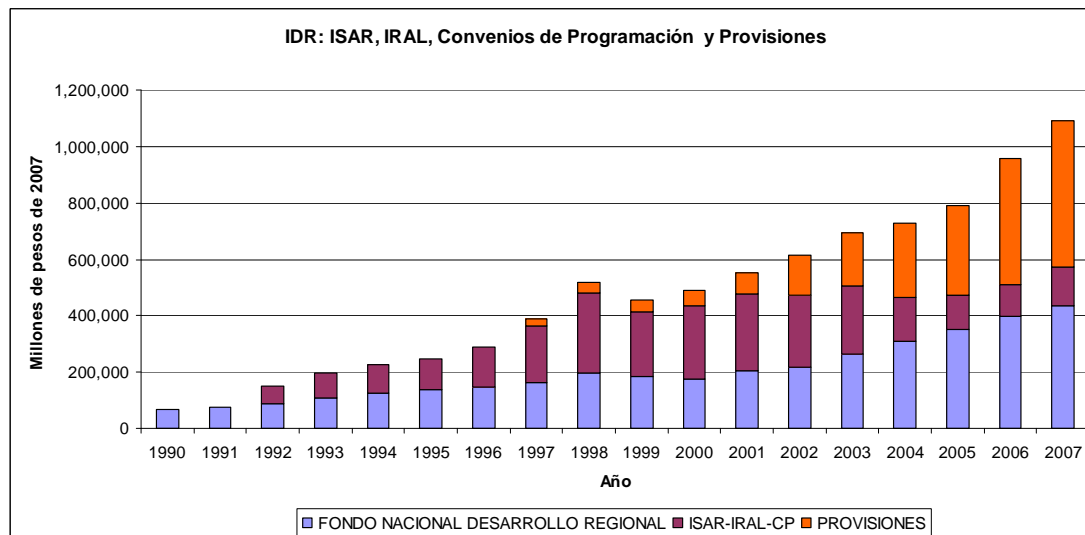
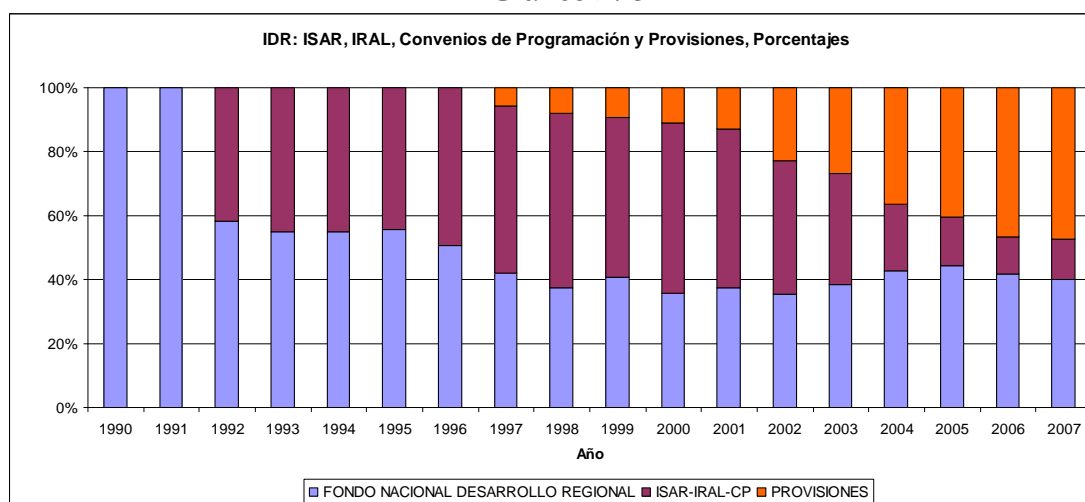


Gráfico N°5



VI. Conclusiones

El Ministerio de Hacienda juega un rol relevante no solo en la administración de la política fiscal sino que en general en la definición de las políticas públicas. Esta constituye una constatación en la que no es necesario profundizar puesto que es absolutamente evidente. La DIPRES, en particular, a nuestro juicio ha llenado el espacio institucional ocupado en otros momentos de la historia institucional del Estado chileno, por organismos como la antigua

Oficina de Planificación, ODEPLAN, que conjugaba en mayor medida la variable política en el ejercicio de planificar el desarrollo nacional.

De hecho, desde principios de los 90, la DIPRES empieza a desarrollar un proceso que expandirá progresivamente la acción de esta institución hacia los procesos relacionados con la evaluación integral de los programas públicos, en términos de su estructura programática y del impacto alcanzado, y a la evaluación global de los ministerios y servicios, transformándose de paso en el referente institucional del proceso de modernización de la gestión pública. La consecuencia derivada de esta evolución es la participación protagónica de la DIPRES no sólo en el resguardo de la eficiencia en el uso de los recursos públicos, sino que también en el desarrollo de la tarea de diseño político - programático propia de los sectores y en la definición de sus estrategias institucionales. Esto se ha expresado también en el ámbito de la política de descentralización, en el que se constata una intervención de la DIPRES que no se restringe a la asignación y supervisión de la correcta utilización de los recursos públicos, sino que incursiona en el análisis del diseño político y programático.

Sin embargo, en base a estas constataciones no es posible sostener que la piedra de toque del proceso de descentralización del Estado chileno sean las políticas y el tipo de gestión llevado a cabo por el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos. Sin duda la administración centralizada de las finanzas públicas constituye una arista importante del problema, puesto que es una restricción significativa a la autonomía de gestión de los organismos del nivel subnacional del sistema de gobierno y administración del Estado. En concreto, la responsabilidad fiscal y la estrategia de centralizar las decisiones en este ámbito, aunque sea percibida como necesaria para la mantención del equilibrio fiscal y de las condiciones que aseguren el crecimiento económico, juegan en contra de una mayor descentralización de los recursos y, por lo tanto, restringen la autonomía de los órganos responsables de promover el desarrollo a nivel regional y local.

Como se ha señalado, en la estructura presupuestaria, pese al reconocimiento constitucional de los Gobiernos Regionales, se da la paradoja de que estos siguen apareciendo como una partida presupuestaria asociada al Ministerio del Interior, con lo cual se consolida el carácter subordinado de la autoridad regional y la configuración del GORE como una especie de híbrido institucional, en el que prevalece la figura ejecutiva del Intendente, órgano claramente dependiente del Gobierno Central.

En efecto, en la gestión presupuestaria de los Gobiernos Regionales no sólo es relevante la DIPRES sino que es también fundamental el rol desempeñado por la propia SUBDERE. En este plano por lo tanto, las responsabilidades institucionales son compartidas y en algunos casos incluso caen más en el dominio de la toma de decisiones de la Subsecretaría responsable de la conducción política del proceso de descentralización. Esta institución, como se ha intentado demostrar, junto con hacer una contribución permanente al proceso de descentralización, generando propuestas y proyectos de ley, ha desarrollado una política sostenida por más de una década en el ámbito de la administración de la Inversión de Decisión Regional, que ha tenido el efecto contrario y no deseado de restringir la autonomía de los Gobiernos Regionales, mediante la introducción de condicionamientos al uso de estos recursos.

VII. Bibliografía

- Aghón, Gabriel y Krause-Junk, Gerold
“Descentralización Fiscal en América Latina”
CEPAL/GTZ, 1996.
- Aghón, Gabriel
“Reflexión y Análisis del Proceso de Descentralización en Chile”
PNUD-MIDEPLAN-SUBDERE
Santiago, 1998.
- Costa, Rossana
“Reflexión y Análisis del Proceso de Descentralización en Chile”,
PNUD-MIDEPLAN-SUBDERE
Santiago, 1998.
- DIPRES
“La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. 75 años Una Mirada Histórica”
Santiago, 2003.
- Ley de Presupuestos 2009.
- Marcel, Mario
“Acreditación y mejora continua de los procesos de gestión subnacional en Chile”
Politeia
Santiago, 2006.
- Serrano, Claudia y Raczynski, Dagmar
“Descentralización: Nudos Críticos”,
CIEPLAN-Asesorías para el Desarrollo
Santiago, 2001.
- Yáñez, José
“Modernización del Estado: Modernización de las Finanzas Públicas”, en “Reflexión y Análisis del Proceso de Descentralización en Chile”,
-PNUD-MIDEPLAN-SUBDERE
Santiago, 1998

Anexo 8: Corfo, Fomento Productivo, Innovación y Articulación de Actores

Raúl González Meyer¹⁸⁰

Introducción

1.- Acerca del sentido del trabajo.

El objetivo de este trabajo es analizar las implicancias que para la articulación de actores territoriales, regionales o más locales, han tenido las políticas de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en los últimos decenios.

La génesis de esta pregunta es la siguiente. En primer lugar, parte del interés en analizar los factores del desarrollo regional y local, para lo cual la descentralización estatal se considera una variable central. A su vez, se considera que, por su naturaleza, no hay descentralización posible o imaginable sin el protagonismo de actores locales que se apropien de capacidades decisorias y ejecutivas en sus respectivos territorios. Esta actoría es, entonces, una condición y un contenido esencial de la descentralización, la que debe ser pensada, entonces, como un proceso “socio-estatal”.

Por su parte, el protagonismo de dichos actores en los territorios supone la necesidad de su constitución, acción y de sus articulaciones. En particular, más allá de la existencia de una cierta base de actores territoriales, que podrá ser más fuerte o más débil, interesa remarcar, aquí, que su articulación se considera una variable clave de su eventual protagonismo y fortaleza en las trayectorias territoriales correspondientes. Dicha articulación supone, en principio, el construir visiones y/o iniciativas conjuntas en tanto ello no está dado automáticamente asegurada, al menos en términos de su grado o nivel, por el solo hecho de que los actores estén en un mismo territorio. Aun, más, puede haber intereses diversos que deben armonizarse o negociarse entre dichos actores¹⁸¹. Puede concluirse, por tanto, que la articulación de actores territoriales, mediada por el hecho de la contigüidad histórico-territorial, es una construcción social que estará condicionada o influida por múltiples factores. Ello podrá ser aun más exigente si dicha articulación busca serlo con relación a objetivos estratégicos y estructurantes del territorio.

Uno de esos factores, que da el marco más directo para el contenido de este documento es, paradójicamente, el de las acciones o políticas del nivel central del Estado. Estas, estamos aquí afirmando como hipótesis, tienen una influencia que puede ser explorada, respecto de favorecer o bloquear las articulaciones territoriales. La influencia, a su vez, puede provenir tanto desde los objetivos explícitos que se proponen las políticas hasta los efectos no programados de su ejecución.

¹⁸⁰ Economista y académico Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Magister en Desarrollo Urbano U.C. de Chile y Doctor en Ciencias Sociales U.C. de Lovaina.

¹⁸¹ Esto rompe la idea, por tanto, que un territorio está conformado por una “comunidad” que posee intereses idénticos sino que en él existirán compromisos y negociaciones. (Mazares, 1978). Ello no quiere negar que puedan existir intereses comunes o, mejor dicho, que estos puedan construirse. Sin embargo estos intereses y metas comunes deben “elaborarse socialmente” aunque pueden estar facilitados o dificultados por las posiciones y situaciones estructurales de los actores.

Estas políticas las realiza el Estado Central a través de múltiples “entidades” y “sectores”, en los cuales ha sido organizada su acción pública y que tienen una zonificación y “aterrizaje” de, y en, los territorios (Biarez, 1988). Podemos preguntarnos, entonces, si esas acciones estatales han favorecido o han entorpecido la articulación de actores en los territorios.

Esto, en términos de “dirección” u “orientación” de los flujos de relaciones entre agentes podría expresarse en el cómo el tipo de relaciones verticales y sectorializadas del aparato público es un factor incidente en las articulaciones o coordinaciones horizontales que (no) se produzcan en los territorios¹⁸².

En el contexto chileno, además, esta pregunta presentaría una importancia no solo para entender procesos recientes y actuales sino para visualizar lo que sigue hacia adelante. Esto, dado que el grado de centralismo del Estado chileno, si bien se trata de un fenómeno en movimiento y en disputa en estos tiempos históricos, seguirá siendo una característica relevante del futuro inmediato.

En función de explorar lo señalado y dada la envergadura de una investigación que se refiriera al conjunto del Estado Central es que se ha definido una Agencia de aquel que es la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y, con ello, un campo de acción que -dicho en términos amplios y más allá de las propias divisiones internas que dicha institución posee- es el del fomento productivo. Ello comprende una de las ideas centrales que el discurso general del Estado y de sus entes más especializados en promoción productiva han tenido, cual es el de innovación entendida como condición de competitividad.

La pregunta general antes señalada, entonces, queda especificada de la siguiente manera: ¿las políticas de la CORFO han tenido alguna repercusión en la articulación de actores regionales y locales?; ¿la intervención de la CORFO han constituido un factor positivo, negativo o neutro en la articulación de actores?¹⁸³

Como veremos, la exploración nos llevará a distinguir tipos de articulaciones posibles dentro de lo cual podremos identificar hasta qué punto eventuales articulaciones favorecidas han apuntado a lo que podríamos definir como su “expresión mayor”, esto es, que están expresamente referidas a objetivos y metas comunes definidas por un conjunto de actores

Finalmente, resta señalar que el análisis emprendido nos obliga a hacer referencias al campo más amplio de instituciones ligadas al Fomento Productivo, sin lo cual las orientaciones más actuales de la Corfo no resultarían comprensibles. En particular ello se hace vital para explicar la mayor presencia que en los últimos años ha ganado el “enfoque territorial” de fomento

¹⁸² La validez de esta pregunta puede ser comprendida en el marco de una afirmación que la envuelve acerca de la oposición Centralismo Estatal-Autonomía Pública Local. Ella puede resumirse en que junto a una dimensión de “suma cero” entre ambas –y que es lo relevante a un cierto nivel de abstracción- existe también un juego posible de efectos -más, o menos, centralizadores- dependiendo de los contenidos o políticas más específicos de un Estado Central en un momento histórico determinado. (González, 2008b)

¹⁸³ Por lo dicho queda claro que ello no necesariamente puede corresponder a lo que la propia CORFO considere éxito o fracaso de una política en un territorio. Esto podrá referirse a otros indicadores distintos al de la articulación de actores y que, aun en el caso de comprenderla, pueden ser conceptualizados como más importantes para evaluar como positiva o fracasada una acción en un territorio.

productivo y que ha influido al interior de la Institución, pero que no ha tenido en ella su nacimiento. La importancia de ello es que, como se mostrará, dicho enfoque “posiciona” en un lugar diferente a los agentes territoriales y a sus articulaciones, en el desarrollo económico de un territorio.

2.- Orden del documento

El documento presenta en su primera sección un panorama de la acción de la Corfo en los últimos decenios interrogada desde el lugar que la articulación de actores ha tenido en su práctica y discurso.

En las siguientes cuatro secciones el documento se detiene en los hitos más interesantes de la historia antes señalada, explorándolos desde el ángulo de la articulación de actores que (no) suponen: en la segunda sección se presenta y analiza un primer programa emblemático que relaciona más directamente a la institución con el territorio, que son los Programas Territoriales Integrados; en la tercera sección se presenta el planteamiento sobre innovación y competitividad que se levanta como un nuevo paradigma para el desarrollo económico chileno, desde el nivel central del Estado; en la cuarta sección, los planteamientos sobre Clusters que junto con aparecer como la modalidad para un desarrollo económico innovador y competitivo tiene, un componente de territorio y actores más o menos explícito; en la quinta sección, el documento se detiene en la política de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, la que aparece como una innovación y base institucional para generar procesos de manera más descentralizada.

En la sexta sección el documento se detiene en lo que ha sido una conclusión central del análisis anterior, esto es, que la política de la Corfo –así como de otras instituciones- podrá tener más impacto positivo sobre la articulación de actores territoriales en la medida que sea permeada por un enfoque territorial del desarrollo y fomento económico/productivo.

Finalmente, la sección final, inspirado en la realización de este análisis específico de la Corfo, establece algunas distinciones sobre las variantes o tipos de relaciones entre actores y su correspondencia con una cierta idea de “articulación entre actores” como protagonistas de un proceso territorial de desarrollo..

I.- Algo de la historia última de la Corfo, de sus propósitos declarados y del lugar de la “articulación de actores”.

1.- Los principios generales heredados de las reformas liberales de los años 70.

Los principios generales que han acompañado a la Corfo desde los años 90 están enmarcados en la concepción más general del rol del Estado en la Economía, cuyas bases empiezan a sentarse desde mediados de los años 70 (Meller, 1984)

En efecto, en lo más central que interesa recalcar aquí, es que a partir de las reformas realizadas por la orientación liberal el Estado perdió su carácter de agente protagónico tanto en la creación de empresas –bajo propiedad pública o mixta- como en la determinación e impulso de sectores productivos líderes para el desarrollo económico. Ello fue reemplazado

por concederle al empresariado privado –concebido como un nuevo empresariado- y a las señales de un mercado abierto a la economía mundial, las responsabilidades de organizar la producción y la dinámica de desarrollo económico.(Montero, 1997)

Estas reformas radicales¹⁸⁴ respecto de lo que había sido la historia económica chilena fueron el nuevo marco dentro del cual se comenzó a desenvolver la Corfo, expresado en la segunda mitad de los 80 en el comienzo de privatización de históricas empresas que había impulsado desde los años 40 (Universidad Andrés Bello, 1990). Dicho marco, en líneas generales, en la década del 90 tendió a confirmarse y consolidarse, aunque con matices que tienen importancia para nuestro tema.

Del mismo modo, cómo lo trataremos más adelante, en la década del 2000 se producen algunas reorientaciones con un potencial significado un poco más profundo respecto del rol estatal de fomento productivo y que pueden tener alcances en relación con la articulación de actores¹⁸⁵.

2.- Emergencia y naturaleza de la institucionalidad de fomento de los años 90: ¿qué relación con la articulación de actores?.

La política estatal de los 90, dentro de los marcos señalados, amplió las posibilidades de acción en fomento productivo, en tanto, a diferencia del planteamiento liberal más radical, estuvo más abierta a reconocer y enfrentar lo que conceptualmente se entenderá por “fallas de mercado”. Esto se refiere a la no conformación de ciertos mercados, a su funcionamiento no óptimo porque no reconoce los efectos de unas actividades sobre terceros o a su carácter incompleto –es decir procesos de oferta/demanda que no nacen o que están “atrofiados”- por barreras en terrenos del financiamiento, la tecnología o la comercialización, entre otros. Esto llevó a una preocupación declarada y algunas políticas especialmente relacionados con micro, pequeñas y medianas empresas, con intentar mayor diversificación de exportaciones y de asegurar grados de innovación tecnológica. (Muñoz, 2001)¹⁸⁶

¹⁸⁴ Es importante recordar que en los hechos ello nunca fue absoluto. Dos ejemplos relevantes fueron el “subsidio forestal” y el rol impulsor en la “industria del salmón” cuyos desarrollos posteriores no se pueden entender sin esas acciones del Estado. (Montero, 1997). Asimismo hubo una fuerte intervención en el sector financiero en 1982, a raíz de la crisis del sistema financiero. La importancia de estos ejemplos obliga a una caracterización más fina del modelo económico chileno y a distinguir los planteamientos ideológicos o los fundamentos teóricos de la política efectiva. A ello debe agregarse que en ciertas materias el radicalismo liberal no logró triunfar, como fue el de la privatización de Codelco, así como en otras materias donde se intentaron pasos más radicales. (Buchi, 1990). Además, como veremos más adelante, en el caso de la pequeña producción, hay políticas que definen sectores de apoyo. Sin embargo, todo ello no desmiente el debilitamiento que tuvo el Estado en sus aspectos de fomento de la actividad, de “empresario” directo y de planificador o programador de desarrollo económico.

¹⁸⁵ De todas formas, respecto de la corriente liberal, más allá de la distinción entre práctica y discurso antes señalada, conviene recordar que en el plano teórico, el mercado constituye el espacio de encuentro de los individuos, caracterizado por la voluntariedad y no coacción (libertad) y en que, en general, las “articulaciones” suelen ser vistas como coaliciones que buscan capturar recursos (“rentas”) de la sociedad.

¹⁸⁶ En el caso de la microempresa ello se planteó en cierto grado como un nuevo tipo de política social alternativa al subsidio y al asistencialismo en tanto generaría capacidades autónomas en quienes recibieran apoyo. (PET, 1993).

Producto de ello se impulsó una base de servicios para el desarrollo de las empresas lo que hace que a mediados de la década de los 90 se llegue a una gran diversificación de instrumentos de fomento productivo. En el caso de la Corfo ello alcanzaba a más de 20 instrumentos en 1994. (Corfo, 1994).

Se generó, entonces, una cierta espesura institucional y de instrumentos de fomento productivo, cuyo objetivo era el insertar productivamente a las pequeñas y medianas empresas en el modelo exportador y aumentar su vínculo con las grandes empresas, disminuir las barreras de entrada al cambio tecnológico, generar externalidades y aprendizajes a través de la asociatividad y estimular la capacitación de los trabajadores. En este impulso la Corfo fue un agente concebido como central. También se reconoció la necesidad de que estas políticas se regionalizarán, a fin de estimular la descentralización del Estado. (Muñoz, 2000).

Todo ello se llevó a cabo, con principios que fueran coherentes con la nueva concepción más reducida de la acción del Estado. Así, un principio medular fue el de la “horizontalidad” de las políticas e instrumentos, es decir de disposición abierta de ellos a toda demanda proveniente del mundo empresarial de tipo pequeño y mediano (PYME).

Otro principio es que se conciben como políticas orientadas a la demanda de las empresas y no a, exteriormente, definir a priori y exteriormente cuáles debían ser apoyadas. Los incentivos se entregan directamente a las empresas usuarias y a iniciativa de éstas, según sus intereses. A su vez, las políticas demandaban un cierto cofinanciamiento privado, lo que aseguraba el real interés y la pertinencia de la demanda, por parte de las empresas demandantes. (Calderón, 2006).

A través de esas modalidades el Estado abandona el rol de “apostar” o “elegir” el desarrollo de determinados sectores, sino que orienta, de manera “plana” su apoyo al conjunto de empresas que lo demanden. Es por ello que esta política ha sido denominada de tipo “neutral” en cuanto a lo sectorial, en tanto la selección de sectores es un proceso que ocurre a través del mercado¹⁸⁷.

Sin embargo, más allá de la constante exposición de estos principios de horizontalidad y neutralidad, que acompañaron la acción estatal de fomento y la acción de la Corfo, la evaluación global de estos años muestra una realidad más compleja. Esto en tanto en los hechos han existido programas claramente focalizados a sectores específicos., como los dirigidos a la pesca artesanal, minería artesanal, economía familiar campesina, fomento rural extra-agrícola y pequeño comercio¹⁸⁸.

¹⁸⁷ En un plano de los fundamentos teóricos esto tiene como base el postulado de que el Estado no tiene suficiente información para decidir respecto de los sectores y las inversiones más rentables y convenientes. Supone, también, por el contrario, que las indicaciones de mercado funcionan (son seguidas) y son correctas en una perspectiva de corto y mediano plazo.

¹⁸⁸ Esto permitiría hablar a la época de la coexistencia de dos lógicas paralelas de fomento productivo. (Calderón, 2006). Esto previo a que introduzcamos también, adicionalmente, el enfoque territorial que gana lugar en los años recientes, en términos de una nueva lógica, y que tiene especial significado para la cuestión de la articulación de actores.

Una gran cantidad de instituciones administraron estos instrumentos y programas de fomento¹⁸⁹. Corfo fue la más importante; pero también administraron políticas e instrumentos otras instituciones como el Sence, Pro-Chile e Indap. Entre los principales instrumentos de Corfo han estado el Fondo de Desarrollo Tecnológico (Fontec), el Fondo para el Desarrollo Innovador (FDI), el Fondo de Asistencia Técnica (FAT) que otorgaban financiamiento a las empresas para una consultoría y el diseño de proyectos de inversión. También estaba el programa Todo-Chile orientado a apoyar inversiones en regiones. Otro programa importante fueron los Proyectos de Fomento (Profo) que buscaba fomentar la asociatividad entre pequeñas empresas para crear externalidades, aprendizajes y acceso a mercados bajo la idea que para las pequeñas empresas la posibilidad de competir residía en la cooperación que establecieran entre ellas¹⁹⁰.

De todas formas, los recursos comprometidos en fomento productivo fueron muy moderados. Alrededor del año 2000 y a pesar de un crecimiento de 14 veces desde 1990, ellos representaban menos del 1% del presupuesto público y menos de 0.2% del PIB. En particular, en el caso de la Corfo, en un primer momento, hasta 1998, el presupuesto para la implementación de sus políticas fue bastante reducido. Solo a partir de dicha fecha la Corfo contó con más presupuesto para la Pyme que el Fosis para la micro y pequeña empresa (Mype)¹⁹¹.

Visto como forma de operación esta gestión de los subsidios estatales de fomento productivo, justificados, como señalamos, en las fallas de mercado, establece un cierto tipo de articulación una “articulación de actores”, en que entre el Estado y las empresas intervienen dos actores más. El Estado (la Corfo u otras instituciones) actúa a un nivel de piso superior; luego están los agentes “operadores intermedios” que aplican los instrumentos y conforman el piso siguiente; luego los consultores y empresas de servicios que ejecutan proyectos específicos, y que entran en contacto directo con las micro, pequeñas y medianas empresas, el punto final de la “cadena”. Las empresas mismas, por lo tanto, constituyen un cuarto agente en la política¹⁹².

¹⁸⁹ Esto significó problemas de intersección, duplicación y roces entre instituciones, por ejemplo, respecto del apoyo a la pequeña empresa. Esto llevó en un momento a la Corfo a una definición más clara hacia la mediana empresa, incluyendo medianos agricultores. Con ello se diferenciaba del Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec) el que, a su vez, establecía intersección conflictiva con Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis)

¹⁹⁰ Algunos de esos instrumentos se discontinuaron posteriormente como los “Cupones de Bonificación” (CUBOS) como seguros de créditos ante los bancos y los “Subsidios de Apoyo financiero” (SUAF) que bonificaban costos de acceso al crédito. (Calderón, 2006).

¹⁹¹ Esto según Ministerio de Economía y Ministerio General de la República. Según el Comité de Fomento para la micro y pequeña empresa, eso se produce en 1994. Ello aumenta considerablemente si se suma lo usado en capacitación, incentivos a exportaciones (básicamente para empresas más grandes) y los créditos otorgados directamente, especialmente por Indap, lo que de todas formas representa menos del 5% del presupuesto público. A la misma época el llamado “gasto social” superaba el 65% del gasto público total. (Calderón, 2006).

¹⁹² Es decir, estos servicios empresariales se ejecutaban a través de operadores privados que se constituyen en un agente nuevo que crece al alero de políticas de asistencia técnica, de capacitación, etc. Algunos de ellos provenían de una experiencia anterior más amplia con las pequeñas iniciativas económicas del mundo popular y que intentaban fortalecerlas como parte de un proyecto de mayor democracia económica Podemos decir, entonces, que las políticas pueden constituir o modificar a agentes que se van a especializar en asistencias técnicas y consultorías a las empresas, a partir de fondos estatales.

Esto nos permite retener una primera constatación en cuanto a la materia de análisis. Esto es que la aplicación de estas políticas crea las condiciones para una relación entre agentes. Lo que observamos es que, finalmente, la puesta en marcha o concreción de las políticas de fomento supone que agentes se relacionen entre sí. La magnitud de esas relaciones tendrá que ver con los recursos destinados y con el éxito o uso de la política. Adicionalmente podemos agregar que esas políticas siempre se aplican en algún lugar donde están las empresas que acceden a ellos, por lo que estas relaciones ocurren en un espacio o territorio dado. La política de fomento, entonces, produce una determinada relación de agentes, pero cuya naturaleza es distinta a la que sugiere la noción de articulación en tanto se trata de relaciones acotadas en cuanto al contenido y a la temporalidad y que se realizan de forma predominantemente individuales. .

Ello se ratifica en el propio diagnóstico de la Corfo en que el “objeto” central de su acción es el empresario y la empresa, tomada como unidad. Una otra cara de ello es que la articulación de actores no fue una dimensión de la política, del análisis y de la evaluación de la Corfo, durante estos años. Esta actuó ofreciendo un conjunto de instrumentos y recursos que son concretados a partir de la demanda y donde el sujeto principal para dicha institución ha sido el empresario individual. Aunque, como vimos, desde los años 90 para la línea de fomento fue necesario tener relaciones con los agentes operadores de los instrumentos, los que a su vez debían entrar en relación con las empresas. En este sentido, la necesaria relación de agentes que suponían las políticas de fomento no tuvo inspiración ni fue usada como base para pensar e impulsar articulación de actores.

3.- La consideración de la asociatividad, las “alianzas” y los encadenamientos.

Con todo, es importante considerar otros aspectos que estuvieron presentes en la experiencia de los años 90 y que significan matices respecto de la constatación anteriormente expresada.

Algo, en el plano estrictamente declarativo, está en algunas visiones y definiciones específicas que han acompañado a la Corfo. Por ejemplo, en el plano de la misión institucional declarada la institución busca establecer con los que sean los usuarios de sus programas una relación de “aliados estratégicos”.(sitio web institucional). Esto aparece como algo distinto de una relación impersonal y circunstancial, sino de compartir un camino en conjunto, en que CORFO aportará con determinados insumos. Ello sugiere la idea de articulación público privados en la política de fomento productivo, pero ello no obliga ni se concretó en alguna forma de relación orgánica con los sujetos de apoyo de la institución.

En segundo lugar, estuvo el hecho, como se señaló, de que ciertos instrumentos tuvieron como contraparte obligatoria una asociación de empresarios. Esto, en tanto la asociatividad fue visualizada como una condición de las empresas pequeñas y medianas, para tener éxito en el mercado lo que, aunque no referido a la articulación, abría un campo de para una cierta experiencia colectiva, aunque circunscrita a la performance dentro del mercado¹⁹³.

¹⁹³ En el caso de los microempresarios ello podía adquirir cierta importancia en el marco de un relativo desarrollo, que se produjo a la época, de asociaciones gremiales microempresariales, en particular en la Región Metropolitana (González, 1998)

Ello estuvo presente en programas como “Profos” o “Profitos” que constituían proyectos asociativos con apoyo financiero y asesoría, los que aparecen interesantes desde el punto de vista de producir “articulación” intra-pequeños empresarios. Sin embargo, según análisis evaluativos realizados no se constituyó en la base de articulaciones efectivas. En general, la experiencia fue que las empresas que se asociaron para acceder a este financiamiento luego normalmente se separaron. (conversación con profesional Corfo)

Asimismo, en las declaraciones de propósitos referidos a algunos programas podemos encontrar referencias que tienen cierta cercanía o parentesco con la idea de articulaciones. Por ejemplo en el programa que se refiere directamente a la Innovación (“Innovación CORFO”) se plantea un tipo de “articulación” en tanto financia actividad conjunta de “centros tecnológicos” y “empresas”. Ello se fundaba en el diagnóstico, presente hasta hoy día, de una escasa relación histórica entre instituciones de investigación y mundo productivo¹⁹⁴.

En esa misma línea, en cuanto a objetivos finales, ha estado el Programa “Calidad y Productividad” que buscó apoyar una articulación entre “grandes empresas” y “pequeñas empresas” a través de la provisión de productos que estas últimas realizan hacia las primeras. Esto se conceptualizaba como encadenamiento de la pequeña con la gran empresa. Es decir, se puede decir que es una búsqueda de consolidar relaciones entre agentes “a través” y “dentro” del mercado, pero que, también, significar algunos eventos extra-mercantiles, como capacitaciones, para ayudar a producirla.¹⁹⁵

De todas formas, aun incluyendo estos elementos que buscan mostrar que directa o indirectamente el accionar de la Corfo en algún grado incorpora aspectos de articulación, la década de los 90 no puede señalarse como expresiva de un enfoque en que ello haya tenido una presencia significativa. Algunas inflexiones de esto vendrán a continuación.

4.- Introducción a algunas inflexiones más recientes: encadenamientos, clusters, intersectorial, agencias regionales

Introduciendo materias que profundizaremos más adelante, debe señalarse que en los últimos años, el propósito de los encadenamientos ha ganado mayor peso como referencia tanto para la política de la Corfo, como de otras instituciones de fomento productivo. Se puede decir que, principalmente, el encuentro o densificación de relaciones entre agentes, se conceptualiza en un primer nivel, a través de la noción de “encadenamientos”¹⁹⁶. Como

¹⁹⁴ A su vez, considera dos sujetos adicionales aunque de tipo más esporádico o circunstancial que son las “experiencias extranjeras” a través del financiamiento de misiones internacionales y a los “expertos internacionales” que pueden ser contratados para apoyar una experiencia. Todo ello debe estar en función de innovaciones empresariales chilenas, en procesos y productos, en área que sean consideradas de “impacto estratégico” y de “interés público”.

¹⁹⁵ Por ejemplo, formación en que la calidad total del producto depende de la calidad en cada una de las fases de una cadena y que en ese sentido hay un rol clave de los que proveen servicios o bienes a una empresa mandante o final.

¹⁹⁶ Esto debe entenderse como, complementariamente, ligar eslabones (unidades productivas de bienes o servicios) que están previamente sin relación o con insuficiente relación y crear eslabones inexistentes, que permitan formar una cadena de valor en un territorio determinado (la localidad, la región, el país o, aun supranacional)

hemos señalado, el terreno primero del encadenamiento es el de las relaciones mercantiles, aunque supone actuar y en cierta medida “moldear” el funcionamiento del mercado, desde acciones que pueden ser “extramercantiles”.

Por ejemplo, a través de su gerencia de Inversión y Desarrollo se señala que la CORFO busca contribuir a localizar en Chile proyectos de inversión privada, nacionales y extranjeros, teniendo como criterio el que sean de alto potencial e impacto.(Corfo, sitio web). Esto se expresa en una política de promoción “activa y focalizada”. Dentro de los sectores priorizados para esto aparecen, principalmente, el de los exportadores tradicionales asociados a los recursos naturales y el de los sectores y cadenas productivas priorizadas a nivel regional. Es decir, nuevamente aquí aparecen de manera implícita la idea de articular actores, alrededor de la promoción de los encadenamientos productivos.

Esta idea de encadenamiento se amplía cuando en la CORFO se introducirá la perspectiva de los Clusters o polos productivos dinámicos, en regiones que tengan potencialidades de ese tipo. En este caso, el encadenamiento adquiere una cualidad superior y un nivel de conceptualización más complejo (cluster). Esa cualidad superior se refiere a la cantidad y calidad de encadenamientos que convergen en torno a un sector productivo o industria.

Los Clusters han ido adquiriendo una mayor importancia en las orientaciones de las políticas y se ha instalado como un requisito de competitividad. Ello se debe en buena medida a que junto a aparecer como una forma avanzada de aglomeración productiva se presenta como la base en torno a lo cual se pueden generar procesos de innovación, principio, a su vez, que es presentado como una clave insustituible para el desarrollo y en que el país mostraría un gran retraso¹⁹⁷.

En los desafíos generales entre el 2006 y 2010 la CORFO enfatiza los últimos puntos señalados. Por un lado, habla de “integrar de mejor manera a las Pymes al proceso de desarrollo” (Corfo sitio web). Esto nos remite a la idea del encadenamiento con las empresas mayores y, eventualmente, entre pequeñas y medianas. Por otro lado, habla de promover el desarrollo productivo regional “fortaleciendo los clusters locales” lo que debería traducirse, en términos de nuestro interés, en fortalecer articulaciones amplias de actores territoriales en torno al desarrollo de industrias determinadas.

En ese marco, en la Corfo, penetran de manera más fuerte dos orientaciones que se hacen parte del discurso institucional y de sus autoridades y profesionales.

En primer lugar algo que ya venía declarativamente desde los años 90 y con algunos grados de experiencia, que es lo de la intersectorialidad de las políticas de fomento productivo. Esto significa coordinarse y cooperar con las otras instituciones gubernamentales de fomento productivo, como Indap, Sence, Sercotec, Fosis, Sernatur, Ministerio del Exterior, de Minería, etc.¹⁹⁸. Las cadenas de valor potenciales encuentra una institucionalidad más

¹⁹⁷ Ver más adelante la forma en que ha sido introducida la importancia de la innovación y la relación que se puede establecer con la articulación de actores

¹⁹⁸ En este aspecto, dentro de la dinámica reciente de la institución una experiencia importante será la de los Programas Territoriales Integrados (PTI) que se analizan en el próximo apartado. Cuando decimos que la intersectorialidad gana importancia como orientación institucional, no estamos afirmando, necesariamente

favorable cuando esta actúa de manera más unificada y comprensiva que de manera muy segmentada y parcial.

En segundo lugar, la importancia que va ganando la referencia a los encadenamientos, que penetra el fomento productivo en general, y a la Corfo en particular, ha ido adscrita a la idea de que ello debe ser impulsado a través de iniciativas conjuntas con el sector privado, lo que ha llevado a ver como positivo la creación de instancias público-privadas que tienden a plantearse como un nuevo estilo de gobernanza del fomento productivo y la innovación.

Estas ideas de mayor coordinación pública y encadenamientos y clusters quedan aprehendidas de manera conjunta a través del impulso de una innovación institucional en el año 2006 que son las Agendas Regionales de Desarrollo Productivo..

La importancia de esta institucionalidad sería, de acuerdo a sus propósitos, el que en ella convergen los propósitos de los encadenamientos y Cluster territoriales (regionales), de la intersectorialidad o coordinación pública para el apoyo de dichas cadenas y de la “gobernanza” público privada del fomento y la innovación en un territorio.

5.- La noción de Enfoque Territorial de desarrollo y fomento.

Por último, interesa terminar este panorama histórico señalando que la noción que ha ido de manera más comprensiva aprehendiendo las últimas tendencias señaladas ha sido la de enfoque territorial del desarrollo económico y de la acción pública de fomento. Este ha ganado lugar como paradigma de referencia. Este enfoque privilegia la descentralización de iniciativas hacia las escalas subnacionales, la generación de institucionalidad local, la articulación de los actores en los territorios y la acción pública intersectorial.

Ello le permite abrigar bien las últimas tendencias señaladas y, sobre todo, darles un basamento para su proyección y acentuación.

A la vez, permite también observar, como lo mostraremos, que ha sido su existencia aunque no determinante, la que en parte ha impulsado las nuevas orientaciones y tendencias señaladas, estando presente ya en la década de los 90 en algunas iniciativas y dándole impulso a otras en la década presente.

Como culminaremos nuestro análisis, ello podría estar abriendo un nuevo contexto de política pública de fomento económico, que puede tener una importante influencia en cuanto a la articulación territorial de actores.

A su vez, veremos, que ello se enfrenta a herencias institucionales de centralismo y sectorialismo no fáciles de superar. A ello se agrega que, en el caso particular de la Corfo, esta no ha sido el nido principal en el que se ha desarrollado tal perspectiva. Pero, sí, podemos asegurar, que aun sin ruptura completa con el sectorialismo y centralismo, las nuevas tendencias pueden generar marcos más favorables para afirmar procesos territoriales de desarrollo económico.

que ello haya sido un proceso inicialmente endógeno a la institución ni que la concreción de aquella orientación haya sido fluida ni exitosa. Ver más adelante donde estos puntos son más desarrollados.

II.- Un primer programa emblemático: el Programa Territorial Integrado (PTI).

1.- Concepción y ejemplos de PTI

Un primer programa en el que resulta importante detenerse y que acerca a una idea de articulación en un territorio es el Programa Territorial Integrado (PTI). En lo declarativo, el PTI señala que “tiene como propósito apoyar la coordinación y articulación de proyectos vinculados al desarrollo empresarial, destinado a mejorar la competitividad de un territorio o zona geográfica determinada en torno a sus principales actividades económicas”. Asimismo, agrega que a través de los PTI “se busca integrar diversos instrumentos en torno a un proyecto o programa de fomento productivo de mediano plazo y mayor envergadura con potencialidad de desarrollar un sector económico asociado a un determinado territorio”. (Corfo, sitio web).

Podemos señalar que aquí se estaría frente a una situación y una orientación que diagnosticaría y empujaría una alta densificación de relaciones entre (variados) agentes de un territorio y donde la articulación sería un requisito subyacente.

En lo factual, el año 2008 había 18 proyectos de este tipo, que habían comenzado entre 1 a 4 años, antes.

REGION Y PROYECTO PTI	Comentario a los PTI desde el ángulo de la promoción de articulación de actores ¹⁹⁹ .
Región Tarapacá: Turismo de intereses especiales de Arica y Parinacota. 1 año de ejecución	Se producen articulaciones entre empresarios de un mismo rubro —como el turismo— para cualificar su desempeño mercantil (en el mercado) a través de actividades extra mercantiles: formación en recursos humanos
Región de Antofagasta: Cluster Minero Región de Antofagasta. 4 años de ejecución	Articulación entre empresa matriz y proveedores de bienes y servicios. Enfoque hacia un mejoramiento del encadenamiento
Región de Atacama: Valle del Huasco. 5 años de ejecución	Promoción de asociatividad entre agricultores para el desarrollo productivo. Vínculos para la comercialización.
Región de Coquimbo: Cuenca del Limarí. 1 año de ejecución.	Forjamiento de redes empresariales y se plantea la idea de “sistema integrado de cuencas”. Debe establecerse conceptual y prácticamente que tipo de articulaciones sociales pudiese incorporar.
Región de Valparaíso: Clúster frutícola (paltas, cítricos y uva de mesa). Segundo año de ejecución.	Aquí está la idea de clúster y lleva a indagar cuál es el tipo de articulación efectiva que promueve un Clúster en ese sector.
Región de Valparaíso: Pro Agro (riego, medio ambiente y gestión empresarial). Finalizado el 2004	Mejoramiento de la actividad empresarial que aparentemente obliga a un cierto acercamiento entre los empresarios.
Región de Valparaíso: Puerto Cultura (Valparaíso; Gestión Patrimonial y Cultura. Finalizado el 2005	No aparece explicitada una finalidad de articulación o asociación
Región de Valparaíso: Tarai Henua (Isla de Pascua). Finalizado el 2005.	No aparece explicitada una finalidad de articulación o asociación.
Región de O'Higgins. Colchagua Tierra Premium (Vitivinícola). Tercer año de ejecución.	Articulación en torno al encadenamiento vitivinícola. La magnitud de la articulación depende de la magnitud del encadenamiento. Asociatividad en torno a la producción del vino
Región del Maule. Frutas de Chile.	No aparece explicitada una finalidad de articulación o asociación

¹⁹⁹ Este es un comentario personal del autor a partir de la lectura de presentaciones sintéticas de los proyectos.

Primer año de ejecución	
Región del Maule. Vinos de Chile. Tercer año de ejecución.	Lo de la articulación puede estar en relación con la fijación de un proyecto y meta, regionales. También con la relación público privada para impulso industria del vino. Coordinación y sinergia.
Región del Bío-Bío. Competitividad y desarrollo Industria Metalmeccánica. Diseño	No aparece algo asociable a articulaciones. Los factores o variables sobre los cuales debe intervenir no son función de la articulación
Región de La Araucana. Montaña y Enoturismo de la Araucanía. Primer año de ejecución.	En turismo étnico y de montaña aparece la asociatividad como condición. Ello porque depende de muchos pequeños empresarios o iniciativas.
Región de la Araucanía. Agricultura intensiva y de innovación "Agronegocio". Finalizado	Falta de referencia.
Región de Los Lagos. Clúster del Salmón. Segundo año de ejecución.	Aquí la articulación esta ligada a la concepción y marcha efectiva del "clúster" en este sector.
Región de Los Lagos. Industria miticultura. Diseño	No hay referencia a articulaciones
Región de Aysén. Clúster del salmón. Diseño.	Aquí la articulación esta ligada a la concepción y posterior marcha efectiva del "clúster"
Región de Aysén. Patagonia Aysén (turismo de intereses especiales). Cuarto año de ejecución.	En la medida que el "levantar una industria turística" esta concebida sobre la base de pequeños empresarios supone articularlos. Se plantea la "capacitación de Pymes en cadenas de valor".
Región de Magallanes. Programa Cordero Magallánico. Finalizado	Falta de referencia
Región de Magallanes. Turismo sustentable Patagonia Austral. Cuarto año de ejecución.	Pareciera que es tan relativamente fuerte la promoción del turismo que parece tender a producir, relevar y visibilizar una comunidad de agentes asociados al turismo y que se encuentra en cursos de capacitación
Región Metropolitana. Hortofrutícola. Etapa de diseño.	Idea de cadenas de valor y de redes de tipo público privada que suponen grados de articulación.
Región Metropolitana. Vitivinícola. Valle del Maipo. Segundo año de ejecución.	Incorpora talleres sobre medio ambiente y calidad que pueden generar "visión común" y mayores disposiciones a actuar en conjunto.
Región Metropolitana. Puerta Sur de Santiago (Zona Sur de Santiago). Cuarto año de ejecución.	Redes empresariales y aumentar enlaces (articulaciones) productivos

2.- Algunos comentarios sobre la relación PTI y articulación de actores.

Al respecto, de acuerdo a una evaluación primaria de lo que nos señala tanto el enunciado general de los PTI, como las descripciones de su implementación, se pueden hacer los siguientes comentarios respecto de su relación con articulaciones territoriales..

En primer lugar, los programas no contienen una estrategia explícita y amplia de articulación. Las metas fundamentales de cada proyecto no están formuladas en términos de construir articulación. Tampoco esta aparece como la variable o causa esencial de que puedan conseguirse sus objetivos. Es decir que los factores o variables sobre los cuales debe intervenir para alcanzar los objetivos no son, principalmente, una resultante de la articulación de actores lo que, por tanto, requiera una estrategia ad-hoc.

En segundo lugar, más allá de lo anterior, los PTI impulsan o promueven vínculos de tipo productivo o comercial entre empresarios generando, en principio, tejido de relaciones que podemos llamar articulaciones. Estas se centran entre los agentes productivos directos y se sitúan en el espacio de las relaciones mercantiles; es decir en tanto vendedores y compradores, bajo la forma de proveedores de bienes y servicios al interior de una localidad.

En tercer lugar, los efectos articuladores del PTI también dependen en cada caso de cuanto conducen a acercar a los empresarios en espacios no directamente mercantiles -a través de cursos, de generar una visión común, de estandarizar calidades, etc.- aunque tengan esta motivación. Ello puede abarcar planos más políticos y de visión del desarrollo territorial

Junto a estos aspectos, los PTI pueden ser analizados desde el punto de vista de sus impactos “internos”, en particular por sus relaciones indirectas respecto de las articulaciones. Al respecto, podemos sintetizar que el desarrollo de los PTI ha tenido para la Corfo tres efectos principales.

Primero una presión para alinear los instrumentos de fomento que posee en función de alguna estrategia territorial de desarrollo, lo que busca llevarlos a tener un objetivo mayor que el puro apoyo individual a un empresario o, aun, a un grupo de empresarios. Segundo, una articulación mayor con el sector privado, comprendido más como grupos asociados a ciertos sectores productivos, para pensar estrategias de desarrollo específicas²⁰⁰. Por último, aceptar la necesidad de una mayor coordinación con otros servicios públicos de fomento productivo de manera de integrar y optimizar los esfuerzos.

La importancia de estos últimos aspectos es, como dijimos, de tipo indirecto en relación con las articulaciones territoriales. Están en el origen de una cierta inflexión de parte de la Corfo hacia un “enfoque territorial” lo que le da desde el punto de vista conceptual y práctico una mucho mayor relevancia a la articulación de actores como componente de una política de fomento, lo que era bastante nuevo dentro de la cultura institucional.

En este sentido y de acuerdo a lo anterior, a los PTI se les puede considerar como el primer programa que acerca a la institución a una “mirada del territorio” y introduce la importancia explícita de la articulación de los actores para realizar fomento (entrevista a René Benavente, director de línea de Fomento-Corfo). Ello instaló en la Corfo nuevos elementos “duros” que entraron a lidiar en la forma de concebir su accionar y que, como veremos, recibirán nuevos refuerzos más adelante, aunque no se trata de un proceso lineal, ni exento de dificultades²⁰¹. En este sentido, cabría la interpretación de que los PTI constituyeron un instrumento de carácter intermedio entre la búsqueda de la coordinación pública y la idea de un enfoque territorial. (Calderón, 2006; 55)²⁰².

Por último, el análisis de los PTI nos lleva a adelantar algunas distinciones iniciales respecto de tipos de articulación:

²⁰⁰ De acuerdo a antecedentes testimoniales, la experiencia de los PTI significó, para la Corfo, un salto en la voluntad y habilidades, institucionales, para articularse con el sector privado y, más en general, para valorizar la articulación publico-privada. Alumnos profesionales de la Corfo, alumnos de Diplomado sobre Desarrollo Económico Territorial dado conjuntamente por la Universidad Academia de Humanismo Cristiano y la Universidad Austral de Chile (2003-4)

²⁰¹ Debe señalarse que también desde esos años se desarrolla el Programa de Emprendimientos Locales (PEL) el que se focaliza en un territorio donde se busca apoyar a las pequeña y microempresas relacionadas con Sercotec y Fosis (entrevista de René Benavente; gerente de fomento)

²⁰² Quizás con la distinción que mientras lo primero resultaba evidente, lo segundo fue más claro con el correr de los años.

Por un lado, podemos decir que existen “articulaciones” al interior del mercado referidas a la densificación de las relaciones de compra y venta de bienes y servicios entre empresas de un territorio. Este es el tipo de articulaciones que más propiamente empujaba la Corfo a través de los PTI.

Por otro lado, existe una articulación que es fuera del mercado y que puede tener como objeto compartir tipos de formaciones o capacitaciones; diagnosticar problemas u oportunidades de desarrollo de un sector productivo; estrategias conjuntas de mejoramiento de un producto, etc. Estas pueden estar enfocadas hacia el mercado pero constituyen relaciones que no están cruzadas por la compra y venta directa de servicios.

III.- Fomento Productivo y los lineamientos del Fondo de Innovación para la Competitividad.

La preocupación por la innovación como condición de competitividad, si bien ensamblable con la ocupación general de fortalecer el tejido productivo, ha tenido trayectos y senderos propios- Sin embargo, como veremos, establece conexiones con el tema de análisis en este documento. Primero, por la importancia que adquiere en el nivel oficial el planteamiento de la competitividad y, de esa manera, involucrando a la Corfo, en ser una referencia para las acciones de fomento. Segundo, por la conexión de innovación y competitividad con la formulación de los clúster, lo que conecta a aquellas con lo territorial y la articulación de actores.

1.- Algunos antecedentes de política

El tema de la necesidad de innovación en los procesos productivos había estado presente en los años 90. En cierta medida, se planteaba como algo necesario para la continuidad dinámica del desarrollo nacional.

Durante esos años se aplicó un programa de innovación tecnológica, dependiente del Ministerio de Economía, con la idea de conformación de una masa mínima crítica de empresas innovadores, de modernización de las pequeñas y medianas empresas, de formación de investigadores y técnicos de alto nivel y que comprendía además la conexión entre universidades, centros tecnológicos y empresas. (Muñoz, 2001)

Algunos de los instrumentos de fomento creados –y a los que ya hemos hecho mención- estaban orientados en esa dirección: los Fondos tecnológicos, los Fondos de Asistencia Técnica (FAT) y los Profos, dirigidos a las Pymes y el Programa de Producción limpia. Se incentivó además la cooperación entre universidades y empresas a través del Fondef, para el cual dicha cooperación era un requisito. Esto, para nuestro interés, constituía la búsqueda de una articulación que se diagnosticaba extraordinariamente débil en el caso chileno. (Garretón,)

Asimismo, a fines de los 90 se buscó aumentar la participación del sector privado en el desarrollo tecnológico. En primer lugar, se enfatizó la dimensión comercial y de negocios que pueden tener los proyectos de innovación tecnológica de manera de interesar al sector privado; en segundo lugar, se buscó reforzar la cadena innovación-capital de riesgo-acceso a la bolsa. En definitiva, esto significó intentar vincular más intensamente a la innovación

tecnológica con políticas de financiamiento de largo plazo y de capital de riesgo, bastante ausentes en el caso chileno. (Muñoz, 2001).

Como se observa, estas políticas de innovación no tenían objetivos explícitos de articulación de actores como algo central, aunque en los hechos suponían la articulación entre algunos de ellos para su concreción y desarrollo. En particular, de las empresas productivas con las universidades y de las empresas productivas con el sector financiero. Ambas articulaciones aparecen condiciones básicas para permitir procesos de innovación, sea en el plano de la investigación o en el del financiamiento, respectivamente²⁰³.

2.- El nuevo lugar de la innovación en la orientación pública.

La necesidad y el “deber” de la innovación se ha reforzado en el discurso público en los últimos años. Por su parte, los planteamientos de la Corfo, en tanto parte del Ministerio de Economía, ha buscado alinearse con ciertos diagnósticos y orientaciones provenientes del nivel nacional acerca de la fase y desafíos que enfrentaría el desarrollo nacional. Estas elaboraciones han conectado de manera más prioritaria a aquel con el fenómeno y el desafío de la “innovación” como condición clave de la “competitividad”.

Esto se expresa en que es la línea de Innovación, dentro de las divisiones internas de la Corfo, la que ha comenzado a definir la mayor cantidad de uso de recursos de la Institución y no la de Fomento, como en los años 90²⁰⁴. En este sentido, se puede postular que la importancia que sobre la articulación de actores tengan las políticas de innovación de la Corfo, pasan a ser más decisivas que en el pasado.

El planteamiento de la necesidad de generar procesos de innovación en el caso chileno es ligado –según informes oficiales– con la composición de las exportaciones del país, demasiado centradas en productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales. Esta realidad es evaluada desde dos ángulos complementarios. El primero es que constituye un marco restrictivo, desde el punto de vista de la sustentabilidad, para el desarrollo económico chileno. El segundo es que constituye el marco de partida para pensar las políticas de innovación y competitividad de la una estrategia nacional de desarrollo.

Se va a enfatizar que las ventajas comparativas estáticas basadas en recursos naturales son vulnerables (Eyzaguirre, Tokman, Marcel y Rodríguez, 2005). Adicionalmente que los impulsos al crecimiento económico de las reformas pro-mercado de las décadas pasadas tienden a agotarse.

²⁰³ En general existían un conjunto de explicaciones respecto de porqué esas conexiones eran débiles: i) la disposición baja del sector productivo nacional a innovar; ii) la distancia que las universidades tenían respecto de la realidad productiva nacional; iii) la baja disposición de los bancos a prestar dinero para proyectos de inversión de largo plazo que pueden incorporar innovación de productos y procesos; iv) la inexistencia de un “mercado” de la tecnología y financiero, funcional a la gran mayoría del tejido empresarial nacional que esta constituido por empresas pequeñas

²⁰⁴ Estas divisiones son, en la actualidad, las de fomento, intermediación financiera, innovación, e inversión. Hoy Innovación es un poco menos del triple del gasto en Fomento que fue la línea con más financiamiento en los años 90.(información de René Benavente; gerente de Fomento)

De acuerdo a esto, las innovaciones y la competitividad deberían dirigirse a sacar al modelo chileno de estas vulnerabilidades. De acuerdo a dicho estudio, si se acepta la afirmación de que ha existido en Chile un ciclo expansivo que tuvo que ver con las reformas pro-mercado, que tendió tanto a agotarse como a producir características en el crecimiento que lo hacen vulnerable en el sentido ya señalado, se fundamenta que corresponde un segundo ciclo expansivo que debe ofrecer cambios respecto del primero.

Este cambio radicaría, en lo institucional, en un mayor rol del Estado y, en lo “sectorial”, a una naturaleza del crecimiento menos dependiente de los recursos naturales “brutos”. La argumentación expresada en dicho estudio y que ha ido ganando lugar en las instituciones del gobierno, prosigue por el lado de reconocer, sin embargo, que de todas formas el punto de partida para realizar ese cambio son los recursos naturales del país.

Completando lo anterior se puede decir que según lo que enseñarían los países con gran cantidad de recursos naturales y que se habrían desarrollado, según el análisis oficial, ello se habría logrado gracias a: i) un régimen institucional e incentivos económicos, claros, coherentes y estables; ii) un capital humano de calidad y iii) una fuerte capacidad de innovación, orientada a desarrollar encadenamientos productivos en torno a ventajas comparativas²⁰⁵.

A su vez, se va a llamar la atención de que los informes de competitividad internacional (World Economic Forum) señalan el área de la tecnología como una de las más débiles de la economía chilena. Casi todos los componentes de esta área tienen una baja ubicación: educación en ciencias y matemáticas, disponibilidad de institutos de investigación, los recursos públicos y privados asignados a este objetivo, la cooperación universidades-empresas, el uso del comercio electrónico²⁰⁶.

De aquí se desprende la necesidad de la innovación. Desde esos sectores básicos donde hay liderazgo mundial debe expandirse la frontera del conocimiento y aumentar la competitividad. Ello implicaría hacer crecer la complejidad de la industria nacional basada en los recursos naturales.

La pregunta, en relación a nuestra exploración, es si estas orientaciones y avances de estrategia contemplan o conducen a la necesidad de articulaciones entre agentes en los niveles territoriales.

3.- La emergencia de una nueva declaración política.

En la línea de lo antes señalado y producto de decisiones centrales acerca de tener una política más madura en torno a la innovación, en marzo del 2006 del primer “Consejo de Innovación” se emite el Informe “Lineamiento para una estrategia nacional de innovación para la competitividad”. Luego se constituyó el segundo Consejo para -junto con divulgar las

²⁰⁵Para ello se recoge lo que sería la experiencia internacional de países que se han logrado desarrollarse con abundancia de recursos naturales, como: Finlandia, Suecia, Australia y Nueva Zelandia, todos con PIB per/cápita actual sobre US\$20.000. La diferencia está que en estos casos la participación de los recursos naturales en las exportaciones es de un 29.4% de productos primarios y 21% de manufacturas básicas basadas en dichos recursos. En el caso chileno esas cifras son del 34.1% y de 51.5%, respectivamente.

²⁰⁶Esto mostraría que el crecimiento chileno por lo menos hasta fines de los 90 se basó principalmente en la explotación de los recursos naturales, sin gran necesidad de ciencia y tecnología, propias.

propuestas estratégicas entregadas por el primer Consejo- establecer un mecanismo de consulta y diálogo con los actores relevantes, especialmente regionales, para proponer una “Estrategia nacional de Innovación”. Esta incorporara un diagnóstico de la posición competitiva de Chile y de sus regiones, una visión de desarrollo de largo plazo, metas y objetivos estratégicos y criterios de evaluación de los mismos.

Al respecto, de la conexión de lo anterior con articulación de actores se debe comenzar observando que, en su enunciado, los procesos innovativos aparecen ligados al funcionamiento de las empresas pero, también, con una naturaleza más allá de lo individual. La innovación es entendida “como el proceso colectivo continuo, complejo e incierto, mediante el cual las empresas crean, adaptan o adoptan tecnologías con el fin de cimentar sus ventajas competitivas” (Eyzaguirre, et. al, 2006, basado en Georghiou et.al. (2003).

En este sentido, podemos pensar que una dimensión de la innovación, la que se refiere a lo de proceso colectivo, está pensada en términos de una cierta relación de los actores pertinentes y que podríamos entender en términos de articulación. Esta podría ser entendida como una condición y una forma de gestión de las dinámicas económicas de innovación. Ello en la medida de que supone que esas relaciones sean sistemáticas, con una temporalidad larga y con objetivos que solo pueden verse concretados de a poco y en el tiempo. Esto se puede expresar diciendo que “(el) proceso de innovación es colectivo, surge en las relaciones intra-empresa, extra-empresa con instituciones tales como universidades, centros de investigación, agencias públicas, fundaciones consumidores, el sector industrial o servicios donde se desarrolla. Esta retroalimentación entre los variados agentes es continua y acumulativa” (Ríos, 2008).

Esta perspectiva aparece marcando, en un plano general, el quehacer actual de la Corfo. Esta institución aparece formalmente orientada por la Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad. A esta, por su parte, esta asociado el Fondo de Innovación para la Competitividad de Asignación Regional (FIC-Regional), lo que implica fondos a disposición de las regiones para su desarrollo en Ciencia y Tecnología y que deben ser definidos en ese nivel de gobierno²⁰⁷. CORFO aparece como una agencia especializada que debe participar en la asignación de dichos fondos de manera de asegurar la implementación efectiva de estrategias, políticas y planes regionales de innovación, mejorando la competitividad regional. Se plantea que el FIC regional deberá tener un impacto estratégico para dinamizar un crecimiento que sea más competitivo, sustentable y equitativo²⁰⁸.

En este sentido, el mandato que tiene, obliga a la Corfo a ser una entidad que se articule con agentes regionales, como las universidades para alcanzar dichos objetivos. A su vez, ello no podría ser entendido al margen de las estrategias regionales de desarrollo existentes, lo que la obliga a ser parte y promover otras articulaciones, más amplias. Las políticas de innovación, así, debiesen presionar por producir o reforzar articulaciones en los territorios aunque el alcance de ellas puede ser variable, más reducido o más amplio.

²⁰⁷ Se entiende que “al servicio” y como un recurso institucional y financiero para las estrategias de desarrollo de las regiones, conectadas con el quehacer de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo y sus respectivas Agendas (ver más adelante)

²⁰⁸ Estos fondos (20 mil millones en el año 2008) deben financiar “ciencia, investigación aplicada, emprendimiento innovador, formación de recursos humanos especializados y desarrollo, transferencia y difusión de tecnología”.

Este planteamiento de la innovación y de aumentar la base institucional para su dinámica efectiva fue conectándose con la idea de que era necesario impulsar Clusters. Estos, constituidos sobre las ventajas naturales del país, serían las vías a través de las cuales se sobrepasaría esa sola ventaja estática, y en donde se debería generar valor agregado y competitividad dinámica. El refuerzo de ellos, donde se determinó que ya existían en alguna medida, o su impulso donde estaban las potencialidades se constituyó en una nueva referencia central.

IV.- La lectura y política de los Cluster.

1.- el planteamiento de los Clúster

Así, de acuerdo a lo anterior, la idea de una política de desarrollo con un fuerte componente en la innovación en la perspectiva de más encadenamientos y valor agregado, llevó a la definición de ciertos sectores productivos, con grados importantes de localización en determinadas regiones, desde los cuales podía tenerse una estrategia que también fue descrita como de formación o consolidación de Clúster²⁰⁹.

Con ello, los Clúster se terminaron haciendo el punto de encuentro y de llegada de nuevos marcos para empujar una cierta política de fomento. Se constituye, así, el enunciado de una política nacional que hace de la promoción de Clúster una vía para el desarrollo nacional y que los han conectado estrechamente con la innovación. Podríamos decir que la innovación es presentada como imaginable y ejecutable a través de los Clúster y que éstos solo son posibles consolidarlos a partir de procesos continuos de innovación.

En relación a lo ya expresado, podemos establecer dos tipos de conexiones que ponen en relación a los Clúster con acciones o reflexiones anteriores. Por un lado, como fue señalado, la política y experiencia de los PTI, dado su carácter territorial y de tratar de apoyar encadenamientos, condujo a la calificación de ciertas densidades productivas, en ciertos territorios, como clúster, al menos como potencialidad. De acuerdo a lo señalado existirían en las regiones de Chile una cierta variedad de clúster o aglomeraciones productivas (“semi-clusters”) que animarían algunos procesos de desarrollo regional.

Desde la lógica que interesa en este artículo, entonces, de acuerdo a las declaraciones oficiales, Chile enfrentaría un desafío estructural en su proceso de desarrollo, que conduciría a la necesidad de ciertas políticas que incluyen la formación de Clúster y que debe enmarcar la política de fomento productivo e innovación, en particular de la Corfo. Estos, a su vez,

²⁰⁹ Aunque sobre esto hay grados de discusión se entiende por Cluster una aglomeración de actividades productores de bienes y servicios muy diversos con importantes relaciones entre sí y que componen y son el soporte de un sector productivo o industria. Junto a las relaciones en torno a las fases de un producto, están comprendidas las actividades financieras, de transporte, de investigación e innovación, de formación, etc. ligadas al desarrollo del sector o industria. El grado de localización territorial podrá ser mayor o menor, aunque siempre está presente. Significarían, por tanto, una dinamización industrial densa alrededor de un sector productivo en que la espacialidad económica que construyen tiene un fuerte asiento en un territorio determinado. En otros términos, crean una espacialidad económica que es también una espacialidad territorializada

deberían significar un importante impulso a la articulación de actores, poniendo especial énfasis en la articulación público privado

Como se sabe, la idea de Clúster supone una densa articulación de actores que amplía los solos enlaces inter-industriales en el sentido restringido de este concepto, es decir las relaciones directas entre las empresas productivas del sector secundario. El clúster es concebido y argumentado como una articulación más amplia, de agentes productivos, de servicios, tecnológicos, académicos, financieros, de asistencia y capacitación, transporte y comunicaciones, gubernamentales y otros eventuales, en torno a una “industria” (láctea, minera, química, comunicaciones, informática, etc.). Al menos una parte sustantiva de éstos debiese estar en un mismo territorio y constituir la base de una amplia articulación territorial de actores.

La realidad de estos Clúster, de las articulaciones de actores que pudiese implicar pasa a ser, entonces, una materia clave de análisis para establecer la relación en curso entre el fomento productivo y la articulación de actores dentro de la cual queda enmarcada la labor de la Corfo..

2.- tipos de Clúster, tareas planteadas y relación con la articulación de actores.

De acuerdo a los planteamientos de las autoridades las principales acciones requeridas para fortalecer, consolidar y desarrollar estos clúster podríamos resumirlos en lo siguiente²¹⁰:

²¹⁰ Esta es la lista amplia de 8 clúster planteados originalmente. Actualmente hay definidos cinco como clúster prioritarios y que son entendidos de nivel nacional aunque, como se señaló, tienen localizaciones territoriales preferentes.

Sector	Tareas estratégicas prioritarias
Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora de condiciones de manejo sanitario y ambiental de los cultivos. - Identificación y desarrollo de nuevas especies y de opciones de alimentos.
Offshoring	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora de habilidades de inglés de técnicos y graduados universitarios y cierre de brecha en conocimientos técnicos específicos para offshoring - Atracción de empresas internacionales por medio de programas agresivos de incentivos
Minería	<ul style="list-style-type: none"> - Fomento de la asociatividad del sector - Mapeamiento geológico para incentivar exploración - Apoyo a la investigación aplicada con objetivo de apropiar beneficios para minería y sus encadenamientos
Porcicultura y Avicultura	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión proactiva de relaciones con países destino (por riesgo para-arancelario) - Aseguramiento de sanidad e inocuidad - Redistribución de facultades regulatorias y clarificación de criterios medioambientales regionales
Turismo	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de mensaje y magnitud de la promoción en el exterior - Diversificación de destinos y profundización de oferta, incluyendo la animación de los operadores
Fruticultura	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo e implementación de programas de capacitación empresarial y laboral para aumento de productividad - Investigación y desarrollo en genética y otros atributos requeridos específicamente por Chile - Mejora de portafolio de mercados destino (en conjunto con adaptación de envíos a necesidades de clientes y fortalecimiento de imagen)
Alimentos procesados	<ul style="list-style-type: none"> - Aseguramiento del abastecimiento de materias primas, a través de I+D y una mejor articulación con el encadenamiento proveedor - Desarrollo de inteligencia de mercado e I+D, para diferenciar productos y servicios
Servicios financieros	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora de riesgo-retorno de inversiones y alternativas de financiamiento para empresas a través del aumento de tamaño y profundidad de mercado de capitales - Eliminación de distorsiones generadas por estructura tributaria - Aumento de bancarización y oferta de crédito para individuos y micro/pequeñas empresas

Del análisis que puede hacerse es posible desprender lo siguiente acerca de las implicancias que la política de Clusters -entendida como una referencia central para la acción de fomento que busca impulsarse- puede tener hacia la articulación de actores. Esto, en un plano un poco más concreto que el del enunciado general de articulación de actores que parece connatural a una política tal.

Lo primero, es que una serie de líneas en las cuales avanzar requieren cierta articulación de actores, en el sentido de una acción colectiva, como condición de éxito. Es decir, no bastaría que un solo agente individual actuara en una línea determinada. Ello se refiere a aspectos diversos como, por ejemplo, manejo sanitario y ambiental de los cultivos de una zona; gestión proactiva de relaciones con países; investigación y desarrollo en genética; o promoción turística de una zona en el exterior.

Lo segundo, es que también se puede inferir que hay múltiples acciones que tienden a ser realizadas directamente por agentes empresariales de manera individual, en la medida que lo estimen necesario. A manera de ejemplo, se puede señalar: mejora de inglés en técnicos; programas de capacitación a los trabajadores; acceso al sistema bancario; o identificación de nuevas especies.

Lo tercero, es que una gran parte de las tareas prioritarias pueden ser realizadas ya sea bajo formas más individuales o bajo formas más colectivas. Esto significa que no se podría

establecer una relación mecánica entre desarrollo de un Clúster y grado de articulaciones expresas y orgánicas que le acompaña.

En una u otra trayectoria de articulación podrán incidir, por un lado, los aspectos culturales y la historia regional que impulse a mayor o menor acción articulada y colectiva y, por otro lado, al rol presente que jueguen las instituciones relevantes en ello, en particular el tipo de liderazgo y de orientación que busquen darle al proceso. Esto podrá tener orientaciones más fuertes o más débiles en cuanto a la articulación de actores.²¹¹

En cuarto lugar, parece importante volver a distinguir entre articulaciones que se dan a través del mercado -y que un Clúster en la medida que se desarrolla debe de todas formas favorecer, dado que está asociado a una densificación de las relaciones económicas territoriales- y las articulaciones extra-mercantiles que suponen instancias distintas a las de compra venta de bienes y servicios entre instituciones (empresas) e incluyen, por ejemplo, construir estrategias de desarrollo de un territorio, una política sectorial determinada, investigación sobre sustentabilidad ambiental de la zona, etc.²¹²

Asimismo, en quinto lugar, debe distinguirse la existencia de articulación de actores con los efectos territoriales y las economías externas, que la acción de unos agentes del territorio, tienen sobre los otros agentes, lo que puede actuar sin necesidad de articulación entre ellos. Aquellos actúan sobre el territorio a través de la difusión de mejoras tecnológicas, de bajas de precios, de aumentos de demanda intra-regional, de difusión de nuevas oportunidades, de una atmosfera de emprendimiento, etc.²¹³

3.- Aspectos o dimensiones impactados con las políticas públicas de “clusterización”

Algo que puede complementar el análisis de la relación entre clúster y articulación de actores es el de identificar cuáles son los aspectos que se están afectando, según los diagnósticos y evaluaciones oficiales, a través de las políticas oficiales inspiradas por aquel enfoque.

Una primera revisión general de ello muestra que los tipos de aspectos señalados hacen referencia a dimensiones distintas a la de la articulación de actores. Los impactos que están en proceso y/o que se esperan que ocurran, dicen relación, según tipo de clúster y región, con lo siguiente:

²¹¹ Esto se ubica en la línea de lo popularizado a través de la noción de distritos industriales donde las historias e instituciones de las localidades juegan roles claves en su evolución. (Sengenberger, et.al., 1992).

²¹² Así, en la medida que un Cluster está asociado a una estrategia de desarrollo territorial y a una institucionalidad local que lo impulsa, regula, orienta, etc. estará más cerca de corresponder, también a una articulación de actores que ya no están referidos a las puras relaciones mercantiles y que buscan moldear a éstas.

²¹³ Es decir lo que se denominan, en general, economías internas a un territorio y externas a cada una de las empresas que lo conforman. Ello fue una noción clave para explicar los procesos territoriales conceptualizados como distritos industriales pero más ampliamente es una noción clave para explicar aglomeraciones y constituye un concepto central de economía espacial o geografía económica. Se trata de los beneficios que tiene una unidad económica por estar situada en un determinado territorio del cual podrá aprovechar una serie de ventajas por la existencia de otras empresas, de un mercado del trabajo, de innovaciones tecnológicas, etc. Ello incluye aspectos mercantiles y no mercantiles. (Benko, Lipietz, 2000)

Sector	Aspectos o dimensiones de impacto regional
Acuicultura	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora de la infraestructura (colegios, hospitales, comercio) en regiones salmoneras (X, XI, XII) - Desarrollo de centros tecnológicos relacionados con acuicultura (II, IV, XI y RM) - Mejora de la empleabilidad de trabajadores costeros (principalmente de las regiones X, XI y XII) - Desarrollo de encadenamientos en las regiones I, II, III, IV, VII, VIII, IX
Offshoring	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora de la empleabilidad del pool de trabajadores de todo el país por capacitación en inglés - Aumento de la demanda laboral, principalmente en RM y en menor medida en la V región
Minería	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de la infraestructura de las regiones mineras para absorber la demanda creciente de trabajadores de la actividad minera y proveedores (principal impacto sobre las regiones I a VI) - Mejora en prospectos de sustentabilidad de recursos hídricos⁵ en las regiones I, II y III
Porcicultura y Avicultura	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento de los empleos vinculados al sector (principalmente en la región VI por la concentración de la actividad, seguido por la región V y la RM)
Turismo	<ul style="list-style-type: none"> - Impacto inicial estará concentrado en principales regiones turísticas actuales, pero vía las iniciativas a desarrollar deberá expandirse a otras partes del país - Potencial de duplicar los puestos de trabajo en 5 años
Fruticultura	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora de la provisión de agua y productividad debido a estudios hídricos y tecnificación de riego en regiones del Norte (II, III, IV, V) - Regiones frutícolas de la IV a la VII afectadas por mayor nivel de actividad
Alimentos procesados	<ul style="list-style-type: none"> - Impacto regional por crecimiento del sector, con mayor foco en regiones donde se concentran productores
Servicios financieros	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor penetración y profundidad financiera afectan positivamente y de manera transversal a todo el país - Desarrollo del sector se dará mayormente en la RM

Lo que podemos señalar es que es difícil desprender automáticamente y de manera directa, desde los aspectos que buscan ser impactados por las políticas públicas, cuánto suponen o llevan asociados procesos de articulación de actores o qué tipo de articulaciones pueden darse, aunque pueden haber tendencias dominantes. Así, aspectos como la mejora de infraestructura; mejora de la empleabilidad de trabajadores, mejora de la provisión de agua; mayor penetración y profundidad financiera; etc. en general debiesen estar asociados a una mayor densidad de relaciones en el territorio.

Pero, a la inversa, un mayor financiamiento de largo plazo, para pequeñas empresas o para inversión de tipo tecnológico, debiese suponer que en relación a las finanzas “entran en contacto” (a través del mercado) agentes que no lo habían estado. Sin embargo, ello no significa que eso sea una articulación de actores con proyecciones más allá de ese “contacto”. Asimismo, la resolución de problemas de escasez y mal uso del recurso hídrico puede ser una medida técnica o la resultante de una compleja articulación de actores locales

Ello refuerza una conclusión preliminar, antes señalada, en el sentido que no hay una relación fija o predeterminada entre clusterización y grado de articulación de actores aunque la intencionalidad envuelta en el primero y probablemente su grado de desarrollo estén positivamente correlacionados con lo segundo.

En este sentido, dado el margen de libertad que existe en términos de la direccionalidad del proceso de articulación de actores, es que resulta importante el hecho de que dentro de la matriz construida para orientar la acción pública de apoyo a procesos de aglomeración productiva territorial –y que constituye, además, una matriz de análisis territorial- no aparece considerada explícitamente la articulación de actores (Corfo, sitio web). Dicha matriz está constituida por lo que se denominan las plataformas básicas o plataformas habilitantes o, también, ejes transversales y son presentadas como teniendo importancia variable según el tipo de sector productivo.

Sector Plataforma	Acuicultura	Offshoring	Minería	Porcicultura/ Avicultura	Turismo	Alimentos procesados	Fruticultura	Servicios financieros
Capital Humano								
Ciencia y tecnología								
Infra-estructura								
Marco normativo y legal								
Finanzas y comercio								

Muy importante
 Importante
 Menos importante

Es decir, de acuerdo a esta matriz, el Clúster requiere políticas en torno a estos cinco “ejes transversales” que son el capital humano, la ciencia y la tecnología, la infraestructura, el marco normativo y legal y las finanzas y comercio. En ello no figura la articulación de actores o lo que, en otro lenguaje, podría denominarse construcción de capital social, al menos en una de sus expresiones.

Sin embargo, en un análisis de estos ejes transversales, la articulación de actores puede ser entendido con alguna presencia implícita si se analizan los contenidos de las políticas referidas a esos cinco ejes.

Plataformas básicas	Descripción contenidos de cada plataforma
Capital humano	- Desarrollar programas de formación y capacitación específica para los sectores (ej. investigación y desarrollo para acuicultura, conocimientos de TI para offshoring, técnicos para minería)
Ciencia y tecnología	- Potenciar iniciativas de asociatividad en clusters con mesas público-privado-científico u otras instancias más sofisticadas de articulación de los esfuerzos de I+D, destinadas a impulsar proyectos y programas de investigación de mayor alcance - Diseñar sistema de incentivos público-privado para el desarrollo de la I+D en clusters, que considere incentivos tributarios (para lo genérico en I+D), atracción de inversiones (estimulando spillovers), investigación colaborativa (consorcios) , sistema de permisos y facilidades adecuados para la experimentación - Desarrollar programas tecnológicos más amplios (Corfo-Conicyt), que incluyan temáticas de investigación básica y aplicada, asegurando

	coordinación pública en la asignación de fondos , con foco en la problemática específica de cada cluster y/o en necesidades científicas y tecnológicas de impacto transversal en los clusters (ej. TIC y biotecnología)
Infraestructura y recursos	<ul style="list-style-type: none"> - Poner en marcha agendas con programas de investigación en recursos hídricos y energía (fuera de planta), con participación de todos los actores involucrados, para asegurar el acceso y uso eficiente de dichos recursos - Diseñar modelo de gestión territorial orientado a lograr el desarrollo económico del territorio y que facilite el arbitraje de conflictos intersectoriales (ej. turismo y acuicultura, minería y agricultura) - Realizar inversiones y diseñar sistema de incentivos para alinear la cantidad y calidad de servicios básicos e infraestructura de transporte con las demandas sectoriales
Marco normativo y legal	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer y adecuar la institucionalidad regulatoria específica para cada cluster (ej. fortalecer el SAG, Sernageomin y Sernatur). - Adecuar el marco laboral a necesidades específicas de fruticultura y offshoring incluyendo entre otros adecuación de la regulación sobre horas extras durante cosecha, adaptación de la franquicia tributaria en caso de empleados temporales, regulación del trabajo desde el hogar) - Desarrollar y/o adecuar procesos regulatorios específicos para las necesidades de cada sector (ej. refuerzo del control fitosanitario fronterizo para fruticultura, desarrollo y aplicación de regulación sobre manejo sanitario en acuicultura, otorgamiento de permisos y concesiones en minería y acuicultura)

De lo anterior se observa que algunas de las plataformas básicas suponen grados mayores de articulación que los existentes, como en ciencia y tecnología. Aun más se supone que la resolución de ciertos problemas como el recurso hídrico, ordenamiento territorial y conflictos intersectoriales en cuanto a ejes de desarrollo territorial, necesitan la participación y consenso entre los agentes que viven y/o tienen actividades productivas en el territorio.

Asimismo, se puede agregar, al menos como hipótesis, que el efecto del clúster sobre la articulación de agentes depende del sector elegido (entrevista a Claudia Mery). El tema de la articulación según cual sea la base económica, puede tener distintos grados inclusividad. Así, por ejemplo, en el caso del turismo patrimonial el tema de la articulación de actores se amplía (entrevista a Claudia Mery), así como en los sectores donde se den efectivos procesos de encadenamiento y agregación de valor que obliguen a concertaciones estratégicas.

Pero nada de ello está predeterminado y la historia y las innovaciones institucionales serán claves en la direccionalidad más o menos articuladora de agentes que existirá. Ello es lo que queda indeterminado en la propuesta de los Cluster.²¹⁴

V.- Las Agencias Regionales de Desarrollo. (ARDP)

Se puede introducir a las ARDP diciendo que justamente aquello que quedaba más indeterminado en el caso de los “clúster”, al menos como propósito, es “resuelto” por aquellas.

²¹⁴ Con relación, justamente, a la relevancia de los aspectos institucionales debe señalarse con respecto a los Clusters la situación de paradójica tensión con respecto al fortalecimiento de la acción territorial subnacional y el eventual incentivo a las articulaciones. Por un lado la perspectiva de los Clusters que comienza a instalarse en Regiones alimenta una acción territorializada. Por otro lado, el carácter central de la política, que define clusters “nacionales”, genera un circuito doble de impulsos y orgánicas.

En efecto, las ARDP constituyen una institucionalidad creada desde el nivel central que es definida como espacio en que se articulan agentes territoriales, en particular los agentes públicos y los privados, que operan en el territorio. El papel formal institucional clave para la constitución de las Agendas lo tiene la Corfo cuyas direcciones regionales han sido designadas como las instituciones que formalmente cobijan a la Agencia²¹⁵.

1.- naturaleza de las ARDP.

Las ARDP son definidas como una iniciativa institucional que busca la descentralización del fomento productivo lo que se concreta en la existencia de un “Comité Estratégico” de la Agencia, formado por representantes públicos y por representantes empresariales, del territorio. Parten del diagnóstico de la desarticulación de las inversiones en un territorio. Por ello a través de su creación se intenta: i) alinear los instrumentos de fomento en función de una agenda regional de desarrollo; ii) articular al sector privado asumiendo los objetivos de este; iii) conectar a los servicios públicos. (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2006)

Se entiende que dicha iniciativa es clave para ayudar al objetivo central de mejorar la capacidad competitiva de las regiones de Chile. Ese objetivo se persigue “incrementando las capacidades regionales para diseñar e implementar programas de fomento productivo”. Debe entenderse que en particular ello ayudaría a las regiones y territorios con más retraso en tanto se diagnostica, en los fundamentos de las Agencias, que el desarrollo que ha tenido Chile en el pasado reciente ha sido con desequilibrios inter-territoriales. (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2006)

Las Agencias se proponen, además, promover la productividad de las micros, pequeñas y medianas empresas, regionales, lo que, a su vez, se entiende que irá “mejorando la equidad y la inclusión social”. Para ello, las políticas desde las Agencias deben asegurar la integración de las empresas de menor tamaño a través de su articulación con la de mayor tamaño. (ver inauguraciones de las Agencias en las distintas Regiones; sitio web Subsecretaría Desarrollo Regional.

En términos más amplios –y aquí quedan conectados la iniciativa institucional Agencias con la estrategia de clúster- la orientación estratégica y la referencia conceptual del Fomento Productivo que deben portar las Agencias es fortalecer “aglomerados productivos” o Clusters. Estos pueden producir un movimiento ascendente y expansivo (totalizante) en la región (o parte de ella).

Esta lógica de competitividad regional y de generación de una densificación productiva territorial (“encadenamientos”) conduce a empujar una lógica más intersectorial entre los

²¹⁵ La Corfo, además, en algunos lugares fortalece la institucionalidad de la Agencia porque el que dicha institución apoye o no una política, es una señal para los empresarios. Por ejemplo, en el Sur de Chile queda una memoria histórica del rol de la Corfo frente al terremoto de Valdivia y en el desarrollo ganadero y lechero. Sin embargo, como contraparte de esto, según quienes han estado cerca del proceso, la forma de operación del programa, en términos de que en la actualidad la Agencia no tiene una estructura administrativa propia, y se rige en ese aspecto de acuerdo a los procedimientos de Corfo, ha impedido la agilidad de procedimientos. Además, la centralidad de la Corfo en la gestión de la Agencia, genera una imagen de ser expresión de una política central-sectorial más que territorial.

servicios públicos de fomento productivo, alrededor de ciertos ejes y desafíos productivos definidos por y para el territorio. Se establece una relación entre competitividad, intersectorialidad y territorialidad. Las Agencias constituyen una referencia para focalizar recursos públicos identificando cadenas de valor a fortalecer. (entrevista a Claudia Mery). Para asegurar grados básicos de comportamiento “territorializado” superador del “sectorializado”, las entidades públicas involucradas en la Agencia deben asegurar al menos el 10% de sus ingresos presupuestarios a ser gastados según las prioridades de las Agencias²¹⁶.

Pero para llegar a ello, las Agencias fueron creadas con la tarea de definir una Agenda Regional que definiera a través de un proceso participativo los grandes sectores o ejes productivos del desarrollo así como las principales brechas existentes para alcanzarlos. Esto constituía, por tanto, un espacio institucional de puesta en diálogo de múltiples debates acerca de la trayectoria regional a seguir y las principales tareas a emprender. Ello debía expresarse en Pactos entre distintos agentes públicos y privados y en los Programas de mejoramiento de la competitividad (PMCs), destinados a disminuir las brechas existentes.

2.- algunas características del proceso.

Algunos testimonios y evaluaciones existentes dan cuenta, efectivamente, que la constitución de las Agendas y los PMCs, ha sido bastante participativa. (entrevistas personales con gerentes de Agencias). Ello expresaría varios fenómenos. En el caso de los agentes privados ello parece producto de que se valorizan los programas focalizados que permiten idear iniciativas, lo que se expresa en el liderazgo que adquieren en la formulación de muchos PMCs; también en que habían existido algunos procesos anteriores en distintos territorios y una acumulación de experiencias que permite decir que lo publico-privado venía en un proceso creciente de valorización y ejercicio. (entrevista a Claudia Mery).

Sin embargo, a pesar de lo dicho, la articulación no es fácil y presenta algunos límites o problemas. Por un lado, la idea de participación más concreta está pensada en torno a las cadenas de valor que existen y pueden ser impulsadas o fortalecidas en el territorio. En consecuencia, que cuenten con la participación de los diferentes tipos de actores económicos y/o productivos vinculados en dichas cadenas y, en particular, en los procesos de diseño, implementación y toma de decisiones respecto de las iniciativas de gestión e inversión en ellas. Esto hace que la cobertura de la articulación esté relacionada solo con la cobertura de la cadena y la inclusividad de dichos actores.

En términos más generales, se puede decir que hay una limitación que nos refiere a la “cobertura” de actores con que deben ser entendidas las Agencias y que se expresa en la amplitud de los que participaron en la construcción de la Agenda Regional. Al respecto, según participantes en ellas, no han sido convocados todos los actores que debiesen estarlo si

²¹⁶ Esto va formalmente incorporado en el presupuesto nacional en la modalidad de glosa presupuestaria. El 10% constituye la cantidad mínima para los servicios que participan de las ARDP, lo que puede ser sobrepasado por ellos. Además los Servicios del Estado que no están obligados por la Ley de Presupuesto pueden sin embargo incorporar recursos para la Agenda Regional construida por la ARDP. Los servicios constituyentes de esta última son Fosis, Sence, Sag, Indap, Conadi, Corfo, Sercotec y Direcon (ProChile). En las distintas Regiones varían las instituciones públicas que sin estar obligadas se han incorporado con recursos para efectos de integrarse en la implementación de la Agenda Regional. Algunos ejemplos son Senatur y Conaf.

de una estrategia y pacto territorial se trata. Por ejemplo, en el análisis de una Región no ha existido incorporación de actores laborales como la CUT regional, las Ongs o el sector bancario. En el primer caso, pareciera que el desarrollo es asunto solo de los empresarios y no de los trabajadores. En el segundo, suelen haber Ongs que están fuertemente ligadas a un tema central de una Agenda, como por ejemplo el de la sustentabilidad ambiental. En el tercer caso se trata de un actor clave en relación a problemas como la falta de financiamiento a empresas pequeñas. (entrevista a Gerente de Agencia de Los Ríos). Hay regiones donde no estuvo presente el mundo indígena, a pesar de representar un componente de gran importancia en la Región. Asimismo, en la mayoría se destaca la poca participación de los municipios.

Otro actor que en algunos casos aparece un poco ausente o lejano de la dinámica de las Agencias es el gobierno regional de manera más plena y más allá de que los Intendentes hayan estado presentes. Ello les resta articulación con el mundo político a aquellas y con las entidades de planificación del GORE. Por último, todavía es débil la conexión con Conicyt que ha quedado un poco “marginalizado” de muchos temas que salen de las Agendas relacionados con la investigación, la tecnología y la innovación.

Tampoco se observa en las Agencias y en la construcción de las Agendas la presencia de empresas extranjeras que suelen ser claves en algunas dinámicas territoriales y que suelen tener una gran importancia respecto de objetivos que se aquellas se proponen, como los relativos al desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación, en la Región²¹⁷.

Por otro lado, la constitución de verdaderos pactos de inversión entendidos como compromisos sólidos que incluyen acciones y recursos suele “contornearse” medianamente a través de acuerdos más cualitativos y menos comprometedores de recursos a poner. (testimonios de gerentes de Agencia). Ello limita lo que se acostumbra denominar la fuerza vinculante de los acuerdos, lo que genera grados menores de consolidación institucional del proceso y a la certidumbre sobre lo que ocurrirá²¹⁸

Este déficit se entiende mejor si se considera que las instituciones públicas que participan de las Agencias tienen, como señalamos, solo un porcentaje limitado que obligadamente deben vehicular a través de las Agendas (10%). Esto abarca, además, solo los servicios antes señalados, pertenecientes al área de fomento, lo cual limita el peso autónomo y el margen de maniobra, de las Agencias y no revierte un sistema presupuestario que aun sigue en gran medida, sectorial y vertical²¹⁹. Además ese 10% es en términos de sus instrumentos antiguos y por tanto no son de “libre disponibilidad” a lo que se agrega el que los presupuestos son anuales lo que dificulta proyectos de carácter más estratégico que pueda abarcar varios años.

²¹⁷ Esto no ocurre por una definición de la Agencia sino por el no interés de las empresas internacionales a ser parte de estructuras regionales y a la no voluntad o poder de éstas de imponer hacerse cargo de ciertas metas regionales a dichas empresas.

²¹⁸ Mencionemos, al respecto, que una idea favorable a la articulación de actores locales, bajo formas vinculantes fuertes como serían los Pactos territoriales, se fundamenta en dotar a las iniciativas locales provenientes de esas articulaciones “de los mayores niveles posibles de certidumbre ante eventuales cambios de políticas” (Albuquerque, 2005)

²¹⁹ Puede agregarse, además, que los servicios públicos regionales hacen un anteproyecto regional de inversiones (ARI) pero que no ha sido muy usado para discutir y negociar con el nivel central. (entrevista a Claudia Mery)

(entrevista a Claudia Mery). De esto se deriva que hay procesos consensuados a nivel territorial, pero sin base presupuestaria correspondiente, el que se construye mayoritariamente en forma sectorial²²⁰.

3.- notas conclusivas provisionales sobre las ARDP

De todo lo último se desprende, entonces, que siendo las Agencias una institucionalidad avanzada dentro de la historia institucional del fomento productivo descentralizado y como instrumento para la articulación de actores, presenta limitaciones que en un plano general plantean la pregunta sobre cuánta realidad económica regional efectiva puede ser “intervenida” por ellas y queda, por tanto, “en las manos” de una articulación territorial de actores. Pregunta esta que debe ser adicionada a la propia amplitud que tenga aquella articulación y que, como hemos visto, presenta también, hasta el presente, limitaciones importantes²²¹.

Sin embargo, estas limitaciones señaladas no deben velar muchas consideraciones señaladas por quienes han participado de la construcción de las Agencias y de las Agendas y que muestran sus potencialidades en relación con aspectos como el valor agregado de trabajar en red; la proporción de información relevante para los actores territoriales vinculados con decisiones estratégicas respecto del desarrollo de aquel; la mayor coherencia y coordinación de los esfuerzos públicos y del uso de sus recursos; y la posibilidad de generar una perspectiva estratégica para el territorio

Asimismo, para quienes han participado de las Agencias sostienen que las experiencias de estos dos años indican que la única manera que se validen con institucionalidad es mediante la participación de los distintos actores territoriales; que su desarrollo y éxito, futuros, está condicionado por el compromiso e involucramiento que aquellos tengan. Con ello se reafirma que el rol a que está llamada a cumplir la Agencia es clave para el empoderamiento regional y la formación de contrapartes potentes y coordinadas, que sean capaces de liderar y construir su propio desarrollo entregando lineamientos fundados y propuestas claras respecto de que esperan de su territorio. (gerenta de Agencia de Atacama)

En base a lo anterior se puede concluir que las ARDP reflejan una doble condición contradictoria. Por un lado pueden ser comprendidas como el máximo avance institucional para producir una articulación amplia de actores en las Regiones —más allá de las ausencias presentes— en pos de diseñar una estrategia de desarrollo económico territorial. Por otro lado, como instituciones que diseñadas desde fuera de las Regiones aparecen como propias de una iniciativa central, con grados limitados de intervención regional sobre los márgenes acotados de regionalización de los presupuestos sectoriales. Ello las deja en una situación ambigua y de validación baja con el poder regional (CORE) y la comunidad regional.

²²⁰ Esta materia constituye una de las principales críticas de quienes han participado de la elaboración e implementación de las Agendas Regionales. El sistema administrativo-presupuestario y los instrumentos públicos de fomento no resultan adecuados como soporte financiero de las iniciativas que se acuerdan poner en marcha para “reducir” las brechas de competitividad que se identifican. (testimonios de participantes en las Agendas Regionales)

²²¹

Del mismo modo, expresan el avance que ha tenido el enfoque territorial para asumir las materias de desarrollo económico y de fomento productivo, pero también los límites dentro de los cuales ha avanzado y se mueve. Entre esos límites está las debilidades que se presentan a la hora de postular una estrategia de desarrollo sustentada en una institucionalidad comprensiva de los actores de un territorio y que permita la efectiva negociación de sus intereses.

Es justamente ello la materia de la próxima sección, en la que se expresa la afirmación que lo que ha mediado entre la acción de la Corfo y, más ampliamente, de las instituciones de fomento productivo, con la articulación de actores, es la presencia menor o mayor de dicho enfoque enfoque territorial.

VI.- Una mirada retrospectiva y conclusiva: los avances y límites del enfoque territorial como condición central para la articulación territorial de actores.

La mirada histórica de los últimos 10 a 15 años permite establecer que hay una relación entre el lugar que ocupa en el fomento productivo lo que podemos llamar “el enfoque territorial” y la importancia que pueda tener la articulación de actores. Ello porque por naturaleza dicho enfoque tiende a empujar hacia la intersectorialidad estatal, hacia grados de descentralización y hacia la conexión horizontal de actores en un territorio. Lo que se postula acá es que de acuerdo a los antecedentes, este enfoque ha ido ganando lugar en el aparato estatal central chileno, influyendo en el accionar de la Corfo, aunque esta institución no fue ni ha sido su principal impulsora.

1.- Los antecedentes y precedentes del enfoque territorial: el tema de la coordinación sectorial.

Dentro de la política de fomento productivo, tal como adelantamos al comienzo, junto a otras formas predominantes se desarrollaron también experiencias “territorializadas” en la mitad de la década de los 90 como el Proyecto Chile Norte o el Chile Austral y, posteriormente el proyecto Más Región de Coquimbo. También proyectos a través de Indap, en el secano de la sexta, del Maule y del Bío-Bío. Ellos constituían experiencias más complejas que la de la aplicación de instrumentos horizontales, universales y neutros, antes descritos. El argumento en esos casos fue la existencia de zonas en crisis y el reforzar instancias y mecanismos en espacios sub-nacionales que interesaba democratizar en algún grado. (Calderón, 2006: 48).

Existieron también como antecedentes de un enfoque territorial algunas experiencias que fueron dotando de cierta envergadura a este enfoque dentro de la política pública. Por un lado las modalidades de asignación regional (ISAR) y local (IRAL) de recursos sectoriales de fomento productivo que mostraba la posibilidad de esos niveles para decidir uso de recursos de fomento.

Con el paso de la década de los 90 va aumentando la crítica a la existencia de muchos programas de diferentes instituciones que tienden a duplicarse, a no generar sinergias, a constituir un panorama atomizado y disperso. (Concha, Ximena, Pavéz, Angélica, et. al.; 2001). Esto vino a decir que ya no bastaba diversificación y cobertura sino también coordinación interinstitucional. Coordinación intersectorial, integralidad, complementación,

comienzan a ser conceptos más utilizados y que buscan orientar la política de fomento y otras²²².

En el nivel regional y con participación aunque no inicial de la CORFO, otra expresión que buscó la coordinación sectorial fueron los Comités Regionales de Asignación de Recursos de Fomento Productivo (CAR). También los Comités Regionales de Fomento productivo conformado por las secretarías regionales ministeriales del área económica y servicios pertinentes, entre ellos la Corfo. Sin embargo, estas instituciones no tuvieron consolidación y, a veces, precaria o nula constitución.

En esta fase inicial cumple un rol la orientación FOSIS, en el marco del proyecto de Fomento a la Microempresa, de impulsar iniciativas desde una perspectiva de “desarrollo económico local”²²³. El resultado fueron diversas experiencias iniciales como el Plan de desarrollo económico y el Fondo de proyectos productivos de la Comuna de Los Alamos; la generación de condiciones para el DEL de la comuna de Ranquil; la creación de empresas turísticas con jóvenes Aymarás de la provincia de Parinacota; y el Plan de desarrollo económico de cuatro localidades de la comuna de Panguipulli. A estas primeras experiencias se agregaron otras, en diferentes territorios del país. (Cáceres, 2009). Entre otras expresiones esto tuvo cursos, diplomados, publicaciones y debates (Calderón, 2006: 65)

Se puede concluir afirmando que ya a fines de los años 90 la cuestión de una política más integrada de fomento productivo era planteada como una cuestión central para la eficacia de una política tal. Ello se expresa, por ejemplo, en la creación, en esa fecha, “Comité de Fomento de la micro y pequeña empresa” (Comité de Fomento de la MYPE, 2002).

2.- la acción municipal.

Otro aspecto, no desligado de algunas de las experiencias señaladas, que jugó en un sentido de territorializar el fomento productivo fue la importancia que le comenzaron a dar los municipios al desarrollo productivo local. Esto dado los avances en otros terrenos como el agua potable, la electrificación, alcantarillado y, por otro a que la problemática social local más general aparece asociada a las posibilidades de contar con empleo y actividad económica, locales, en tanto fuente de ingresos. (Calderón, 2006).

Esto va a la par con un proceso anterior de capacitación en materias de desarrollo económico local dirigido a un importante número de municipios del país. Este proceso implicó formación, concertación de actores, diseño e implementación de iniciativas de desarrollo

²²² Acerca de la fuerza con que está arraigado el sectorialismo en el proceder estatal y sus implicancias negativas para una acción territorializada, se puede considerar la siguiente afirmación: “cada uno de nosotros trata de tomar para sí un espacio de poder, un espacio que no tiene sentido, porque a ningún usuario le importa si los servicios son entregados por Sercotec, Sence, Indap o el que sea”. “..entregar recursos para que las regiones los dirijan a lo que creen que es posible y mejor, exige una transformación”. (Osandon, 2005)

²²³ El proyecto Fomento a la Microempresa FOSIS/GTZ/GFA, ejecutado desde mayo de 1996 a febrero del año 2003, fue el resultado de un acuerdo de cooperación intergubernamental entre Alemania y Chile destinado a fortalecer las capacidades del FOSIS en materias de apoyo a la actividad microempresarial en el país

económico local y el conocimiento de experiencias internacionales en otros países, como en España.

Concomitante con el proceso promovido por el proyecto Fomento a la Microempresa, surgieron en la mayoría de los municipios del país, iniciativas tendientes a fortalecer las economías comunales. Los orígenes de este fenómeno de amplitud nacional, en el campo de los supuestos podría encontrar su explicación en un conjunto de factores secuenciales y complementarios: el conocimiento de experiencias nacionales e internacionales de gestión municipal del desarrollo económico de sus comunas, la incorporación en la ley orgánica municipal el fomento productivo como una de las tareas de los municipios, los efectos en el empleo generados por la crisis asiática (más tarde, las desigualdades territoriales existentes en el crecimiento económico y social, y las demandas en torno a empleo recepcionadas en los municipios.

Las nuevas experiencias fueron acompañadas de la creación de estructuras municipales para la promoción del Desarrollo Económico en sus comunas, las que asumieron diferentes denominaciones, status y dependencia municipal. (González e Hidalgo, 1995; Cáceres, 2009)²²⁴. En algunos casos, la gestión de los municipios en la promoción económica se comienza a sustentar en una concepción de desarrollo endógeno, basada en las potencialidades locales, la cultura, su capacidad institucional, sistemas productivos locales, características del territorio, según nociones que comienzan a difundirse.

También proyectan este tipo de iniciativas y aportan en la dirección del fomento territorial la emergencia y desarrollo de algunas asociaciones territoriales de municipios con preocupación e iniciativas en el desarrollo económico en sus zonas respectivas.

3.- articulación de Actores en el territorio.

En parte las mismas tendencias que empujaban a una mayor intersectorialidad entre los servicios públicos y una mayor descentralización, portaban la idea de la importancia de una mayor articulación de actores territoriales en el impulso de las políticas. Eso suele expresarse como la búsqueda de la articulación público privado para llevar adelante la política de fomento. Esto es planteado en sectores del aparato público como un desafío mayor y que apela a profundos cambios culturales en tanto “siempre hemos desconfiado de los privados y éstos de los servicios públicos” (Ossandon, 2005).

Esta línea de articulación de actores puede ser pesquisada en los llamados Foros de Desarrollo Productivo, impulsos a partir de 1995, el que incluía a empresarios, trabajadores y gobierno. Estos tuvieron una expresión en los foros regionales y también algunos provinciales o más locales. Sin embargo ello luego desaparece²²⁵.

²²⁴ Denominaciones como Oficina de Microempresas, Unidad de Desarrollo Productivo, Oficina Municipal de Desarrollo Económico, Departamento de Fomento Productivo, Dirección de Desarrollo Económico, etc. fueron apareciendo en los diferentes municipios del país.

²²⁵ Entre las razones que se dan era que no tenían naturaleza vinculante, lo que les daba un carácter poco práctico. (Muñoz, 2001)

4.- Conceptos y Programas con enfoque territorial más explícito: el caso del “Emprende Chile”.

Desde principios del 2000, de manera más explícita y directa con enfoque territorial surgen algunos programas. Uno de ellos es el “Prorural”, el que se presenta como un enfoque territorial para enfrentar la pobreza en áreas rurales pobres. Recogiendo principios presentes en otro programa anterior (“Chile Barrio”), se sustentaba, programáticamente, en la centralidad de la coordinación interinstitucional, en la intersectorialidad, y en una cierta cantidad de recursos disponibles para que se usaran en iniciativas que iban surgiendo de la marcha de la experiencia con los “sujetos beneficiarios”. Estos eran entendidos como sujetos en el sentido de poder intervenir en la dirección del proyecto. Asimismo, luego, el año 2005, se comienza a implementar el Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial que tiene también el fundamento de una acción coordinada a nivel territorial de todas las entidades ligadas a dicha materia.

Simultáneamente, otros procesos más sensibles a la óptica territorial se desarrollan. Uno de ellos es la complejización de la evaluación de proyectos regionales que hacía Mideplán, en el sentido de avanzar en una evaluación más en red y no solo proyecto por proyecto. Ello permitió ampliar la visión del significado de un proyecto a su impacto más general en un territorio²²⁶.

El avance hacia allá en parte se debió a la toma de conciencia de las limitaciones que tenía la pura coordinación intersectorial. “Si bien estos esfuerzos son positivos, el problema es que habitualmente son posteriores al diseño estrictamente sectorial de las políticas y tienden, por tanto, a tener una incidencia más bien limitada en el logro de una acción institucional realmente concertada” (Correa, 2001, 10). Dicho más radicalmente “la réplica a nivel regional, subregional o comunal de las instancias y mecanismos existentes a nivel central ha demostrado de sobra su inoperancia. Entre otras cosas por la dificultad para que las instancias que deben coordinarse puedan efectivamente encontrarse en dichos niveles y principalmente por la ausencia de facultades para resolver” (Calderón, 2006: 68).

En esa aproximación crítica, dos aspectos a resolver aparecen centrales para un enfoque efectivamente renovado: la flexibilidad de instrumentos y recursos a disposición de las iniciativas territoriales; y la existencia de espacios legitimados, practicados e institucionalizados de participación y articulación de los actores públicos y privados involucrados. Respecto del segundo punto, se señala bien que entre algunos analistas, diseñadores y ejecutores de políticas se produce la convicción de que no basta la coordinación descentralizada de los servicios públicos, sino hay articulación con los “destinatarios” de los programas (Calderón, 2006: 70).

En ese marco de debate el fundamento, la experiencia y el análisis del programa “Emprende Chile” aumenta la visibilidad y el peso del enfoque territorial de Fomento Productivo,

²²⁶ Al respecto, una pregunta importante es qué rol ha jugado la modalidad del sistema nacional de inversiones en la articulación de actores. Pareciera que principalmente ello reafirmó el sectorialismo pues es una postulación por sectores; no eran proyectos intersectoriales basados en una lógica territorial integral; de allí la importancia de la modificación señalada en el texto. Aunque aquello, no es totalmente mecánico y puede estar suavizado en la medida de la fuerza que ejerza como inspiración la existencia de una estrategia regional de desarrollo.

disminuyendo –aunque no derrotando– la supremacía aun existente de las lógicas sectoriales²²⁷. En este programa aparece explícito el rol central de los actores territoriales. Según uno de sus impulsores iniciales, el PECH, junto con valorizar el aporte de la micro y pequeña empresa, “facilita la construcción de capital social, por cuanto opera sobre la base de acuerdos entre los distintos agentes de desarrollo territorial, lo que favorece relaciones de confianza” (Fernández, 2005). A eso se le agregaba la concepción que había un rol estatal fundamental para financiar las fases iniciales “de los procesos de articulación de voluntades y construcción de visión de los territorios”. Podemos decir que el nivel central, en este programa, juega un rol significativo en proveer de ideología, de financiamiento y de “mandato”, a procesos de articulación de actores en diversos territorios.

El Emprende Chile le dio una importancia a la existencia y formación de “capital social en los territorios”; asimismo definió la competitividad como proveniente no de un empresario sino de un sistema territorial en el cual la empresa está inserta y se refiere a la infraestructura vial, a los servicios técnicos, a los servicios financieros, a la formación y calificación de los trabajadores, al saber tecnológico, y a la relación de los actores territoriales y su capacidad de generar un proyecto compartido de desarrollo²²⁸. Asimismo, y en conexión lógica con lo recién señalado, reforzó la importancia de la inter-institucionalidad y de la inter-sectorialidad²²⁹.

Dicho programa renombrado como “Chile Emprende” fue posteriormente más institucionalizado lo que le permitió contar con recursos especialmente asignados dentro del presupuesto estatal que aunque modestos expresaban una afirmación del enfoque territorial, dentro de los límites de una fuerte historia de programas sectoriales y más verticales. En este sentido puede ser acertada la afirmación de que “la institucionalización del Programa Chile Emprende ha creado un nuevo escenario para el despliegue del enfoque territorial” (Fernández, 2005)

Ello se inscribía en el mayor crédito que había ganado dicho enfoque. Entre algunos, intelectuales, autoridades políticas y conceptores de programas ha ido ganando lugar “(que) el desarrollo económico local, la dimensión territorial, no puede seguir siendo un segundo idioma, debe ser el primero. No se puede pensar como uno lo ha hecho siempre sectorialmente...” (Toha, Jaime, 2005)

²²⁷ El programa Emprende-Chile partió de una iniciativa conjunta desde las Direcciones Nacionales entre Sercotec, Fosis, Indap y Sence: “hace más de tres años las cuatro instituciones mencionadas decidimos embarcarnos en un intento de aplicar el enfoque de desarrollo territorial en determinadas zonas del país” (Fernández, 2005).

²²⁸ Esto en concordancia con aspectos de la naturaleza del enfoque: el enfoque territorial ha desarrollado la idea de que la promoción económica local depende “de una inversión crucial en el capital social e institucional territorial que garantice estos procesos” (Albuquerque, 2005).

²²⁹ Entre ambas hay interacciones pero no se implican mecánicamente. La primera puede coexistir con una mirada intersectorial pobre y sumar programas cuidando que no se dupliquen y se definan con claridad campos de acción de cada institución; la segunda puede desarrollarse al interior de una institución específica sin que necesariamente vaya conectada a una alta inter-institucionalidad. Sin embargo, el avance en cualquiera de esas dimensiones genera condiciones para la otra. A su vez, quedan normalmente comprendidas como componentes de un enfoque territorial.

Ello conduce a concluir en la importancia de institucionalidad territorial, asentada sobre actores, como condición para un enfoque territorial²³⁰: La articulación de actores, así, queda asociada a la construcción de una institucionalidad que es, a la vez, un espacio de encuentro de actores y una construcción de estos.

La Corfo, aunque no ha sido la artífice, debe ser comprendida dentro de esta evolución general hacia un enfoque territorial y, por tanto, de hacerse partícipe de la idea de la importancia de crear institucionalidad territorial de fomento productivo y de integrar la participación de actores territoriales. Esto significa un desbordamiento de la sola aplicación de instrumentos transversales los que deben al menos pensarse en cómo ser funcionales o instrumentales a estrategias territoriales de desarrollo. También de reforzamiento de la orientación de vincularse más con otras instituciones de fomento. “Cuando se instala la lógica de “la competitividad” se va imponiendo la intersectorialidad. Se establece una relación entre competitividad, intersectorialidad y territorialidad”. (entrevista a Claudia Mery).

Hemos dicho que la Corfo había tenido algunas expresiones de ellos en su historia última como fue el caso del “Todo Chile”. Este es impulsado por la Corfo en coordinación con gobiernos regionales y que logró la articulación con otras iniciativas públicas y privadas. Su avance mayor, sin embargo, se dio con los PTI que hemos antes analizado. En una mirada más larga se puede decir que la Corfo tiene algunas inflexiones en el sentido señalado en una ruta (no tan lineal) que va del apoyo a la empresa individual, hacia la asociatividad, hacia el programa de proveedores, hacia los PTI, hacia los consorcios tecnológicos o de conocimiento, hasta los tiempos presentes alrededor de los Clúster y las Agencias. Con la creación de estas últimas, esto se ha hecho más fuerte

La justificación de la Corfo para asumir en parte el enfoque territorial es la idea de competitividad del territorio. Actualmente por ejemplo, los PMC son diseñados y justificados en función de aumentar la competitividad de un territorio. También aparece como una vía para poder medir impacto de las políticas. Al focalizar en un territorio dentro de una estrategia se puede medir el impacto ligado a un PMC o a un clúster²³¹.

Podemos concluir insistiendo, entonces, que el análisis de la influencia de las políticas de la Corfo en cuanto a la articulación de actores territoriales –entendido esto como condición de una descentralización efectiva- nos ha mostrado que ello está en directa relación con el peso que en esas políticas haya tenido un enfoque territorial, cuyos rasgos fuimos definiendo en el análisis. Al respecto, una conclusión es que este enfoque ha ido ganando terreno en la concepción de la política de fomento productivo, que ello también ha abarcado a la Corfo, y que, por tanto, ha ido ganando lugar dentro de la política, la idea de la importancia de la articulación de actores.

Se podría, finalmente, agregar que en ello también ha influido, de manera ya más intuitiva o procesada, un enfoque un poco más institucionalista de los procesos económicos en que el

²³⁰ Como se advertía desde un punto de vista analítico, “una suma compleja de instrumentos de fomento no puede sustituir nunca la necesaria institucionalidad territorial para el desarrollo económico”. (Alburquerque, 2005)

²³¹ A su vez, producto de esta evolución, los agentes operadores de los programas Corfo, como las asociaciones empresariales, van a ir siendo obligadas a tener estrategias territoriales; es decir, que elaboren programas con grupos de clientes, en sectores y territorios específicos. (entrevista a René Benavente)

propio rol del mercado en estos está sujeto a las instituciones que regulan u condicionan el funcionamiento de ese mercado. En otros términos, en que éste, más que ser un dato externo a los agentes y procesos económicos, es una construcción social. Así, se puede concluir que las instituciones, la cultura, las relaciones sociales, las formas de producir, presentes en las sociedades locales, son factores determinantes en los proceso de desarrollo. El desarrollo de una economía lo promueven, siempre, los actores de una sociedad que tiene una cultura, y formas y mecanismos propios de organización.²³² Por ello, como apuntan autores dentro de la lógica de la competitividad, tendrán mas capacidad para competir aquellas ciudades y regiones que tienen un sistema de instituciones que les permite producir los bienes públicos y generar las relaciones de cooperación entre los actores, que impulsan el aprendizaje y la innovación²³³

VII.- Algunas reflexiones finales en torno a la idea de “articulación de actores”

Finalmente, resta realizar algunos alcances de carácter reflexivo acerca de la noción de articulación de actores, derivadas estrictamente del análisis realizado. Pueden entenderse como aportes para enriquecer dicha noción y establecer algunas distinciones importantes a la hora de precisar bien lo que se busca y de evaluar los resultados de determinadas dinámicas.

Hemos señalado impulsos a la asociatividad entre los pequeños empresarios. Esto, en tanto la asociatividad fue visualizada como una condición de las empresas pequeñas para tener éxito en el mercado. Ello, abría un campo de una actoría colectiva, aunque circunscrita a la performance dentro del mercado, pero que no refieren a la idea articulación,.

Por otro lado, ciertas políticas por naturaleza producen relaciones entre agentes aun cuando esto no aparezca como parte de un proyecto. Ello nos llevó a señalar que, finalmente, todo instrumento de fomento que se aplica en algún lugar donde están las empresas que acceden a ellos, tiende a producir una determinada “articulación de agentes”. Por ejemplo, la aplicación de los instrumentos, como vimos, llevaba a una relación entre cuatro agentes (servicio público, entidades operadoras de los instrumentos, entidades ejecutoras y empresas)²³⁴. Sin embargo, parecería más correcto entender ello como la producción de nuevas o la intensificación de anteriores relaciones que hablar propiamente de articulación de actores. Esto por su carácter puntual, acotado y/o individual

Ya dentro del análisis de lo que se ha ido generando bajo la mayor influencia del enfoque territorial y de la correlación positiva que presenta con el impulso de la articulación de actores, el análisis histórico, no obstante, nos muestra la necesidad de hacer otras distinciones

²³² Cada sociedad alienta el desarrollo de formas específicas de organización e instituciones que le son propias, y que facilitarán o dificultarán la actividad económica debido a que los agentes económicos toman sus decisiones en ese entorno organizativo e institucional y, por supuesto, no siguen siempre las prescripciones teóricas de los modelos económicos”. Artículo publicado en Mador, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens, Rosario, 2001.

²³³ Ibid

²³⁴ En este sentido más acotado podríamos decir que toda acción pública en un territorio, toda inversión pública en un territorio, genera algún tipo de relación y de vida social; es en si misma articuladora y estructuradora de relaciones. Por tanto podemos decir que el Estado es siempre articulador pues genera relaciones económicas y sociales a través de sus decisiones; reproduce y cambia relaciones pre-existentes.

entre algunos fenómenos que teniendo relaciones o puntos de intersección no representan lo mismo.

En primer lugar, está la intersectorialidad pública, claramente alentada por el enfoque territorial, pero que constituye un fenómeno intraestatal, aunque genera condiciones más favorables para la articulación sobre temas generales de un territorio, con actores extraestatales.

En segundo lugar, están las expresiones de tipo encadenamiento entre agentes económicos, cuya vía de realización es el mercado, y que se presentan como un componente central en la formulación de clúster y entre los objetivos de las Agencias Regionales de Desarrollo. Ello es especialmente señalado en relación con las pequeñas empresas de los territorios, a partir de un diagnóstico de un cierto dualismo empresarial en ellos.

Sin embargo, políticas y fenómenos territoriales concebidos básicamente como fortalecimiento de encadenamientos llevan a la pregunta -que surgió ya al explorar los efectos articuladores del PTI- es si la inducción de la gestión empresarial en esa óptica significa, al menos en ciertas experiencias, un acercamiento entre los empresarios -a través de cursos, de generar una visión común, de estandarizar calidades, etc.- y que provocan un tipo de articulación no directamente mercantil (aunque tenga esta motivación) y que se da en planos más políticos y de una visión del desarrollo territorial

En tercer lugar, y como un desarrollo un poco más amplio de lo anterior, hay fenómenos conceptualizados como de economías externas territoriales que hacen referencia a las múltiples y mutuas influencias entre los agentes de un territorio y que producen tipos de entornos favorables para la actividad económica, los emprendimientos y las innovaciones. Este es un fenómeno que incluye dimensiones mercantiles y no mercantiles, pero en que su naturaleza no está puesta, aunque pueda incluirlas, en articulaciones formales y sistemáticas en función de un proyecto territorial. La existencia de estos “medios innovadores” ha sido caracterizada como claves para explicar y para impulsar procesos de desarrollo económico territorial.

En cuarto lugar, en el plano de lo que podríamos llamar articulaciones “propriadamente tales”, es decir donde se dan procesos sistemáticos y regulares entre agentes de un territorio en función de generar estrategias, políticas y/o iniciativas de desarrollo, también el análisis nos ha permitido distinguir entre diferentes grados de amplitud de esas articulaciones. Una expresión es la llamada articulación público privada, sin participación de expresiones sociales, como los sindicatos de trabajadores del territorio o grupos medioambientales, ambos relacionados con los temas del desarrollo territorial²³⁵.

Por ejemplo, aun bajo la ampliación e importancia que el Programa Chile emprende le dio al enfoque territorial, de todas formas la amplitud de lo que abarcaba la articulación de actores está sujeta a límites o ambigüedades. Por ejemplo, se señalaba que el Programa “se despliega en espacios territoriales dados, donde se definen proyectos compartidos entre los

²³⁵En este sentido, pareciera que la tendencia es que “las articulaciones totales” no se dan, sino que existen dos articulaciones paralelas: “económica” entre público y empresarios; y “social” entre público y organizaciones sociales.

empresarios, las instituciones públicas y los municipios”. Al mismo tiempo se agregaba que “al concordar objetivos comunes de desarrollo en el territorio, se pueden establecer las redes de cooperación para alcanzarlos de una manera propia, de acuerdo con la gente, los recursos y las potencialidades locales” (Fernández, 2005). Las amplitudes de actores consignadas en ambos casos son distintas aun cuando “la gente” tenga un alcance bastante más débil que organizaciones sociales o sociedad civil²³⁶.

En quinto lugar, el análisis de las Agencias nos muestra que no hay un efecto asegurado en términos de procesos de articulación entre agentes y el poseer un enfoque territorial. Ello está sujeto a múltiples desafíos entre los que están la superación de las inercias e identidades corporativas de cada sector de acción pública. En este sentido, es necesario saber distinguir entre “poner énfasis en un programa que está diseñado con una lógica territorial y () mirar cómo se producen los desarrollos de los territorios y los procesos que ahí se van generando; cuáles son los factores desencadenantes y los inhibidores de esos procesos de desarrollo”. “Se requiere de estas dos miradas para que acontezca una adecuada territorialización de las políticas públicas y de los programas”. (Ruiz, 2005)

Por último, interesa resaltar que del análisis de los clúster se desprende que una gran parte de las tareas prioritarias que se plantean para cada región pueden ser realizadas ya sea bajo formas más individuales o bajo formas más colectivas. Esto significa que no se podría establecer una relación absolutamente mecánica entre desarrollo de un clúster y grado de articulaciones expresas y orgánicas que le acompaña.

Ello conduce a concluir que van a ser incidentes en que ocurra más o menos articulación los aspectos culturales y la historia regional que impulse a mayor o menor acción articulada y colectiva y, por otro lado, al rol presente que jueguen las instituciones relevantes en ello, en particular el tipo de liderazgo y de orientación que busquen darle al proceso. Esto podrá tener orientaciones más fuertes o más débiles en cuanto a la articulación de actores. En este sentido, el papel que puedan jugar las Agencias o Corporaciones Regionales de Desarrollo Productivo y su relación con el resto del tejido institucional territorial pasa a tener un significado mayor²³⁷.

Con relación a esto último, el análisis muestra que hay una relación a establecer entre articulación de actores y estructura fiscal en cuanto a sus niveles de centralización y descentralización. La relación es que una estructura fiscal más descentralizada deja más recursos a definir en los espacios territoriales y genera más incentivos a la articulación de actores en ellos. En relación a ello hay dos aspectos a analizar. Uno es la estructura fiscal general, en particular respecto del gasto, que puede ser más o menos centralizada. El caso chileno ha sido de alto centralismo pero con una cierta descentralización en los últimos decenios, aunque parece haberse estancado desde principios de los años 2000. El segundo es que las agencias centralizadas del Estado, como la Corfo, pueden tener más, o menos, desconcentración presupuestaria. Esto también puede incidir en mayores o más estrechos

²³⁶ Esto al margen de una problemática estrictamente metodológica que dice relación con generar espacios participativos que no signifiquen duplicación para los actores y que lleva a que los mismos actores se “pasean” por una numerosa cantidad de instancias. (entrevista a Claudia Mery)

²³⁷ Es debería incluir el que una política explícita de articulación de actores debiese crear indicadores sobre el éxito, fracaso o logros de una política, tal. Por ejemplo, amplitud de la concertación, el grado o profundidad de la participación, el aporte en recursos de diversa índole, etc.

entornos institucionales para favorecer la articulación social. Esta flexibilidad ha sido baja en el caso chileno (Ruiz, 2005)

Bibliografía

Alburquerque, Francisco (2005): “Desarrollo Económico Local en América Latina: balance y perspectivas”. “Memoria Seminario Internacional Desarrollo Económico Territorial y Empleo”, Concepción, Chile.

Benko G, A. Lipietz (2000): ¿“Geographie socio-économique” ou économie géographique”?. En “La Richesse des Régions” (la nouvelle géographie socio-économique), G. Benko et A. Lipietz (editores), PUF. París.

Biarez, Sylvie (1988): “le Pouvoir Local”. Ed. Economica. Paris

Buchi, Hernan (1990): “La Transformación Económica de Chile” (del estatismo a la libertad). Libertad y Desarrollo. Santiago.

Caceres, Luis (2009):

Calderón, Carlos (2006):

Corfo 1994

Corfo (referencia a PTI)

Comité de Fomento de la MYPE, 2002

Concha, Ximena, Pavéz, Angélica, et. al.; 2001

Distritos

“Consejo de Innovación” se emite el Informe “Lineamiento para una estrategia nacional de innovación para la competitividad”

Corfo: sitio web.

Eyzaguirre, N, M. Tokman M. Marcel y J. Rodríguez (2005): “Economía del conocimiento. El camino para crecer con equidad en el largo plazo”.

Fernández, Patricio (Director Nacional Chile Emprende) (2005): Prólogo “Memoria Seminario Internacional Desarrollo Económico Territorial y Empleo”, Concepción, Chile.

González e Hidalgo, (1995):

Gonzalez, Raul (1998): “Asociatividad y Microemepresa”. Programa de Economía del Trabajo. Santiago.

González, Raúl (2008.b): “Los agentes en las dinámicas territoriales”. Revista Prisma N° 22. Universidad Católica del Uruguay. Montevideo.

Krugmann, Paul (

Mazares, Jen-Arnaud (1978): “La Région: espace de pouvoirs ou espace du pouvoir”. En Chevalier, J. et. al. (ed) “Centre, périphérie, territoire”. Presses Universitaires de France. Paris.

Meller, Patricio (1984): “Los Chicago Boys y el Modelo Económico Chileno” Apuntes Cieplán N° 43. Santiago.

Montero, Cecilia (1997): “La Revolución Empresarial Chilena”. Dolmen/Cieplan. Santiago.

Muñoz, Oscar (2001): “La economía de Chile en el cambio de siglo y la estrategia de desarrollo”. En “Más allá del bosque; transformar el modelo exportador” (O. Muñoz, editor). Flacso. Chile.

Osandón, Mario: (Vicepresidente Directorio Nacional Chile Emprende) (2005): “El empleo en la Estrategia de Desarrollo Territorial”. En “Memoria Seminario Internacional Desarrollo Económico Territorial y Empleo”, Concepción, Chile”

Programa de Economía del Trabajo (1993): Reportaje en Revista “Microempresa”. N° 1. Santiago.

Ruiz, Julio: Jefe División Desarrollo Regional; Subdere (2005): “Los desafíos de una decisión presidencial”. “Memoria Seminario Internacional Desarrollo Económico Territorial y Empleo”, Concepción, Chile.

Sengenberger, W, G. Loveman y M. Piore (compiladores) (1992): “Los distritos industriales y las pequeñas empresas”. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

Streeck (1991)

Subsecretaría de Desarrollo Regional (2006). Documentos de creación de las ARDP. En Agendas de Desarrollo Regional. Sitio web institucional.

Toha, Jaime: Intendente Región del Bío-Bío (2005): “La dimensión territorial de la descentralización”. “Memoria Seminario Internacional Desarrollo Económico Territorial y Empleo”, Concepción, Chile.

Ríos, Alexei (2008): Tesis de grado

(World Economic Fórum)

Documento en que aparecen los clúster definidos

Universidad Andrés Bello (1990): “Estado Empresario y Privatización en Chile. Serie Investigaciones N°2. Santiago.

Anexo 9: Nuevo Sindicalismo y Dinámicas Regionales en Chile

Pablo Baltera S y Juan Pablo Dussert Ch²³⁸

La observación del sindicalismo hoy en Chile, de sus prácticas y discursos, debe abarcar su trayectoria desde las últimas décadas considerando, los cambios de la economía nacional en lo que se refiere a su modelo de desarrollo. El sindicalismo, o el movimiento sindical, se constituyó en Chile como un actor político relevante, en el marco de un modelo de desarrollo que promovía la producción nacional y la participación social. Las reformas estructurales desde la década de los setenta, reconfiguraron el papel de los actores de la economía nacional, surgiendo nuevos sectores como relevantes para el crecimiento, y reformando por lo tanto el mercado laboral²³⁹.

Lo anterior está relacionado también con nuevas formas de organizar la producción y la empresa. La reducción del tamaño de éstas y el uso de estrategias de externalización del trabajo, conforman, dentro de una institucionalidad legal en el ámbito laboral que mantiene espacios para la precariedad laboral²⁴⁰ y la flexibilidad desregulada, nuevos tipos de trabajos y por lo tanto nuevos objetivos para actores laborales que surgen como relevantes, posicionando nuevos discursos en el ámbito público en su interpelación a empresas y al Estado.

Desde este marco general de las nuevas condiciones del sindicalismo, es posible preguntarse acerca de las posiciones, actitudes y discursos, de los distintos actores que surgen desde el ámbito de la representación colectiva de trabajadores en Chile. Considerando la posibilidad o tendencias a la congruencia de discursos u objetivos entre aquellas organizaciones que asumen una historia que ha constituido la identidad del movimiento sindical, como la CUT, la Confederación de Trabajadores del Cobre u otras organizaciones; en relación a aquellos colectivos que surgen desde la nueva estructura productiva nacional, marcada por la heterogeneidad en relación al nivel de ingresos y participación en la generación de empleo²⁴¹, por ejemplo los trabajadores subcontratistas del cobre, trabajadores de la industria del salmón o de la industria forestal, los que resultan representativos de determinadas regiones del país.

Por otra parte y dado que muchos de estos sectores están concentrados en ciertas áreas o macrozonas territoriales y que su quehacer está vinculado a los recursos naturales ubicados en ellas, es posible pensar que se estén modificando también las percepciones, estrategias y demandas de los nuevos actores laborales en relación al territorio y el espacio regional.

En este sentido conviene preguntarse también si existe realmente un nuevo sindicalismo propio de estos grupos, es decir si su discurso, objetivos y acciones realmente se separan o diferencian de sectores con mayor historia en el movimiento sindical, si hay un discurso

²³⁸ Departamento de Estudios de la División Nacional del Trabajo

²³⁹ Guillermo Campero. "Respuestas del sindicalismo ante la mundialización". Instituto internacional de estudios laborales". Ginebra 2000.

²⁴⁰ Thelma Gálvez, "Para reclasificar el empleo, lo clásico y lo nuevo". Serie cuadernos de investigación Dirección del Trabajo 2001. Diego López y Magdalena Echeverría. "Flexibilidad laboral en Chile, las empresas y las personas". Serie Cuadernos de investigación, dirección del Trabajo 2004

²⁴¹ María Ester Feres y Ricardo Infante. "La negociación colectiva del futuro en Chile". Colección Ideas. 2007.

común o si las diferencias pueden confluír en objetivos y acciones de conjunto, potenciando la unidad de un movimiento sindical ampliado; considerando la diversidad de los orígenes desde sectores productivos y rubros de los distintos colectivos de trabajadores; vinculado a la situación regional de estas organizaciones, en su capacidad de constituirse como un actor local, referente para la descentralización y el desarrollo de las regiones a nivel nacional, dentro de una política de concertación de actores sociales.

Trayectoria y contexto del sindicalismo en Chile

Frente a los cambios de la economía nacional en las últimas décadas, el movimiento sindical debe tener la capacidad de adaptar sus estrategias y discursos a un panorama laboral y en general cultural distinto a aquel que sirvió de contexto para su surgimiento. En este sentido es conveniente observar con precisión algunos de estos ámbitos que permiten conformar un panorama general del mundo laboral en la actualidad y contextualizar las perspectivas de los distintos actores sociales, observando el potencial de acción a nivel nacional y regional.

En primer lugar, el trabajo de Guillermo Campero “Respuestas del sindicalismo a la mundialización” entrega antecedentes acerca de los cambios que experimentó la base estructural del sindicalismo durante las décadas del 70 y 80. Justamente se desataca la orientación de la economía desde las reformas estructurales en este período que significan el cambio de un contexto económico, vinculado a la matriz productiva del país que perjudica a aquellos sectores que representaron una participación más dinámica en el sindicalismo.

En segundo lugar, se observa que los sectores más afectados por los cambios, con relación a su importancia relativa en el PGB y su aporte al empleo, fueron justamente los que sustentaban una mayor participación sindical, fundamentalmente los sectores productivos de bienes (agricultura, minería, industria y construcción); aumentando por otro lado el empleo en el sector de servicios (comercio, servicios financieros, transporte y comunicaciones)²⁴².

En cuanto a la afiliación sindical según el estudio citado desde el año 1962 a 1970 la afiliación creció en un 151% (desde 249.860 a 628.396 socios). Sin embargo ya en 1980 la afiliación había caído a 386.910 socios. Los más afectados: los obreros, sindicatos de tipo industrial, registrando una disminución del 13,7% menos en 1977 respecto a 1973. Por otro lado los sindicatos profesionales 4,6% menos, que agrupaban empleados, independientes y algunos segmentos patronales. Considerando que del 70 al 73 sindicatos de todas las ramas aumentaron su afiliación²⁴³.

²⁴² Guillermo Campero. “Respuestas del sindicalismo a la mundialización”. Instituto internacional de Estudios Laborales. 2000. Mientras en el período comprendido entre 1960 y 1970 los sectores productores de bienes crecieron a una tasa de 4,9% en su participación en el PGB, entre 1974 y 1980 lo hicieron a una tasa de 1,6%, al tiempo que el sector de servicios lo hizo pasando de un 4,4% a un 4,9% en los períodos señalados. Representando en general una disminución desde un 49,8% en 1974 a un 44,8% en 1980 para el sector industrial, y un aumento de un 50,16% a un 55,8% en los mismos años para el sector de servicios²⁴².

Por otro lado en relación al empleo las diferencias correspondieron también a avances y retrocesos. Mientras los productores de bienes disminuyeron su participación de un 49,9% a un 39,2% entre 1970 a 1982, los rubros productores de servicios pasaron de 50,1% a 60,8% en el mismo período²⁴². Dentro de lo cual se aprecia también una disminución del empleo en el sector público, que representa a la base sindical mas organizada del sector de servicios.

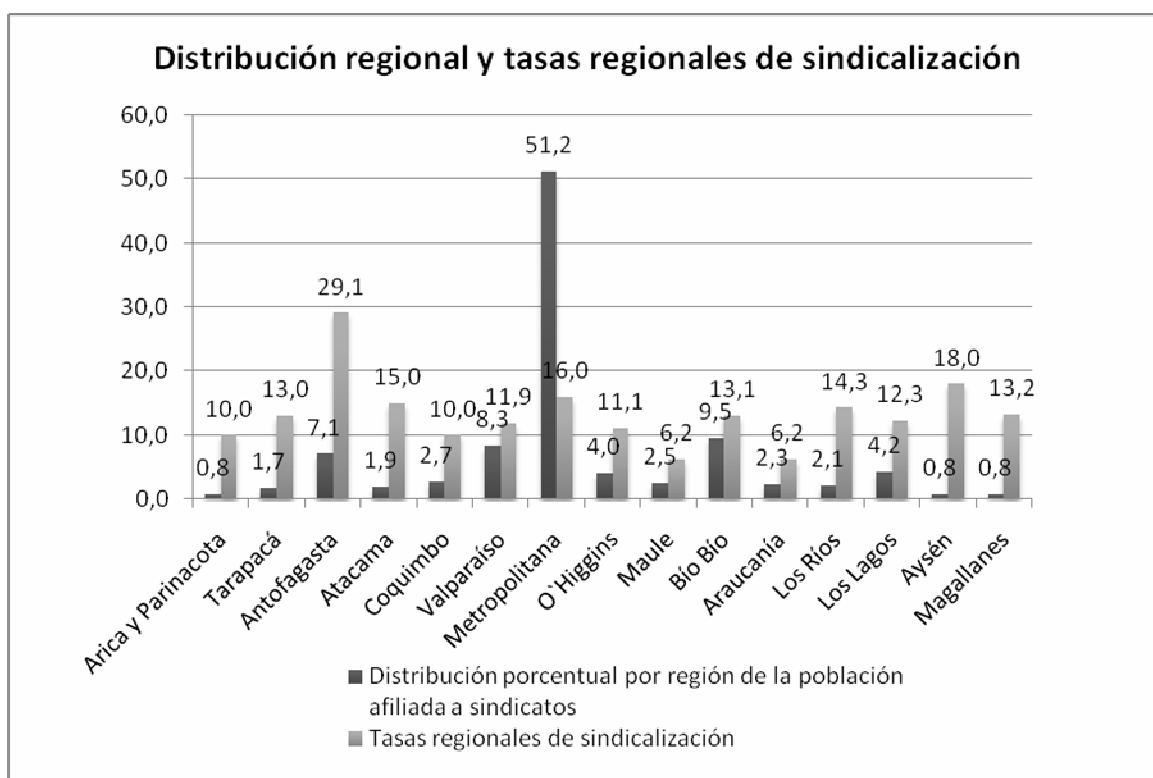
²⁴³ Guillermo Campero, Op. Cit.

Distribución actual del sindicalismo a nivel nacional y regional

Actualmente según datos de la dirección del trabajo la tasa de sindicalización corresponde, para el año 2007, al 14,8% de los trabajadores dependiente, considerando sector privado y personal de servicios. Con respecto a la fuerza de trabajo ocupada en general, sólo un 11% participa en sindicatos²⁴⁴. Lo que resultan ser sin duda niveles reducidos para su constitución como un actor relevante de influencia en el campo económico, lo que se expresa fundamentalmente en la posibilidad de negociar colectivamente, equilibrando el poder frente a sus empleadores.

A nivel regional la distribución de la población afiliada a sindicatos refleja el centralismo que caracteriza al país.

Gráfico N° 1



Fuente: Dirección del Trabajo, División de Relaciones Laborales;

Lo que puede ser explicado por la distribución del empleo, y en general por la concentración de la población a nivel regional, resulta ser un antecedente importante para entender el predominio de un discurso sindical más bien centralizado, con poco protagonismo de dirigencias locales que se posicionen como referentes a nivel nacional.

Cuadro N° 1

²⁴⁴ Compendio estadístico. Dirección del Trabajo.

Distribución porcentual por región de la población afiliada a sindicatos activos, años 1999 a 2007

Región	Año								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Tarapacá	3,0	3,4	3,3	3,2	3,2	2,8	2,8	2,9	2,8
Antofagasta	4,6	4,7	4,9	5,1	5,4	5,2	5,4	5,4	7,3
Atacama	1,8	1,7	1,9	2,1	1,9	1,8	1,9	2,0	1,8
Coquimbo	2,7	3,0	3,1	3,1	3,0	2,8	2,9	2,7	2,5
Valparaíso	10,1	9,9	9,4	9,6	9,7	8,9	9,3	9,2	8,8
Metropolitana	52,8	51,3	50,4	50,0	49,3	50,5	49,8	49,7	49,9
O'Higgins	4,0	4,2	4,3	4,1	4,0	3,9	4,8	4,8	4,3
Maule	3,1	3,2	3,1	2,9	2,8	2,9	2,6	2,7	2,8
Bío Bío	8,6	8,9	9,2	9,4	9,5	9,2	9,2	9,2	9,3
Araucanía	1,9	2,1	2,1	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Los Lagos	5,4	5,8	6,2	6,6	7,2	8,0	7,3	7,5	6,9
Aysén	0,8	0,6	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8
Magallanes	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Dirección del Trabajo, División de Relaciones Laborales;

En la distribución de la población afiliada en los últimos años no se aprecian en general grandes diferencias o variaciones temporales. Sin embargo las regiones de Antofagasta y Los Lagos sí experimentan cambios con respecto a su participación nacional, el paso de la primera de éstas de un 4,6% en 1999 a un 7,3% en el 2009 y un 7,1% en el 2008 puede ser explicado por el movimiento sindical de la minería del cobre, que fue capaz de fuertes movilizaciones y posicionamiento de un discurso sindical asociado al trabajo subcontratado, lo que efectivamente tuvo eco a nivel nacional.

La región de los lagos también presenta una trayectoria destacable, alcanzando un 8,0% de participación a nivel nacional el 2004 para luego descender a un 6,9% el 2007.

Cuadro N° 2
Tasas regionales de sindicalización

Región	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
I	14,6	11,8	15,6	18,1	17,5	16,6	16,9	15,8	14,7	12,9	12,5
II	23,3	20,1	20,0	20,6	21,1	22,4	23,8	23,4	24,2	20,5	27,1
III	16,0	14,6	12,4	12,3	13,5	14,7	14,3	13,7	13,1	15,8	13,5
IV	10,9	10,4	9,3	10,5	11,2	11,1	11,3	10,5	10,7	9,0	8,3
V	13,8	14,5	13,5	13,5	13,1	13,4	14,5	13,0	13,1	12,2	11,6
VI	10,9	10,1	9,8	10,7	10,6	10,3	10,4	10,2	12,1	11,8	10,8
VII	7,3	7,2	6,5	7,1	7,0	6,6	6,8	6,8	6,0	5,9	6,2
VIII	10,4	10,8	9,4	10,2	10,4	10,6	11,4	11,1	10,9	11,1	11,5
IX	5,3	5,4	4,7	5,6	5,6	5,3	5,2	5,6	5,2	4,9	5,1
X	10,2	10,3	10,0	10,9	11,9	12,8	15,1	16,2	14,4	13,9	12,8
XI	12,8	12,4	16,4	12,5	18,9	20,5	20,4	20,0	19,3	16,4	14,8
XII	15,3	15,4	14,0	15,8	14,0	12,7	13,6	13,0	13,9	14,1	12,3
R.M.	15,8	15,6	15,6	15,6	14,7	15,0	15,7	15,7	15,4	14,9	14,9
País	13,3	13,1	12,7	13,2	12,9	13,1	13,8	13,7	13,4	12,8	12,9

Nota (1): [Población afiliada a sindicatos*100 / (Asalariados sector privado + Trabajadores por cuenta propia + Personal de Servicio (trimestre octubre-diciembre de cada año)]

Fuente: Dirección del Trabajo. División de Relaciones Laborales;

INE. Encuesta Nacional de Empleo

Elaboración: Dirección del Trabajo. División de Estudios

Centrando la atención a nivel regional, el cuadro N° 2 permite distinguir a la región de Antofagasta como la de mayor participación sindical a nivel regional, lo que se combina con una alta participación a nivel nacional, donde se evidencia con mayor claridad el alza del nivel de sindicalización el año 2007 respecto a las variaciones del 2005 y 2006. Mantiene por lo tanto el mayor potencial para levantar o sustentar una organización sindical que se presente como un actor social relevante en el país, como lo ha demostrado en los últimos años.

Al contrario hay regiones que mantienen una alta tasa interna de sindicalización, en comparación al nivel nacional, pero que no se expresa en una mayor participación del sindicalismo en el país. En el que se encuentran, por ejemplo, las regiones de Atacama y Aysén.

El tamaño de las empresas está relacionado con el nivel de asociación que mantienen sus trabajadores, según datos de la ENCLA²⁴⁵ mientras en la pequeña empresa sólo un 3,9% mantiene sindicatos activos, en la gran empresa este indicador aumenta a un 46,7%; considerando en general son niveles bajos para todos los tipos de empresa.

Marco institucional actual de la organización sindical y la negociación.

La negociación colectiva constituye un elemento para la constitución de la relación laboral, donde se ejerce efectivamente el principio de autotutela por parte de los trabajadores organizados, con respecto a sus propias condiciones de trabajo y empleo, paralela a las líneas del derecho laboral en general. El marco jurídico constituye el sustrato institucional de

²⁴⁵ Encuesta Laboral, Departamento de Estudios. Dirección del Trabajo, 2006.

generación del poder desde los trabajadores y las herramientas para modificar sus condiciones laborales.

A modo de síntesis podemos decir que la negociación colectiva responde a tres principios u orientaciones fundamentales:²⁴⁶

- Expresión de la voluntad social a través de la concertación por sobre el conflicto, contemplando el diálogo “estructurado o de forma libre, los intereses o demandas de los actores sociales en el proceso productivo”, reduciendo las diferencias y transformándolas en beneficios para ambas partes.
- La autonomía de grupos intermedios, empleadores y trabajadores, “para contratar elementos sustantivos de sus relaciones laborales con arreglo a sus intereses”
- Respecto a los trabajadores la “autonomía de la voluntad colectiva”, como fundamento para tutelar eficazmente sus intereses, por lo cual se mantienen por sobre el interés individual.

No obstante con respecto a la negociación colectiva se mantienen en la ley laboral una serie de impedimentos que dificultan aquella manifestación libre de la voluntad colectiva que permita la constitución de acuerdos con respecto a las condiciones de trabajo y empleo, afectando las bases mismas de la definición de un poder que equilibre efectivamente las posiciones de las partes²⁴⁷.

- La negociación colectiva está definida en la legislación chilena asociada a la empresa, a una personalidad jurídica, es decir sólo los sindicatos de empresa acceden a la negociación colectiva. La definición de empresa se mantiene como un elemento que “construye” las relaciones colectivas, “lo que conlleva en la gran mayoría de los casos a un efecto de fragmentación artificial de las unidades económicas, con la consiguiente atomización de las unidades de sindicalización y de negociación colectiva”. Por lo tanto las posibilidades y efectos de la asociación de los trabajadores depende en gran medida de la voluntad de los empleadores y su definición de sus unidades productivas.
- La ley laboral permite una multiplicidad de organizaciones que pueden negociar colectivamente, en desmedro de los sindicatos como organizaciones aglutinadoras del poder desde los trabajadores, apartando la negociación de los marcos de protección de los trabajadores.
- El concepto de “trabajadores involucrados”, donde el contrato solo afectaría a estos trabajadores, introduce un factor de individuación y fragmentación laboral, por esto todo trabajador que no manifieste su voluntad expresa de participar en el proceso, que se desvinculó temporalmente de la empresa, que se le finiquitó y re contrató en forma inmediata o que entró a trabajar en ella con posterioridad, no se beneficia de las cláusulas pactadas al no tener la calidad de integrante del grupo de “trabajadores involucrados”.
- Por otro lado las asociaciones empresariales se encuentran exentas de la capacidad de representación de sus afiliados “*en acuerdos jurídicamente vinculantes para sus afiliados*, lo que impide contar con una contraparte empresarial para una negociación por sobre la empresa”.

²⁴⁶ Jorge Salinero. “Veinte años de afiliación sindical y negociación colectiva en Chile”. Serie Cuadernos de Investigación N° 29. Dirección del Trabajo. 2006.

²⁴⁷ Maria Ester Feres y Ricardo Infante. “La negociación colectiva del futuro en Chile”. Colección Ideas, año 8, N° 79. 2007

Siguiendo el análisis de María Ester Feres la negociación colectiva también resulta ser un modelo extremadamente heterónomo sustentado solo en la protección legal:²⁴⁸

- Se mantiene la imposibilidad de negociar sobre materias ligadas a la facultad del empleado para organizar y administrar la empresa, como marco de protección del derecho de propiedad.
- Se refuerza el nivel de empresa como único nivel aceptable para la negociación colectiva “La negociación más allá del nivel de empresa o razón social, es voluntaria o facultativa para el empleador, no siendo posible negociar sin su acuerdo previo. En el caso de la negociación colectiva interempresa en el supuesto que se trabase la negociación, los instrumentos colectivos –de acuerdo con el DL 2.757/79- deben ser suscritos individualmente entre cada una de las empresas o unidades jurídicas involucradas”²⁴⁹
- Por otro lado la huelga, siendo un instrumento ligado a la negociación colectiva no resulta una herramienta eficiente para los trabajadores considerando las amplias facultades del empleador de externalizar la producción y la amplia posibilidad de contratar reemplazantes.

Cuadro 3

Distribución porcentual anual de las huelgas legales efectuadas y trabajadores involucrados, por rama de actividad económica, años 2002 a 2007

Rama de Actividad Económica	2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	Huelgas	Trab. Inv.	Huelgas	Trab. Inv.	Huelgas	Trab. Inv.	Huelgas	Trab. Inv.	Huelgas	Trab. Inv.	Huelgas	Trab. Inv.	Huelgas	Trab. Inv.
Agricultura y Pesca	0,9	0,7	1,1	0,3	3,2	0,7	5,0	1,5	6,0	5,3	7,5	5,7	1,9	2,1
Minería	3,4	4,0	5,4	26,3	9,6	18,3	7,9	9,7	2,2	13,7	11,6	9,8	3,1	3,7
Industria	41,0	25,7	38,0	40,3	41,6	44,8	31,7	33,2	32,8	29,3	26,0	19,5	30,2	26,1
Elec. Gas y Agua	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	1,6	1,0	1,0	0,7	0,3	1,4	0,7	0,6	0,5
Construcción	2,6	0,9	5,4	1,6	0,0	0,0	2,0	5,8	4,5	5,6	6,8	5,0	6,3	8,3
Comercio	6,0	8,1	7,6	4,8	8,0	4,8	12,9	17,4	14,9	11,7	11,6	13,3	17,0	27,5
Transp. y Com.	12,8	38,8	10,9	3,4	4,0	6,0	8,9	10,5	9,7	9,1	8,2	18,3	10,1	6,9
Establecimientos Financieros	10,3	6,0	7,6	5,9	4,0	1,6	5,0	1,8	6,0	6,4	4,8	13,1	3,8	6,3
Servicios	23,1	15,9	23,9	17,4	28,8	22,2	25,7	19,1	23,1	18,7	21,9	14,7	27,0	18,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Dirección del Trabajo, División de Relaciones Laborales
Elaboración: División de Estudios

No obstante y según el cuadro precedente, los trabajadores no renuncian al recurso de la huelga como instrumento, considerado legítimo, para obtener sus reivindicaciones y el respeto a sus derechos. En efecto, prácticamente los sindicatos de todas las ramas de actividad, entre el año 2002 y 2008 han recurrido a este expediente, con variaciones anuales que reflejan un incremento o mantención del nivel de conflictividad en las relaciones laborales, lo cual está reflejando, por una parte, la tendencia de las empresas a una cierta beligerancia en sus relaciones con los trabajadores y por la otra, la firme convicción de los trabajadores de la justicia de sus demandas y derechos.

²⁴⁸ María Ester Feres y Ricardo Infante. Op. Cit

²⁴⁹ María Ester Feres y Ricardo Infante. Op. Cit. Pág. 32.

Cuadro 4

Distribución porcentual de los trabajadores involucrados en instrumentos colectivos que inician su vigencia cada año,

Región	2003	2004	2005	2006	2007
Tarapacá	2,3	2,9	2,3	1,9	2,4
Antofagasta	4,1	5,5	5,3	6,2	7,6
Atacama	1,9	1,7	1,4	1,3	1,6
Coquimbo	1,8	2,1	1,3	2,7	1,6
Valparaíso	8,1	7,3	6,5	7,3	7,9
O'Higgins	1,2	3,7	5,9	5,8	2,6
Maule	1,2	1,6	2,1	2,0	2,7
Bío Bío	10,0	7,6	10,1	7,9	11,6
Araucanía	0,7	1,5	1,5	1,2	1,8
Los Lagos	4,7	3,7	4,1	5,2	3,8
Aysén	0,0	0,3	0,2	0,4	0,3
Magallanes	1,5	0,5	0,7	0,6	1,1
Metropolitana	62,4	61,6	58,6	57,5	55,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Dirección del Trabajo, División de Relaciones Laborales, División de Estudios
Elaboración: División de Estudios

En general en todas las regiones los trabajadores cubiertos por instrumentos colectivos, en los distintos años considerados, constituyen un número reducido. Esto significa, que la negociación colectiva, el instrumento de diálogo por excelencia al interior de las empresas, que le permitiría a los actores del proceso productivo, conversar, entenderse, ponerse de acuerdo en la forma de operar y relacionarse, en suma el mecanismo que le da a los trabajadores la oportunidad de ejercer su derecho al diálogo y a participar, no está instalado en la inmensa mayoría de las empresas. Por otra parte, esto implica que las condiciones de trabajo de la mayoría de los asalariados del país, quedan al exclusivo criterio de los empleadores y por la otra, que las relaciones laborales se definen desde las visiones de sólo uno de los actores del proceso productivo, los empresarios.

Porcentaje de empresas con contratos o convenios colectivos vigentes, según existencia de sindicato (porcentajes)

	Con sindicato	Sin sindicato	Total
Sí	79,3	3,5	8,7
No	19,5	90,2	85,3
No sabe	1,1	6,4	6,0
Total	100	100	100

Fuente: Dirigentes Sindicales y Trabajadores, ENCLA 2006

Sin duda, la negociación colectiva está estrechamente ligada a la existencia de sindicato en la empresa, como lo demuestra el cuadro precedente, sin embargo, la misma Encuesta Laboral, señala que la sindicalización en Chile es aún débil, es bajo el porcentaje de trabajadores que se sindicaliza, lo cual, según el 46.3% de los dirigentes entrevistados se explica por el temor de los trabajadores a consecuencias negativas en su trabajo. Esta realidad pone en jaque cualquier intento de diálogo en las empresas entre empleadores y trabajadores. Quizás sea esta la razón, por la cual los trabajadores buscan la instalación del diálogo social, en instancias fuera de la empresa, “mesas de trabajo sectoriales”, “Consejos Regionales de Usuarios” y desde estos instrumentos generar un cambio en las empresas y en las relaciones laborales.

Cambios en la organización productiva

Como se ha mencionado la apertura comercial de la economía asociada a un nuevo modelo de desarrollo implica también nuevas formas de organizar la producción al interior de las empresas. La flexibilidad y la especialización se presentan como los principales requerimientos de un modelo que privilegia la producción “justo a tiempo”, respondiendo a los requerimientos del mercado con una estructura organizacional adaptable a sus condiciones.

En este marco, la subcontratación se presenta como un mecanismo que permitiría reducir la rigidez de adaptación de las empresas a los cambios del mercado. En otras palabras, la subcontratación facilitaría la reducción del tamaño de las empresas, manteniendo sus posibilidades de participación en el mercado, requiriendo de forma eventual el trabajo o servicios especializados en función de sus procesos productivos.

En relación al manejo del factor trabajo esto explica la externalización de la relación laboral, manteniendo el potencial de la producción interna. Esto ha significado la generación de oportunidades para las empresas, pero también el surgimiento de graves vicios, en el marco de un sistema de relaciones laborales en gran medida desregulado.

El fenómeno de la subcontratación puede ser entendido considerando dos formas principales; en primer lugar la subcontratación en la producción de bienes y servicios; y la subcontratación de trabajo, o fuerza de trabajo. En el primer caso la empresa contratista mantiene una relación contractual, bajo los conceptos de subordinación y dependencia, con el trabajador, que desarrolla sus labores en las dependencias de otra empresa (mandante) que ha establecido un contrato comercial con la empresa contratista, donde se definen las condiciones del trabajo o servicio contratado²⁵⁰.

En la subcontratación de trabajo lo que transan las empresas son trabajadores, donde una empresa contrata a otra el suministro de trabajadores, como se llamaba a esta relación antes de la “ley de subcontratación”. En este caso un trabajador mantiene una relación de subordinación con una empresa, que dispone de su fuerza de trabajo, pero de dependencia con otra, de quien define su contrato de trabajo, configurándose una relación laboral de carácter triangular, mientras ambas empresas mantienen un contrato de carácter comercial.

En la práctica se observaron una serie de vicios que significaron el desmedro de las condiciones laborales para muchos trabajadores. El régimen de subcontratación puede significar una estrategia virtuosa para las empresas en la posibilidad de recurrir al trabajo especializado, de mayor calidad, aportado por otras empresas que contribuyen al desarrollo de la producción o manejo de servicios. Sin embargo significó, en gran medida, una estrategia de las empresas para externalizar responsabilidades laborales, en cuanto a condiciones de empleo y de trabajo, reduciendo también las posibilidades de organización de los trabajadores, dentro de un marco de mayor precariedad.

²⁵⁰ Magdalena Echeverría, “Los riesgos laborales de la subcontratación”. Serie Aporte al debate laboral N° 19. Departamento de Estudios. Dirección del Trabajo. 2006; Magdalena Echeverría y Verónica Uribe, Condiciones de OIT. OIT. Trabajo en Sistema de Subcontratación. Documento de Trabajo N°. 81. Equipo Técnico Multidisciplinario para MERCOSUR y Chile. 1998.

La extensión de este régimen laboral implicó también una relación de diferenciación y competencia entre trabajadores de la empresa y contratistas, toda vez que la expansión del trabajo externo en las empresas significaba la reducción de los trabajadores de planta, lo que sin duda resultó ser una traba para la real constitución de poder de los trabajadores, que dentro de una misma empresa, obra o faena responden a distintos empleadores.

La ley de subcontratación y de servicios transitorios²⁵¹ es una respuesta a la necesaria garantía de derechos laborales de los trabajadores, regulando las responsabilidades de cada una de las empresas que intervienen en este tipo de regímenes de trabajo. Básicamente establece nuevas formas de coordinación de las empresas en el tema de seguridad en las condiciones de trabajo, manteniendo a la empresa principal y usuaria -mandantes- como principales responsables en estas materias en cuanto a las labores que se desarrollan en sus dependencias, obra o faenas; definiendo también la responsabilidad solidaria de la empresa principal frente a la condiciones laboral y previsional de la empresa contratista con sus trabajadores.

En cuanto al régimen de servicios transitorios define condiciones excepcionales para su uso y su extensión en el tiempo, bajo un tipo de contrato particular llamado contrato de servicios transitorios entre la empresa de servicios transitorios y el trabajador, y un contrato de puesta a disposición de trabajadores entre esta empresa y la empresa usuaria. Regulando así una relación laboral que se encontraba al margen del marco jurídico.

En cuanto a la organización sindical y negociación los trabajadores solo pueden negociar con su empleador directo y no con la empresa principal o usuaria, de quien dependen en gran medida sus condiciones de trabajo, y donde muchas veces desarrollan una labor idéntica a la de sus empleados, aportando de igual modo a la producción.

Aun queda por ver si el actual marco cumple el objetivo de reducir aquellas diferencias que en la práctica significó la existencia de “trabajadores de primera y de segunda clase”²⁵².

²⁵¹ Ley 20.123. Regula el trabajo en régimen de subcontratación, el funcionamiento de las empresas de servicios transitorios y el contrato de trabajadores de servicios transitorios. Inició su aplicación el año 2007.

²⁵² Ver discurso de promulgación de la ley, de la Presidenta Michelle Bachelet, en “Agenda laboral”, Ministerio del Trabajo. Diciembre 2006. http://www.mintrab.gob.cl/centro_doc/agenda/ag_n28.pdf

Rama	Empresas que subcontratan %
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	38,9
Pesca	28,6
Explotación de minas y canteras	46,4
Industrias manufactureras no metálicas	42,1
Suministro de electricidad, gas y agua	62,5
Construcción	55,6
Comercio	32,3
Hoteles y restaurantes	30,9
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	38,5
Intermediación financiera	40,9
Actividades inmobiliarias	45,7
Enseñanza	33,3
Servicios sociales y de salud	56,3
Otras actividades de servicios	34,6

Fuente: empleadores, ENCLA 2006

Nota: cada porcentaje se calculó sobre el total de empresas de la Rama; por lo tanto, la proporción de empresas que no subcontratan es el complemento hasta completar 100%

Identidad y mundo del trabajo

En otros términos, lo central al tratar el tema de la organización sindical, es el poder de negociación que mantienen los trabajadores frente a la empresa y en general en la capacidad de interpelar al Estado para reforzar y expandir el marco de derechos laborales. En este sentido podemos destacar algunos elementos fundamentales que nos permiten observar los discursos y prácticas que se desarrollan en el sindicalismo actual con respecto a este eje central. En primer lugar es pertinente considerar la cultura sindical, como determinadas actitudes con respecto al rol de este tipo de organizaciones en la actualidad, considerando los cambios en la organización de la producción y en general de las empresas durante los últimos treinta años.

Desde las formas de organización del trabajo y de las empresas es posible tratar la configuración de nuevas identidades laborales considerando la multiplicidad de tipos de

empleo; como desarme de la estructura clásica del trabajo entendido bajo los conceptos de subordinación y dependencia y la variabilidad de los tipos de contratos distintos al contrato indefinido. Considerando la permanencia de las contradicciones entre capital y trabajo, y pensando en términos deterministas en la generación de identidades desde el trabajo, se amplía el espectro de tipos de trabajadores que pueden ser definidos como un sujeto laboral particular, más allá del trabajo asalariado clásico, desde situaciones precarias en cuanto a las condiciones de trabajo y de empleo²⁵³.

En este sentido los trabajadores subcontratados de sectores relevantes para la economía nacional han surgido como un referente de organización y movilización social, expresándose y movilizándose por reivindicaciones desde una situación de desmedro con respecto al trabajador de la empresa principal²⁵⁴. Con lo que se puede entender el surgimiento de un sindicalismo nuevo desde nuevas situaciones de trabajo, asociados a una posición de precariedad. En el caso de la minería por ejemplo se desarrollan nuevos liderazgos y organizaciones sindicales, en el marco de un sector con fuerte tradición sindical, pero posicionando nuevas temáticas: empleo estable, salarios equivalentes entre trabajadores internos y externos, igualdad de trato; la denuncia de las condiciones laborales. Se llega al boicotear la imagen de las empresas mandantes, criticando sus condiciones de producción; involucran a la empresa matriz, no solo al empleador directo, también al gobierno local, ministerio e instituciones reguladoras, además de líderes de otros sectores de la sociedad²⁵⁵.

Por otro lado, la observación del mundo del trabajo debe ampliar la mirada, justamente cuando se advierte en las últimas décadas que el trabajo asalariado clásico, ligado al paradigma del trabajo permanente propio de la “sociedad industrial” ha disminuido, que se ha ampliado el trabajo de servicios, que los periodos de cesantía son frecuentes en un mercado del trabajo inestable o que las empresas disminuyen su tamaño, siendo las pequeñas o medianas las que mantienen la mayor cantidad de puestos de trabajo. Asumiendo por lo tanto que en la constitución de identidades colectivas surgen otros mundos de la vida, que tienen relación con lo laboral, pero donde no está presente directamente la contradicción entre capital y trabajo²⁵⁶.

Nuevos liderazgos sindicales, discursos y prácticas

Desde la reestructuración productiva y la aplicación de estrategias de disposición del factor trabajo, definidas bajo el concepto de flexibilidad laboral, en las organizaciones sindicales se posicionan discursos novedosos en torno al rol de la organización, considerando la relevancia de las empresas en los distintos sectores de la economía nacional y la participación dentro del movimiento sindical, a nivel regional y central.

²⁵³ Enrique de La Garza Toledo. “Del concepto ampliado de trabajo, al de sujeto laboral ampliado”. En “Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina”. 2005

²⁵⁴ Ricardo Calderón. “Nuevas expresiones de acción sindical desde la precarización del empleo: el caso de los trabajadores contratistas de la gran minería del cobre”. En “Flexibilidad laboral y subjetividades”. Alvaro Soto (editor) LOM 2008.

²⁵⁵ Eduardo Abarzúa. “Acción sindical de trabajadores contratistas”. En “Flexibilidad laboral y subjetividades”. Álvaro Soto (editor) LOM 2008.

²⁵⁶ Enrique de La Garza Toledo. “Trabajo y mundos de vida”. En “Subjetividades, umbrales del pensamiento social”

La información expuesta a continuación corresponde a lo declarado por un grupo de dirigentes sindicales del sector minero, forestal y de la industria del salmón²⁵⁷; se ha destacado los principales elementos que nos permiten configurar la orientación del sindicalismo que surge desde estos sectores productivos, expresando una identidad particular, distintiva con respecto al discurso y práctica del nivel central de la organización sindical.

Dentro de este contenido se incorpora también las coincidencias y diferencias expuestas por una dirigente de la CUT, que permiten destacar la crítica interna dentro de esta organización.

Dialogo social, el rol y la responsabilidad del Estado

En primer lugar, observamos que el discurso sindical acerca de la representación, se constituye principalmente con la observación de la acción y contenido de las dirigencias a nivel nacional, relacionado también con el rol de los partidos políticos y con la posición del Estado o el gobierno en la defensa de los derechos e intereses de los trabajadores frente a las empresas.

En este sentido, el Estado es requerido como un actor fundamental en la defensa de los trabajadores, más allá de las definiciones del marco legal. Los trabajadores interpelan al Estado llamándolo a asumir un rol más significativo y decidido en la relación trabajadores empresa, exigiéndole ser parte de esta relación, puesto que consideran que los trabajadores dado el inmenso poder de las empresas y la consecuente inequidad en la relación laboral, no tendrían la posibilidad, por si solos, de lograr una posición de poder suficiente para construir y sostener una relación equitativa con la empresa y de esta manera, generar un cambio radical en el vínculo empresa trabajadores. Sin la participación decidida del Estado, los trabajadores sienten que no tendrían posibilidad alguna de producir un cambio radical en sus condiciones de trabajo y en el rol que ellos deben, a su juicio, desempeñar en la empresa. El papel del Estado debe consistir, por lo tanto, en la configuración de las partes como interlocutores válidos para una real constitución del diálogo social, en cuanto a la definición de sus condiciones básicas y el establecimiento de relaciones de tipo tripartitas. Desde estas definiciones, para los trabajadores no resulta válido que el gobierno manifieste su neutralidad frente a los conflictos.

"Yo creo que Estado no juega un rol, no tiene una política pro – trabajadores, debería de alguna manera dejarla de manifiesto. Una de las cosas que a nosotros nos golpeo mucho es ver que las políticas Estado hoy día se definen por el mercado, es el mercado quien regula".

En este sentido, resulta cuestionada la eficacia de las mesas sectoriales constituidas con el apoyo del gobierno, requiriendo un papel más activo de este en la definición de la relación entre las partes, es decir, en la posición de poder que pueden ejercer las organizaciones sindicales frente a los empresarios, así como en una conducción efectiva del diálogo y en la definición de objetivos comunes, que permitan trabajar en conjunto. Las mesas de diálogo sectoriales, en las cuales están siempre dispuestos a participar y aportar con sus puntos de vista, se han transformado, según los trabajadores, en meros instrumentos de sociabilidad donde no se discuten ni se resuelven los problemas de fondo.

²⁵⁷ Las entrevistas a estos dirigentes sindicales se realizaron en el marco de una investigación dirigida por el Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo, con el objetivo justamente de determinar el nuevo contenido del discurso sindical actual.

Yo tengo la experiencia, de la confederación textil, tengo la experiencia que solo escuchan, que dan las facilidades, que los seminarios son a todo trapo, en un buen hotel, son buenos... la gente va, es buena la atención, pero hasta ahí, cuando las mesas quedan trabajando solas entre trabajadores y empresarios ahí no hay una incidencia mayor...

Sin embargo, es importante destacar las diferencias que se pueden apreciar desde la propia dirigencia sindical, con respecto a la participación más o menos relevante que tienen actualmente ciertos sectores de la economía, en el contexto del actual modelo de desarrollo del país y que en función de esto, recibirían mayor o menor atención desde las instituciones del Estado. En este sentido, también las organizaciones sindicales de estos sectores tendrían más opciones para su inclusión en el espacio público.

"Estamos hablando con otras transnacionales, no estamos hablando de nosotros, hay diferentes términos de conversar o negociar, no es lo mismo hablar de las pesqueras, de los forestales, de la minería del cobre que hablar de los textiles, no tiene ningún parangón de medición".

Desde la visión de dirigentes sindicales regionales, el tema laboral aparece como ajeno a las prioridades del gobierno. En este sentido, no se habría posicionado la relevancia de lo laboral ante la sociedad en su conjunto, legitimando el contenido de los conflictos que se han desarrollado. Desde las perspectiva que es el Estado, ejerciendo el poder simbólico, quien mantiene la capacidad de definir y significar los discursos frente a la sociedad en general, es que es llamado a jugar un rol en la defensa de los derechos de los trabajadores y a instalar en la sociedad de hoy, los derechos laborales. Sin duda, ésta situación es radicalmente diferente de aquella realidad del movimiento sindical, que mantenía la centralidad del trabajo y de la industria, como motor del desarrollo nacional.

Desde la experiencia sindical, se construye un discurso donde el Estado parece estar más orientado a la defensa del mercado que de los trabajadores. Más aún, el tema laboral se posiciona como relevante, según los trabajadores, sólo en momentos donde el conflicto se ha manifestado en huelgas con alta connotación pública, producto de las acciones de los trabajadores movilizadas.

"El Estado tendría que tomar bastantes cartas en el asunto porque, por un lado están los empresarios y por el otro los trabajadores y como una mediación sería el Estado, para que se compartieran un poco las ganancias que tienen las empresas, con los trabajadores. Por último, yo pienso que el Estado ha reaccionado un poco por todo lo que ha pasado (conflictos en el sector minero y forestal) yo creo que por ahí empezaron a ver ellos que estaba cambiando un poco los sindicatos los dirigente sindicales, ahora vemos la secretaría de la madera que se está metiendo".

Sindicalismo independiente de partidos políticos

La situación de los trabajadores frente al Estado y el gobierno, también está relacionada con la orientación de los partidos políticos en el ámbito sindical. Desde este sector, la capacidad de representación del tema laboral no es ejercida en términos satisfactorios para los trabajadores, por lo cual en general se espera, que también los dirigentes sindicales mantengan independencia con respecto a sus militancias políticas, reforzando esencialmente su compromiso con el contenido y objetivo que se define al interior de la organización sindical o en el mundo laboral, en torno solamente a los intereses de los trabajadores y no como expresión de orientaciones partidistas.

En este sentido, la independencia con respecto a los partidos políticos es definida como un valor en el mundo sindical, que garantiza la expresión de los temas laborales, libre de intereses foráneos, como serían los de este tipo de organizaciones, más aún, cuando los partidos con presencia sindical, también son en parte de la coalición de gobierno. Este resulta ser un factor que aumenta, las desconfianzas al interior de la organización sindical.

Yo creo que una cosa es el movimiento sindical, y otra es que los partidos se adueñen del movimiento sindical, lo bueno sería que las organizaciones que quieran participar con el movimiento sindical no lo manipulen como hemos visto en algunos movimientos”.

Esta necesaria separación de la política partidista del contenido y acción del sindicalismo, encuentra su fundamento en las tipificaciones y desconfianzas que muchas veces surgen entre los trabajadores, en función de la afiliación política de los dirigentes. Se definen tipificaciones, dentro del mundo sindical, con respecto a determinados partidos políticos ligados al gobierno, a quien se observa ajeno a las reivindicaciones del mundo del trabajo. Por lo tanto, en el contexto de la distinción y separación de los intereses políticos de aquellos que son propios de los trabajadores y su mundo laboral, los liderazgos sindicales surgen y se legitiman desde la práctica de los dirigentes, de su transparencia, de su lealtad a los principios e intereses de los trabajadores, más que a sus visiones, objetivos e intereses político partidista, todo lo cual conduce y profundiza la personalización de estos liderazgos.

”Yo cuando entré al sindicalismo, todos sabían que yo era Demócrata Cristiana y nadie entendía el por qué yo estaba en la CTC, y eso porque yo me sentía más identificada como mujer, como trabajadora con los liderazgos, hasta que me fui ganando los espacios...”.

Democracia sindical

La falta de representatividad que mantiene la dirigencia nacional de los trabajadores, es el otro gran elemento que identifica el discurso de los dirigentes en regiones. En este sentido, la cúpula de la CUT no daría cuenta ni en su discurso ni en su acción, de los temas considerados como relevantes para los trabajadores de base. La crítica gira en torno a la orientación de algunos dirigentes, a mantenerse en el poder más que a representar los intereses de los trabajadores. Se refuerza la vinculación de éstos a partidos políticos, e indirectamente al gobierno, como un factor de desconfianza con respecto a su gestión.

Desde esta realidad, la democracia sindical resulta un tema relevado por los dirigentes sindicales, como un elemento central para la proyección de los trabajadores y sindicatos en el discurso, estrategias y accionar de la CUT, es decir, para el nivel central de la organización. La democracia sindical, la participación amplia de los trabajadores es vista como la única forma de transformar la CUT, de reorientar tanto su discurso como su acción, en torno a los intereses de los trabajadores e independizar a la central, de los partidos políticos y del gobierno de turno, con cuyos intereses los trabajadores la ven comprometida.

”No tengo una impresión muy buena de los dirigentes sindicales a nivel de cúpula a nivel de CUT nacional, yo creo que la cosa es de otro toque ahí todo se corta por partido político, monetario yo creo que está más complicada la cuestión, pero abajo si me consta que la gente trabaja y cumple un rol fundamental para la fortaleza del movimiento sindical”.

”...la CUT debería tener un proceso de democratización. Se avanzó en el último congreso, cuatro años más un trabajador un voto, y eso creo que es un enorme desafío para los que estamos en este cuento; hoy día y nosotros vamos a tener que convencer al viejo que en cuatro años más un día él va a tener que ir a votar y va a elegir a su representante”.

El concepto de democracia sindical, implica la consideración de la participación de los trabajadores afiliados en relación a la organización de la dirección. Este tema es complejo cuando se pretende, por un lado, potenciar la efectividad del sindicalismo, frente a sus contrapartes, empresarios y Estado, y por la otra, su legitimidad al interior en cuanto a los niveles de representación alcanzados. Es decir, lograr una organización cohesionada al mismo tiempo que mantenga espacios para la discusión y diferencias internas. En la práctica, en qué medida la democracia se vivencia como un elemento permanente para la participación o se restringe a procesos eleccionarios. O como combinar ambos, para la eficacia institucional.

La falta de espacios para la participación, puede implicar la constitución de una elite que se afianza en la dirección, acumulando el poder total de la organización²⁵⁸; desde el manejo de los medios de comunicación internos, monopolio de una habilidad política fruto de la expertise construida en la práctica sindical; diferenciación con respecto a otros miembros de la organización en función de los privilegios a los cuales tienen acceso, por ejemplo viajes o relaciones con cúpulas políticas, lo que configuraría un tipo de dirigentes más preocupados por los beneficios que se obtienen en sus posiciones y por la mantención de tales privilegios, monopolización de las oportunidades de formación y capacitación, todo lo cual conduciría a la instalación de una nueva oligarquía, que por cierto, frustraría una vez más las demandas y las luchas por la democracia institucional y la participación, de las bases sindicales.²⁵⁹

“Hay una elite sindical en que nosotros la permitimos y eso es un mea culpa para el movimiento sindical.

¿Quiénes constituyen esa elite?

Generalmente los dirigentes nacionales. Tenemos que entender que estamos en un mundo en que todos cuidan su burbujita de poder, el mal entendido poder y que también eso es a todo nivel, y eso no es exclusivo del movimiento sindical”.

Es importante por lo tanto preguntarse en qué medida los intereses de las bases son representados, que instancias de participación tienen los dirigentes sindicales y los trabajadores de bases, al mismo tiempo que se requiere a un trabajador capaz de ejercer la participación, informado e instruido en la forma de organización sindical. Esto considerando y aceptando la diversidad de orígenes y por lo tanto de identidades que se constituyen desde el mundo laboral, lo cual se construye desde variados factores, los propiamente económicos, como el tipo de organización de la producción y rubros de actividad que caracteriza las relaciones laborales y condiciones de trabajo, así como la cercanía que pueden tener los trabajadores con las instancias centrales de decisión, por ejemplo, diferenciadas con respecto de la organización en regiones.

En este sentido la organización en regiones puede significar, y de hecho lo es, un espacio más directo para la participación localista, en cuanto permite un ambiente más reducido de acción y relación entre los actores relevantes, cuestión que facilita la comunicación directa y permanente, la inclusión, la transparencia y el control.

“La política en la CUT, nos reunimos en los CONFASINES a nivel nacional, donde vienen todas las federaciones, todas las confederaciones de las asociaciones nacionales (...) Abí las CUT provinciales son las que empiezan a hacer la segunda etapa, se discute en la nacional, se van a las regiones, implementan la política nacional, y abí yo creo que se da más participación en las

²⁵⁸ Enrique De La Garza Toledo (Coordinador) “Tratado latinoamericano de sociología del trabajo”. Ver Graciela Bensusán Areus “La democracia en los sindicatos: Enfoques y problemas”. Editorial FCE. México 2000.

²⁵⁹ Graciela Bensusán Areus. Op. Cit. Estas características de la constitución de una elite sindical se basan en lo expuesto por Lipset, en su estudio acerca del sindicato de tipógrafos: “Union Democracy” (1956)

regiones que en la región metropolitana, es mucho más fluido, además más pequeño, los dirigentes todos se conocen más, entonces ahí hay menos exclusión que a nivel nacional”.

La participación o los grados de democracia que se experimentan en una institución como el sindicalismo, deben ser entendidos también como consecuencia de la cultura que es reproducida en su interior, en sus bases y en general en los trabajadores y trabajadoras, es decir, en qué medida están dispuestos a participar y no solo a constituir un consenso pasivo frente a la dirigencia. En este sentido la observación del sindicalismo, conduce a la observación del contenido que emerge desde los trabajadores y de qué forma se manifiesta en los significados asociados a la organización sindical.

Cultura sindical, contenido y acción

La cultura sindical por lo tanto, es una dimensión paralela a lo tratado hasta ahora, que caracteriza en la práctica a la organización desde los sindicatos de base y de su relación con las cúpulas centrales. Dentro de esta podemos destacar ciertos elementos que surgen como fundamentales; en primer lugar es necesario abordar un tema generacional, como contexto de nuevos contenidos y quiebres con respecto a dirigencias con mayor trayectoria, o con otra historia. En este sentido, el desafío es incorporar a aquellos trabajadores que no mantienen una orientación positiva a la organización, que no tienen una cultura política desarrollada que pueda ser puesta en juego dentro de la necesaria acción colectiva. Al mismo tiempo que el sindicalismo debe abrir las puertas a la incorporación de nuevas temáticas y espacios de participación, para aquellos jóvenes liderazgos emergentes. El quiebre de la democracia en los años setenta y su impacto en el movimiento sindical, es visto como uno de los obstáculos para el actual desarrollo del sindicalismo, ya que se perdió la continuidad de los liderazgos formadores, creadores de cultura sindical en la masa de trabajadores, que hoy día es necesario reconstruir.

“Los trabajadores no tienen historia sindical la mayoría porque es gente muy joven e este mundo ahora, y esa cadena que había antes en las fábricas cuando uno entraba, yo cuando entré habían viejos con años en el movimiento sindical y en una cultura sindical distinta a la que existe hoy día, entonces como que se rompió una cadena y el eslabón de una cultura que se venía transmitiendo”.

“Muchos hoy día dicen “no para qué nos sirve la CUT, para qué nos sirve el sindicato, para qué nos sirve la confederación...” o sea nada les sirve, (...) porque aquí hubo un cambio muy grande para los jóvenes, porque hoy día creen que las organizaciones no sirven, porque no solamente no sirve la CUT, no sirve el gobierno, no sirve el municipio no sirve nada, o sea es plano, es plano, todo es plano, y todo es plano “y todos podemos hacer de todo y todos queremos ir juntos, entonces para que queremos tener dirigentes si queremos tener voceros” (...) hay un nuevo estilo con los jóvenes que uno va viendo y uno no se puede negar a eso”.

Se manifiestan cuestionamientos al sindicalismo en cuanto a su estructura organizacional y la toma de decisiones. Plantean un desafío de adaptar las formas de participación y generar una nueva cultura sindical, que permita un acrecentamiento de la legitimidad y validez del movimiento desde las bases.

Otro ámbito importante de esta dimensión, es el conocimiento que tienen los trabajadores y los dirigentes de la práctica de la organización y su contexto. Se destaca la necesidad de contar con trabajadores de base informados, conscientes de su posición de poder en las empresas contando con las herramientas para la participación y coordinación dentro de la organización de trabajadores. Se requiere por lo tanto un sujeto activo, crítico y participativo; condiciones que se encontrarían en déficit, pero que ya se han convertido en una condición necesaria para el avance del sindicalismo. La formación de los trabajadores, de las bases

sindicales, tiene una importancia central en la mirada de los dirigentes del nuevo sindicalismo. Si los trabajadores quieren ser protagonistas en la construcción de la sociedad, deben ser actores informados y capacitados.

"Uno tiene que formar trabajadores, no sólo guiarlos a la pelea, como lo hacían antiguamente. Uno también tiene que capacitar al trabajador; no solamente dejarlo con lo básico, con lo que sabe a media, sino que la persona sepa lo que está diciendo y sepa plantear sus ideas y que a lo mejor el día de mañana, pueda pararse frente al empleador y decirle, sabe, que yo también tengo derechos y se me tienen que cumplir esos derechos".

"Yo creo que ese es un proceso a medias no más cuando se habla de capacitar a los dirigentes no es mentira, porque hay gente que sabe muy poco, a pesar que existe información hay una falta de capacitación de historia sindical, de leyes, de comunicación, todo un proceso donde uno se pueda sentar de igual a igual con el empleador y de revisar balances, porque más que falta de capacitación hay una falta de educación en ese aspecto".

Esto supondría una nueva relación también del trabajador con el dirigente sindical, tornando la relación más directa con las bases, evitando la personalización del poder en función de la concentración del conocimiento y la posición en el campo sindical. Por lo tanto, el requerimiento por un trabajador informado, es también una condición para la democracia y representación sindical.

La autocrítica de los dirigentes sindicales también involucra la necesidad de incorporar nuevas temáticas, que amplíen el contenido del discurso sindical y lo ligen a otros sectores de la sociedad, reforzando su presencia como movimiento social.

Se pretende superar un nivel de acción enmarcado en la reivindicación propia del mundo laboral, en cuanto a derechos en relación a las condiciones de trabajo y empleo; en un contexto social donde en general se ha marginado el discurso sindical del ámbito público, donde sólo es destacado en situaciones donde el conflicto ya se ha manifestado. Como declaran dirigentes sindicales, se busca relacionar el mundo del trabajo a la situación social de las personas en general.

Por ejemplo como vamos haciendo entender y creando conciencia en el trabajador, que cuando hablamos de reivindicativo es que necesitamos mejorar la situación de educación o salud del trabajador y de su familia, de generar una educación de calidad y empieza a salir toda la problemática que tenemos hoy en el país de educación, de salud, de vivienda. Vamos ligando lo reivindicativo, con lo político, con los cambios necesarios que necesitamos los trabajadores".

En este sentido parte de los contenidos del nuevo sindicalismo, es justamente la inclusión en el ámbito de lo social, el posicionamiento de su discurso como significativo en el ámbito público, para lo cual es necesario ganar espacios de participación, que permitan efectivamente reivindicar el contenido de significado de lo social que surge desde el mundo del trabajo; surgen estrategias concretas orientadas a reconstituir posiciones de poder en la sociedad y en la organización, desde las bases, ligando el mundo laboral a la vivencia y significado de otros mundos de la vida. Hay acciones concretas hoy, en este sentido, se han creado al interior de las organizaciones instancias de participación que dan cuenta de las nuevas temáticas de interés sindical y de inclusión de una diversidad de actores sociales de los mas distintos ambientes de la sociedad, en una estrategia del movimiento sindical que apunta a aglutinar distintas representaciones sociales en torno a las organizaciones de trabajadores, como una forma de instalar la legitimidad social del movimiento.

“Bueno nuestra esperanza y gran utopía es que hayan trabajadores en el Parlamento para temas nuestros, específicamente nuestros, que sean tratados de otra forma. Nosotros por ejemplo la negociación colectiva hoy día no representa nada y eso es político y eso tiene que ver con la economía del país” (CUT)

“Hace como tres años instalamos el parlamento político y social, está instalado en todas las CUT provinciales y en todas las CUT comunales (Santiago), (...) Abi en los parlamentos político sociales de la CUT hay otra gente que no solamente son dirigentes sindicales, ahí están los centros de padres, los clubes deportivos, las dueñas de casa, o sea todas las organizaciones de sectores comunales están en estos parlamentos, para desde esos parlamentos hacer la política que está implementando la CUT. La gente está llegando, primero fue bien incipiente, después uno se puede encontrar con gente que diga, en que puede ayudar la CUT con la subida de la luz, o sea estamos tomando temas también sociales y hoy día con la cesantía, yo creo que luego van a aparecer las ollas comunes de los parlamentos sociales, yo siento que ese es el rol”

En síntesis el contenido y la práctica del nuevo sindicalismo está definido, por un lado, por acrecentar posiciones de poder ligado al rol del Estado, en la constitución de instancias donde el diálogo social sea efectivo, de hecho los trabajadores participan activamente en ellas, Mesas Sectoriales, Consejos Regionales de Usuarios de la Dirección del Trabajo, como una forma de instalar sus temas en el ámbito público y resolver así los problemas de sus condiciones de trabajo, que surgen desde la desvalorización del rol del trabajo y de las organizaciones sindicales, en la construcción de la sociedad. Con su participación, ponen en jaque al Estado al exigirle un rol más activo en estas instancias tripartitas de participación, como verdadero articulador del diálogo social, el cual está entrampado en una “institucionalidad que privilegia la organización de la sociedad a través de los mercados y la participación en la vida económica como expresión del esfuerzo individual”²⁶⁰, y no ha sido capaz de dar respuesta a las demandas de los trabajadores de resignificar el trabajo y los derechos laborales en la sociedad. Por otro, en cuanto a la observación del propio sindicalismo, el contenido gira en torno a la representatividad, legitimidad y validez del movimiento, lo que enmarcamos en el concepto de democracia sindical, desde donde surge también, la urgencia de incorporar nuevos contenidos que definen la necesidad de observar una nueva cultura sindical, que se manifieste en su organización, es decir, en la estructuración y ejercicio del poder en el nivel central. Se debe dar cabida a nuevos contenidos que den cuenta de la diversidad regional productiva y cultural, para efectivamente lograr la unidad del movimiento sindical. Asimismo, cobra valor la idea de la cercanía de los dirigentes o líderes sindicales con la realidad de los trabajadores, en el objetivo de que en el nivel central del movimiento, se reproduzcan las formas que tienen de relacionarse los sindicatos con sus bases. Para esto se entiende, deben encarnar en todo momento los intereses de los trabajadores, por encima de cualquier otro de carácter partidista o personal.

Por último, distingue al nuevo sindicalismo del tradicional, el carácter inclusivo de este y su objetivo de construir desde lo laboral un auténtico movimiento social. La construcción de un movimiento sindical ampliado, sin exclusiones, con una verdadera participación, una mayor expansión de las temáticas que importan a los trabajadores, como también de sus ámbitos de acción, instalando el liderazgo sindical en las instancias de representación, tanto del nivel nacional como regional y comunal, Gobiernos Regionales, Parlamento y los Municipios. Para lo cual señalan como necesario, posicionar el discurso sindical a nivel público, construyendo desde el trabajo poder simbólico, es decir, capacidad de significar la realidad laboral del país, constituyéndose en un actor social.

²⁶⁰ Figueroa, Rodrigo. Desempleo y precariedad en la sociedad de mercado. PREDES Universidad de Chile, 2002.

Sindicalismo y su potencial de constitución como actor regional

En este entorno social, económico y laboral, el mundo sindical y laboral se debate entre dos visiones respecto de la regionalización. En efecto, en el entorno de las organizaciones sindicales de nivel superior, la regionalización no constituye claramente un tema de preocupación, está ausente de sus demandas y estrategias. No existe una clara postura respecto de este tema, una definición, un punto de vista que oriente una política y un accionar al respecto. Los temas de regionalización y desarrollo de territorios, no informan la agenda de un movimiento sindical que sitúa su dinámica, esencialmente de reivindicación económica y de relaciones laborales, solamente en el ámbito reducido de la empresa, negando con esto, su derecho a participar en la construcción de la sociedad y a instalar los derechos laborales en ella, lo cual es coherente con la visión economicista, tecnocrática y segmentada de la sociedad y su problemática, que surge desde la clase política y que define las relaciones sociales y distribuye técnicamente las tareas y responsabilidades.

Desde el ámbito regional, tanto las organizaciones de base como las centrales regionales y las organizaciones ligadas al segmento de los trabajadores subcontractados, sí se plantean el tema de la regionalización y el desarrollo de territorios, vinculándolo a los desafíos que la globalización le impone a sus regiones, a sus empresas, a sus trabajadores y sus competencias, al desarrollo productivo. Desde esta perspectiva reclaman su derecho a participar como actores sociales, como sujetos del desarrollo y efectivamente, utilizan todas las instancias de participación que surgen, tales como las Mesas Sectoriales de Diálogo y los Consejos Regionales de Usuarios.

La participación de la CUT regional en la discusión que se llevó a cabo en el Parlamento, en torno a la creación de la Región de Los Ríos, es un buen ejemplo de la posición de los trabajadores de las regiones respecto de la regionalización. Los dirigentes sindicales ven la regionalización como una oportunidad de verdadera y amplia participación, no sólo en la generación de las autoridades sino que también en la generación y control de las políticas públicas, en la distribución del ingreso, en la formación y capacitación de los trabajadores, en generar las condiciones para el desarrollo de los territorios y las estrategias para incorporarse, como región, plenamente al proceso de globalización.

La dinámica sindical regional rompe los límites estrechos de la empresa, a diferencia de la estrategia de la dirigencia de la CUT central, para situarse a nivel de la sociedad. Las palabras del dirigente de la CUT Valdivia, son decidoras al respecto, “nuestro compromiso es trabajar en conjunto con el sector gobierno y empresarial, para el desarrollo estratégico e integral de la región. Queremos una región más inclusiva”. Por su parte dirigentes del cobre, respecto del mismo tema, señalan que “existen dos visiones en el mundo sindical, una que enfatiza en la denuncia y otra que promueve la participación, la construcción del futuro entre todos, en las propuestas”.

Las visiones de los dirigentes regionales del sindicalismo tradicional respecto de la regionalización y la participación de los trabajadores, son coincidentes con las de los dirigentes del movimiento sindical de los trabajadores subcontractados. Estos interpelan al gobierno, en busca de una participación efectiva en la construcción de la sociedad a través de distintos mecanismos.

“Nosotros a través de esta nueva organización de esta nueva confederación hemos tratado y hemos estado buscando la manera de participar directamente, con nuestros temas, con el gobierno, y uno de los puntos esenciales de esta nueva organización es poder crear una subsecretaría de la madera a nivel del gobierno para poder tener derecho a voz y voto, como se dice”.

Los trabajadores subcontratados demandan una participación real, es decir, en instancias donde se discutan abiertamente y con garantías para todos, los verdaderos problemas regionales, sectoriales y principalmente laborales, y lo que es más importante aún, que se tomen decisiones que apunten a la solución efectiva de los problemas *“que deberían conversar los trabajadores y nosotros comenzamos a conversar, pero donde esta quien nos escucha a nosotros y trabaja con nosotros. Busqué entonces implementar una mesa que esté permanentemente trabajando directamente con el gobierno, con alguien del gobierno que sepa lo que está pasando.”*

Hay aquí, entre estos trabajadores del nivel regional, tanto del movimiento sindical tradicional como entre los del segmento de los subcontratados, una voluntad y decisión a participar, ha involucrarse en la solución de los problemas sociales y económicos y en el desarrollo de sus regiones. Las Mesas de Diálogo Sectoriales, tanto regionales como nacionales y los Consejos Regionales de Usuarios de la Dirección del Trabajo, han sido las instancias de participación de los trabajadores de los más diversos sectores de actividad económica.

Hoy existen en el país treinta y dos instancias de diálogo social y participación, entre ellas, nueve comisiones tripartitas de carácter nacional, seis Consejos Regionales de Usuarios: Atacama, Valparaíso, Maule, Bío-Bío y Aysén. Diez Comités Regionales de Capacitación: Tarapacá, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, O’Higgins, Maule, Araucanía, Los Lagos, Aysén y Magallanes. Y siete Mesas de Diálogo Social Sectorial, a saber: Mesa Agrícola, Mesa del Comercio, Mesa del Sector Salmonero, Mesa Portuaria, Mesa de Pesca, Mesa Mercante, en su mayoría estas mesas funcionan en la modalidad tripartita, es decir, trabajadores, empresarios y gobierno.

Los Consejos Regionales de Usuarios Convocan en un total de cinco regiones, Tercera, Quinta, Sexta, Séptima y Décimo Primera regiones, a 22 federaciones sindicales y 10 sindicatos base, que representan a un colectivo laboral de más de 10.000 trabajadores.

Dado lo actual de la crisis de uno de los sectores exportadores de importancia como es el de la salmonicultura y su impacto en la economía nacional en general y en el empleo en particular, vale la pena referirse a las visiones que los trabajadores tienen acerca de esta y de cómo les ha impactado.

Al respecto tienen una visión crítica frente a la actuación del Estado en las mesas de diálogo. La tónica permanente de este habría sido minimizar el diagnóstico que los trabajadores entregaban, en las mesas de diálogo, respecto de las condiciones de trabajo como de los procesos instalados por las empresas y el negativo impacto que este tendría en la actividad, como tampoco ha tenido interés alguno en la problemática laboral. En efecto, su visión es que el Estado, ha sido proclive a asumir los puntos de vista e intereses de las empresas.

La crisis del sector según los dirigentes sindicales, ha significado que 17.000 trabajadores se encuentren cesantes y el cierre de las mesas de diálogo que existían. Esto último significa la marginación de los trabajadores del problema y lo que es más grave de la discusión y

definición de las políticas y estrategias del Estado para enfrentar esta situación, vale decir, el desempleo, la reactivación de la actividad productiva y las condiciones de contratación de la mano de obra, lo cual significa para ellos un paso atrás en la participación de los trabajadores. Asimismo, señalan su exclusión de la gestión y control de los instrumentos creados por el Estado para enfrentar la cesantía. No obstante, han logrado por su presión, algunos espacios de participación en el control de la gestión de los recursos, equivalentes a \$5.000.000.000 de pesos, que se han destinado para programas de empleo.

Los trabajadores organizados en sindicatos, federaciones y confederaciones, están actualmente presionando, a fin de que se constituya una mesa de diálogo para discutir y resolver la creación de una ley de pesca y el estatuto laboral de los trabajadores de la salmonicultura y asegurar así su participación en la solución de los problemas técnicos, de gestión, medioambientales y sobre todo, laborales del sector.

¿Qué esperan obtener en concreto los trabajadores con su participación en esta mesa de diálogo? En primer lugar una resignificación del trabajador, tanto en el contexto de la empresa, como en la sociedad, “los trabajadores somos importantes, somos personas, sin nosotros la empresa no camina”. El reconocimiento del valor del trabajo y de los trabajadores, está en el centro de sus intereses y de sus demandas, “si se nos respeta, trabajadores y empresa podemos entendernos y actuar en conjunto”. Esto está señalando que los trabajadores se reconocen como grupo con intereses propios y diferentes y cuyo reconocimiento por parte de la empresa, estaría a la base de una relación transparente, constructiva y duradera.

Sobre esta base, descansa el resto de sus demandas:

- Estabilidad laboral mediante la reglamentación del despido, en el sentido de que este sea el último recurso a emplear por las empresas, para enfrentar situaciones de crisis.
- El desarrollo de la capacitación a todos los trabajadores, sin exclusión.
- Garantizar en las empresas, un ambiente de trabajo seguro para la salud y vida de los trabajadores.
- Jornadas de trabajo y salarios, compatibles con la vida de familia.
- Fomentar y proteger la sindicalización y la negociación colectiva, terminando con la extensión de los beneficios y los grupos negociadores.
- Que los recursos que las empresas salmoneras le generan al Estado, se inviertan en las comunas donde operan las empresas, en: educación, salud, vivienda, infraestructura vial.

En síntesis, lo que los trabajadores esperan como resultado de su participación, en esta mesa de diálogo, es que en las empresas salmoneras se instale, de una vez por todas, el trabajo decente. Por último, los trabajadores pretenden que el Estado y las empresas asuman su responsabilidad en la crisis y se hagan cargo de la cesantía y del daño a los trabajadores, quienes no han tenido parte alguna en los procesos contaminantes y degradantes del medio ambiente y por lo tanto, en el desencadenamiento de esta crisis.

Algunas Conclusiones y sugerencias finales

1. Existe una separación marcada entre las dirigencias sindicales a nivel nacional y las regionales. Esto surge en primer lugar, de la diferencia de visiones respecto de la realidad laboral, del movimiento sindical y sus objetivos y estrategias, de la vinculación de este con el Estado y los partidos políticos. También de la falta de una comunicación efectiva entre las partes, recursos y estrategias de coordinación, sistematización de actividades e información, modernización de la gestión. Por otro lado, en un plano más cualitativo, tal separación se expresa en discursos divergentes y en la reproducción, a nivel nacional, de la centralización y de la existencia de una dirigencia que en consecuencia, tampoco asume las problemáticas regionales y locales y no se hace eco de las demandas de sus dirigentes y bases.

2. Ausencia de una estrategia y un mensaje claro desde el Estado, que contribuya a la generación de actores sociales relevantes. En efecto, se minimiza o ignora la posibilidad de constituir referentes o interlocutores válidos de los trabajadores, de manera de dar viabilidad y sustentar una política de diálogo, a nivel regional o sectorial. Cuestión que constituye, una carencia del manejo general del Estado respecto del fomento a la organización de los trabajadores. Esto se expresa en una excesiva referencia a la ley, a lo reglado desde el marco del Código del Trabajo, desperfilando, a la negociación y al diálogo social entre los actores. Priorizar el diálogo y la negociación entre empresarios y trabajadores, hace necesario constituir actores laborales relevantes, empoderados y legitimarlos en la sociedad. El Estado tiene aquí un rol principal, pues dispone de los recursos para ello, su poder simbólico como poder de significación en la sociedad, para instalar el ejercicio de derechos como elemento constitutivo del diálogo, de la redistribución y en definitiva del trabajo decente. Esto por lo demás, surge como un requerimiento que destacan los propios trabajadores.

3. Los trabajadores requieren de mayor transparencia en el ejercicio del liderazgo sindical, lo que se expresa en mayor democracia al interior de la organización en sus distintos niveles, desde los sindicatos de base hasta el nivel central. Mas coparticipación requiere nuevas formas de acceder a las cúpulas de una organización, que en general se define constituida por un poder centralizado. Esto requiere buscar estrategias de participación de carácter horizontal, que no resten eficiencia a la constitución y ejercicio del poder, dando cuenta también en la organización sindical, de la heterogeneidad de tipos de trabajadores que se definen desde los diferentes tipos de contratos.

4. La constitución del dialogo social implica la definición de instancias concretas de participación de largo plazo o de mayor permanencia, abandonando el carácter contingente que muchas veces tienen las mesas de diálogo, conforme al conflicto desencadenado en algún sector productivo o empresa en particular. El dialogo social resulta así, ser la base del progreso social al transformar el crecimiento económico en desarrollo social efectivo, logrando equidad desde la participación. En este sentido, el Estado debe asumir un rol más activo, promoviendo desde las Secretarías Regionales Ministeriales respectivas, la reunión de actores del ámbito económico, considerando a los trabajadores y sus organizaciones, como parte fundamental para la integración y redistribución.

Breves sugerencias de políticas públicas

1. Fomentar la participación sindical. El sindicato debe estar ligado a los procesos de toma de decisiones, que tienen que ver con la distribución de las ganancias generadas por el trabajo. Para tal efecto, se debe posicionar en el discurso público la necesidad de mejorar la distribución del ingreso desde la participación social. Aquí, surge la negociación colectiva como la primera instancia para esto y como una oportunidad para constituir lazos entre los actores sociales, que acrecienten la cohesión social.

2. A nivel regional y sectorial, es necesario la constitución de instancias de diálogo con claras estrategias de funcionamiento y objetivos concretos, que permitan avanzar en la toma de decisiones, impactando eficientemente en el ámbito de la producción. La mantención de instancias ineficientes, perjudica el entendimiento y la credibilidad entre las partes y levanta sospechas acerca del real compromiso del gobierno con esta materia.

Las discusiones e información que se genere en estas instancias de diálogo, debe quedar debidamente registrada para ser utilizada en los procesos de toma de decisiones y perfeccionar su funcionamiento. En este sentido, las "mesas de diálogo" y cualquier instancia de reunión y diálogo, debe estar asociada a indicadores para la evaluación del proceso y de su impacto, respecto a sus conclusiones y efectividad práctica.

Bibliografía

Eduardo Abarzúa. "Acción sindical de trabajadores contratistas". En "Flexibilidad laboral y subjetividades". Álvaro Soto (editor) LOM 2008.

Ricardo Calderón. "Nuevas expresiones de acción sindical desde la precarización del empleo: el caso de los trabajadores contratistas de la gran minería del cobre". En "Flexibilidad laboral y subjetividades". Álvaro Soto (editor) LOM 2008.

Guillermo Campero. "Respuestas del sindicalismo ante la mundialización". Instituto internacional de estudios laborales". Ginebra 2000.

Dirección del Trabajo. Encuesta Laboral (ENCLA) 2006.

Magdalena Echeverría y Diego López. "Flexibilidad laboral en Chile, las empresas y las personas". Serie Cuadernos de investigación, dirección del Trabajo 2004.

Magdalena Echeverría, "Los riesgos laborales de la subcontratación". Serie Aporte al debate laboral N° 19, departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo. 2006.

Magdalena Echeverría y Verónica Uribe, Condiciones de Trabajo en Sistema de Subcontratación, Documento de Trabajo núm. 81, OIT, Equipo Técnico Multidisciplinario para MERCOSUR y Chile. 1998.

María Ester Feres y Ricardo Infante. "La negociación colectiva del futuro en Chile". Colección Ideas, año 8, N° 79. 2007.

Thelma Gálvez, “Para reclasificar el empleo, lo clásico y lo nuevo”. Serie cuadernos de investigación Dirección del trabajo 2001.

Enrique de La Garza Toledo. “Del concepto ampliado de trabajo, al de sujeto laboral ampliado”. En “Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina”. 2005

Enrique de La Garza Toledo. “Trabajo y mundos de vida”. En “Subjetividades, umbrales del pensamiento social”

Enrique de La Garza Toledo (Coord.). “Tratado latinoamericano de sociología del trabajo”. Editorial. FCE. México 2000.

Jorge Salinero. “Veinte años de afiliación sindical y negociación colectiva en Chile”. Serie Cuadernos de Investigación N° 29. Dirección del Trabajo. 2006.

Anexo 10: El mercado, sus agentes y la descentralización

Patricio Aroca y Miguel Atienza²⁶¹

Introducción

La descentralización en Chile es un deseo y objetivo de política de larga data. Al respecto, se puede encontrar numerosos textos de diferentes disciplinas asociando la descentralización con mayor fortaleza de la democracia, mayor eficiencia en la asignación de recursos, mayor justicia social, mejor distribución de los ingresos, mayor seguridad en el territorio, mayor desarrollo. Sin embargo a pesar de todas estas bondades, se aprecia una creciente concentración de la actividad económica y los beneficios de esta en torno a la Región Metropolitana.

En este contexto, este trabajo, tiene como objetivo dar una mirada al comportamiento de algunos actores considerados claves en este proceso. Actores regionales y nacionales con influencia regional a través de su desempeño como líderes en el proceso económico que asigna los factores productivos del país a la producción de bienes y servicios. Para ello, enfocaremos nuestra mirada en la acción de aquellos actores que hemos considerado claves en este proceso como son las empresas multinacionales que explotan recursos naturales en el país, la empresa estatal CODELCO dedicada también a la explotación de minerales, especialmente cobre y que ha generado grandes excedentes para el Estado en los últimos años y el Gobierno Central que es el encargado de la distribución de estos excedentes además del resto de los fondos que recolecta de la actividad económica desarrollada en el país, especialmente a través de impuestos.

Una Mirada Teórica a las Multinacionales y la Inversión Extranjera Directa

Durante los últimos cincuenta años, tanto los estudios teóricos como empíricos no han llegado a un acuerdo sobre el impacto de la inversión extranjera directa (IED) y las empresas multinacionales (EMNs) en el desarrollo regional y, en consecuencia, sobre la manera en que éstas pueden contribuir a la desconcentración espacial de la actividad económica. Los planteamientos al respecto han oscilado entre la crítica, característica de los años setenta del siglo XX, a la lógica maximizadora del beneficio de las EMN, considerada casi siempre incompatible con los intereses locales, y el elogio de las externalidades y efectos positivos que pueden derivarse de la presencia de una EMN en un territorio, propio de los años ochenta y noventa del siglo XX.

En la última década, se ha planteado una visión más matizada que, si bien reconoce los beneficios que puede provocar la atracción de IED para el desarrollo regional, también señala que dichos beneficios no son automáticos y que dependen, entre otros aspectos, del tipo de actividad que llevan a cabo las EMNs, del nivel de desarrollo previo alcanzado por las regiones que las reciben y de la forma en que la política pública es capaz de potenciar el impacto que la IED puede llegar a tener en el crecimiento y la sustentabilidad regional. En este sentido, es pertinente un análisis más cuidadoso y crítico sobre el modo en que las EMNs contribuyen al desarrollo local y sobre las políticas que se requieren para que esto

²⁶¹ Universidad Católica del Norte (UCN)

ocurra, especialmente en países como Chile donde la atracción de IED ha sido concebida como uno de los medios para lograr un mayor crecimiento.

En este trabajo, se analiza el caso de la Región de Antofagasta, situada al norte de Chile, y donde la presencia de grandes EMNs dedicadas a la actividad minera ha sido el rasgo que históricamente ha caracterizado la estructura de su tejido productivo. Pese al fuerte crecimiento experimentado por esta región durante la últimas dos décadas, próximo al 6% de promedio anual, en estos momentos, persisten dudas razonables sobre la medida en que la región y sus habitantes se benefician de los resultados de la minería y sobre la sustentabilidad del desarrollo regional. A nadie escapa que, en ambos aspectos, evaluar el papel de las EMNs resulta clave, más aun si se tiene en cuenta que el objetivo de la Estrategia Regional de Desarrollo vigente es el de promover la formación de un cluster en torno a la minería, el cual, por fuerza, tiene a estas empresas como un eje fundamental.

El trabajo comienza con una revisión bibliográfica sobre la forma en que se ha concebido en el ámbito de la economía regional el papel de la gran empresa y las multinacionales como agentes de desarrollo local. A continuación, se analiza el caso de la Región de Antofagasta. En primer lugar se evalúa en qué medida los habitantes de la Región se están beneficiando del fuerte crecimiento que se ha dado en los últimos años en torno a la minería. Después, se analiza la presencia en el tejido local de los distintos tipos de externalidades que, desde un punto de vista teórico, cabrían esperarse de la localización de EMNs en una región. En concreto, se analizará la existencia de externalidades pecuniarias, a través de la estimación de los encadenamientos productivos de la actividad minera utilizando un modelo de matrices insumo-producto. Después, se evaluará la presencia de dos tipos de externalidades tecnológicas, por un lado, la existencia de canales de transferencia de conocimiento entre las grandes empresas y el conjunto de Pymes locales, y, por otro lado, la formación de un mercado de trabajo local denso, en donde los trabajadores son capaces de encontrar el tipo de empleo para el que están calificados y las empresas, el tipo de trabajador que se ajusta a sus necesidades. Para terminar se revisarán algunas de las prácticas de gestión que hoy en día se llevan a cabo en las EMNs y se revisan aquellas acciones de política pública que podrían contribuir al desarrollo sustentable de la Región de Antofagasta.

Marco teórico

En los años sesenta del siglo XX, la buena acogida que tuvo la teoría de los polos de crecimiento de François Perroux (1955) entre los encargados de la planificación del desarrollo regional puso de manifiesto que las EMNs podían representar un papel clave en el crecimiento regional. Si bien esta teoría no se refería en concreto a las EMNs, estas empresas, debido a su gran tamaño, podían actuar como “industrias motrices” y dinamizar la economía local a través de los efectos multiplicadores provocados por sus decisiones de inversión y creación de empleo y, especialmente, por los encadenamientos productivos con sus empresas proveedoras locales, dando lugar a una forma de crecimiento concentrado, basado en procesos de “causación acumulativa” como los propuestos por Myrdal (1957). Implícita en esta teoría estaba, además, la posibilidad de seleccionar los territorios anfitriones de las grandes empresas, lo cual dio pie a estrategias de planificación del desarrollo donde la atracción de EMNs era un potencial instrumento para la desconcentración de la actividad productiva.

A mediados de los años setenta del siglo XX, las políticas de planificación regional basadas en la formación de polos de crecimiento habían sido prácticamente abandonadas y el balance de resultados era negativo (Parr, 1999). Por entonces, predominaba un enfoque de tipo microeconómico que ponía el énfasis en la división espacial del trabajo que surgía como consecuencia de las decisiones de localización de las EMNs (Capello, 2007). Desde esta perspectiva, este tipo de empresas, guiadas exclusivamente por el criterio de maximización del beneficio, eligen su localización en lugares donde es posible acceder a factores productivos más baratos, tanto materias primas como trabajo. Se planteaba que este modelo de organización, caracterizado por un alto grado de integración vertical, daba lugar a la formación de economías de enclave o de plantación, desligadas del resto de la economía. Por otro lado, al externalizarse únicamente las partes de la cadena de valor más rutinarias y con menor valor agregado, eran las regiones menos desarrolladas de los países anfitriones las que atraían a las EMNs, las cuales, al no aportar al crecimiento local, contribuían al sostenimiento de las desigualdades regionales.

A partir de los años ochenta del siglo XX, en un contexto de creciente liberalización de los mercados, se extendió con más fuerza que nunca antes la idea de que la atracción de IED y las EMNs eran piezas clave para lograr un mayor crecimiento y desarrollo local. Como señala Vázquez Barquero (1999), se pensaba que la adopción por parte de las EMNs de modelos de organización más flexibles, les llevaba a desplegar redes de plantas subsidiarias más autónomas operativamente y más integradas en el territorio. Se tienden a destacar entonces todos los resultados positivos que puede provocar la presencia de EMNs en un territorio tales como la generación de economías de aglomeración, la creación de empleo, el impulso del emprendimiento local y el desarrollo de empresas relacionadas con la actividad que realizan las EMNs, la formación de un mercado de trabajo calificado, el impulso de actividades innovadoras y otro tipo de externalidades.

A diferencia de las políticas basadas en la creación de polos de crecimiento, en este periodo la atracción de EMNs no se planteó como una estrategia dirigida a la desconcentración de la actividad productiva, sino más bien a potenciar la competitividad regional y, sobre todo, nacional, sin considerar la reducción de la desigualdad espacial como un objetivo explícito. Con una fuerte influencia de los estudios realizados por Porter (**), durante este periodo, se hace cada vez más común el relacionar la atracción de EMNs con el desarrollo de clusters productivos ya sean dedicados a la explotación de recursos naturales o a actividades manufactureras. Cada vez hubo un mayor reconocimiento del papel que pueden representar “grandes empresas líderes” en torno a las cuales se organiza el espacio de relaciones, tanto verticales como horizontales, que da lugar a un cluster (Markusen, 1996a; Altemberg y Meyer-Stamer, 1999).

En un principio, el énfasis se puso en el potencial de las EMNs para generar externalidades pecuniarias. Esto es, se destacaron los encadenamientos productivos, especialmente hacia atrás, que vinculaban a estas empresas con el tejido productivo. Más recientemente, en el ámbito de la economía regional, dado que los encadenamientos productivos se han hecho cada vez menos dependientes de la proximidad espacial (Phelps, 2004; Leamer, 2007), se ha pasado a prestar una mayor atención a las llamadas externalidades tecnológicas, sobre todo, aquellas relacionadas con la transferencia vertical de conocimiento desde las EMNs al tejido productivo local.

Durante la última década, el optimismo que caracterizó los años ochenta y parte de los noventa se encuentra cada vez más matizado. Se ha comprobado que los efectos beneficiosos de la presencia de MNEs en un territorio, lejos de ser automáticos, dependen tanto del grado de complejidad de la actividad que éstas llevan a cabo, como del nivel de desarrollo previo de la región anfitriona (Rodríguez Clare, 1996). En este sentido, las regiones donde la cadena de valor de la actividad principal de las EMNs es simple y con un alto grado de integración vertical y donde el nivel de desarrollo endógeno alcanzado es débil corren el riesgo de convertirse en economías de enclave y no beneficiarse de la llegada de IED. Las características sectoriales y organizativas de las EMNs resultan determinantes de los potenciales encadenamientos productivos (externalidades pecuniarias) que puedan llegar a desarrollarse en una región. Al mismo tiempo, el conocimiento acumulado en el territorio anfitrión y la calidad de la mano de obra preexistente son condiciones necesarias para que pueda llegar a darse una transferencia de conocimiento eficiente desde las EMNs (externalidades tecnológicas). En este sentido, Rodríguez-Clare (1996) señala que cuanto mayor sea la distancia entre el desarrollo de los países de origen y destino de las EMNs, menor es la posibilidad de obtener ventajas de su localización. Asimismo y siguiendo la misma lógica, señala que, dentro de un país, serán las regiones menos avanzadas las que en menor medida podrán aprovecharse de la presencia de EMNs, con lo cual queda en entredicho la capacidad de estas empresas para actuar como agentes de la desconcentración espacial.

Algunos autores como Phelps (2000 y 2008), destacan, además, el papel relevante que, en estos momentos tiene que otorgarse a los gobiernos en la posibilidad de que la IED pueda llegar a provocar los efectos positivos que se esperan de ella. Al respecto, señala la existencia de una tensión entre lo que denomina la lógica de la “internalización”, propia de las EMNs, basada en aprovechar las ventajas específicas de cada planta subsidiaria a través de las fronteras de modo que éstas sean internalizadas por parte del conjunto de la corporación transnacional, y la lógica de la “externalización” mediante la cual los estados anfitriones buscan que la presencia de EMNs en su territorio dé lugar a la generación de beneficios económicos locales. Según este autor, debido a las asimetrías existentes entre ambos agentes, las negociaciones entre las EMNs y los gobiernos nacionales y regionales dan lugar a situación donde la formación de clusters en torno a estas empresas, donde predomina la lógica de la “externalización”, es la excepción más que la regla. Es más habitual encontrar el escenario opuesto, la captura o internalización de recursos nacionales y locales por parte de las EMNs, especialmente en aquellos países que han optado por políticas de atracción de IDE, propias de los años ochenta y noventa, donde la intervención pública se limitaba a dar condiciones favorables a la localización de las EMNs.

Gran empresa, EMNs y desarrollo en la Región de Antofagasta.

Si se toma como referencia la clasificación de los distritos industriales propuesta por Markusen (1996a), puede afirmarse que la Región de Antofagasta posee una organización territorial de su tejido productivo cuya estructura se aproxima a lo que se conoce como cluster de “ejes y radios”. En la región, hay una presencia dominante de grandes empresas mineras, en su mayoría EMNs, (los ejes), que poseen un elevado grado de integración vertical y altas economías de escala internas, en torno a las cuales existe un entramado de Pymes locales (los radios), tanto del sector servicios como de la industria, que mantienen la mayor

parte de sus relaciones con las grandes mineras mediante la prestación de servicios especializados o la subcontratación de actividades de la cadena de valor.

Según la metáfora utilizada por Markusen (1996b) al describir el caso de Seattle, la presencia virtuosa de EMNs en una región con esta estructura, se manifiesta, por un lado, en la formación de tejido productivo con “hombros anchos”. Es decir, un conjunto amplio de empresas proveedoras de los ejes con las cuales las EMNs mantienen unos fuertes encadenamientos productivos y que, con el tiempo, permiten el desarrollo de nuevas industrias locales que sirven para promover una forma de crecimiento más diversificado. Por otro lado, se trata de regiones con “brazos largos”, debido a los contactos que las EMNs tienen con sus matrices en el extranjero. El principal efecto positivo de esta característica radica en la posibilidad que ofrece a la región de estar al día en el ámbito de las innovaciones y el desarrollo tecnológico, conocimientos que, de existir los canales apropiados, pueden transferirse verticalmente a las empresas locales y contribuir a la formación de un tejido productivo innovador y competitivo.

1.1. Los “hombros” de la Región de Antofagasta.

Para evaluar en qué medida la presencia de los grandes ejes mineros de la Región de Antofagasta está contribuyendo a crear un tejido productivo con unos “hombros anchos” capaces de conducir una forma de desarrollo sostenible, se presenta, en primer lugar una estimación de los encadenamientos productivos de la minería con el resto de actividades locales, a partir de los trabajos de Aroca (2001 y 2002), y se analiza después la evolución de la diversificación productiva en la región.

El análisis de las matrices insumo producto permite, a través de la matriz inversa de Leontief, realizar una estimación de los encadenamientos hacia atrás y hacia delante de un determinado sector productivo. El encadenamiento productivo hacia atrás es una medida del uso de insumos que un sector hace de otros sectores de la economía. Éste se calcula a partir de la demanda de insumos de un sector e incluye los efectos directos, indirectos e inducidos. Una empresa o sector que es altamente independiente en su proceso productivo tendrá un encadenamiento muy bajo y su impacto sobre la economía será también poco significativo. Por el contrario, empresas o sectores altamente interconectados hacen que sus incrementos en demanda final se desplieguen hacia toda la economía, estimulando la producción y el crecimiento. Por otra parte, los encadenamientos productivos hacia adelante indican la proporción del producto de un sector que sirve como insumo en otros sectores de la economía. Cuanto mayor es el encadenamiento productivo hacia adelante, mayor será el uso del producto del sector como insumo de los demás sectores.

Siguiendo la metodología sugerida por Isard et al. (1998), la tabla 1 muestra los resultados de los encadenamientos productivos normalizados para la Región de Antofagasta a partir de la matrices insumo producto correspondientes al año 1995. Los encadenamientos se han clasificado en altos o bajos, dependiendo si están por encima o por debajo del promedio de los encadenamientos de la región. Como puede observarse, los sectores con encadenamientos productivos más altos, tanto hacia atrás como hacia delante, son Pesca, Electricidad, Gas y Agua, Comercio, Restaurantes y Hoteles y Servicios Financieros y a Empresas. Por su parte, la Minería aparece como un sector con bajos encadenamientos productivos en ambos sentidos. Hacia adelante, es totalmente comprensible porque casi el cien por ciento de su producción es exportada por lo que no se usa como insumo en ningún otro sector de la

economía regional; hacia atrás, las compras de insumo que realiza a otros sectores de la economía son relativamente bajas comparadas con sus niveles de producción, lo que hace también que aparezca como un sector con bajo encadenamiento productivo hacia atrás²⁶².

Tabla 1. Encadenamientos Productivos Hacia delante y Hacia Atrás en la II Región.

Encadenamiento Hacia Atrás	Encadenamiento Hacia Adelante	
	Alto	Bajo
Alto	Pesca Electricidad, Gas y Agua Comercio, Restaurantes y Hoteles Servicios Financieros y a Empresas	Administración Pública
Bajo	Industria Manufacturera	Agropecuario Silvícola Minería Construcción Transporte y Comunicaciones Propiedad de Vivienda Otros Servicios

Fuente: Aroca (2002) basado en tabla de Insumo Producto de la II Región, 1995.

La debilidad de los “hombros” del tejido productivo de la Región de Antofagasta que implica esta falta de externalidades pecuniarias verificada en la debilidad de los encadenamientos, se confirma también en su falta de anchura, al analizar cómo ha evolucionado su grado de diversificación. Entre 1992 y 2002, según datos correspondientes a la estructura sectorial del empleo, contenidos en los censos de población, se observa un aumento del grado de concentración productiva, estimado mediante el coeficiente de Hirschman-Herfindahl²⁶³ considerando la CIIU tanto a dos como a tres dígitos. Este resultado se hace más llamativo si se tiene en cuenta que todas las demás regiones de Chile han tendido a desarrollar una estructura productiva más diversificada. Al mismo tiempo, los cocientes de localización²⁶⁴, calculados también a dos y tres dígitos de la CIIU, no muestran que durante los últimos diez años se vislumbre el desarrollo de alguna nueva especialización dentro de la región, ya sea de actividades industriales o de servicios. Estos resultados no solo manifiestan la debilidad de los

²⁶² Estos resultados contrastan fuertemente con los presentados por Ramos (1998) quien postula que existen fuertes encadenamientos hacia delante. Este resultado se debe a que, para estimar los encadenamientos, este autor divide el proceso productivo desde la extracción hasta la producción de cátodos de cobre, cuando en la práctica este proceso está integrado y la mayoría de las empresas que producen cátodos son las mismas que hacen el proceso de extracción, luego no se puede llamar a ese proceso un encadenamiento con la economía local.

²⁶³ El coeficiente de Hirschman-Herfindahl se calcula mediante la sumatoria de los cuadros de la participación de cada actividad en el total del empleo.

²⁶⁴ El cociente de localización mide la especialización relativa de una región en una determinada actividad. Para ello, compara cuánto representa una actividad en una región con lo que esa actividad representa en el país.

“hombros productivos” locales sino también ponen en duda sus posibilidades de sustentabilidad en caso de que la actividad minera entre en crisis.

1.2. Los “brazos” de la Región de Antofagasta.

Atienza, Romani y Aroca (2006) y Atienza (2009) comprueban, a partir de una encuesta realizada a una muestra de más de 600 Pymes de la Región de Antofagasta, que la mayor proximidad a los ejes mineros afecta de manera significativa a la competitividad de las empresas locales. En este sentido, las Pymes de la región vinculadas directamente a la minería y, en especial, a las grandes empresas mineras, poseen mayores grados de certificación internacional y modernización de la gestión que el resto, seguidas, a una gran distancia por las Pymes proveedoras subcontratistas o de segunda línea y las empresas no proveedoras. Este tipo de estructura, propio de los cluster de “ejes y radios”, lleva a preguntarse si la relación con las grandes empresas mineras favorece también el desarrollo de las Pymes locales mediante la transferencia vertical del conocimiento. En otras palabras, si los “brazos” que van desde las casas matrices a las EMNs localizadas en la región favorecen la formación de un tejido productivo local con mayor capacidad de innovar.

En principio, los cluster de “ejes y radios”, por sus características, no facilitan la formación de redes informales de colaboración entre Pymes que contribuyan a la generación de externalidades tecnológicas que conduzcan a una mayor capacidad innovadora regional. Normalmente, la colaboración en este tipo de estructura productiva es, sobre todo, vertical, con los proveedores y especialmente con los clientes (Smarzynska, 2003). La colaboración vertical de las Pymes con las grandes empresas suele ser formal, vinculada a contratos, y limitada a las empresas con las que mantienen relaciones productivas directas (Sutton, 2005). El llegar a ser un proveedor directo de las EMNs implica un proceso progresivo de mejora de las capacidades tecnológicas de las empresas. Esto supone que la firma de contratos a largo plazo entre las empresas locales y las EMNs esté condicionada a haber alcanzado cierto grado de competitividad en términos de capital humano, certificación internacional y una organización productiva compleja. No es evidente, sin embargo, que estas condiciones garanticen una transferencia de conocimiento que contribuya al desarrollo de las capacidades de las Pymes proveedoras. En la medida en que las plantas de las EMNs localizadas en el extranjero dependen fuertemente de la Investigación y Desarrollo (I+D) realizada en las oficinas de sus casas matrices, los incentivos para transferir sus conocimientos a los proveedores locales son débiles, incluso a las empresas con las que mantienen sus vínculos más estrechos. Normalmente, los acuerdos de colaboración se limitan a establecer especificaciones del producto y niveles de calidad (Markusen 1996a).

Atienza y Romani (2007) muestran que en torno a una cuarta parte de las Pymes proveedoras de la minería de la Región de Antofagasta declaran cooperar con las grandes empresas mineras. Estas Pymes tienen una serie de características propias: son de un tamaño por encima del promedio, sus relaciones con la minería se realizan a través de contratos formales directos y, en casi todos los casos, se trata de empresas certificadas internacionalmente. De estas empresas, un 40.9% declaró haber realizado alguna inversión en actividades relacionadas con la innovación en producto, proceso u organización. Sin embargo, no se encuentra ninguna relación estadística significativa entre la cooperación de las Pymes con las empresas mineras y la decisión de las primeras de llevar a cabo actividades de innovación, ni con el hecho de que las Pymes consideren a sus clientes como fuente de ideas para innovar, incluso cuando los objetivos declarados de los acuerdos de colaboración son los de adaptar o crecer

nuevos procesos y productos. Estos resultados hacen pensar que los canales de transferencia vertical de conocimiento en la Región de Antofagasta son débiles y que la presencia de EMNs no está favoreciendo, por el momento, el surgimiento de externalidades tecnológicas que favorezcan la formación de un tejido productivo local innovador. Los “brazos” al igual que los “hombros” de la región no han alcanzado el desarrollo que cabría esperar de una presencia virtuosa de las EMNs.

1.3. Las Compensaciones Salariales a los Gerentes (CEO)

Recientemente a quedado en evidencia en el mercado internacional el comportamiento de los gerentes (CEOs) respecto de cómo protegen sus intereses por sobre los de las empresas y las sociedad. Este es un tema que ya tiene algunos años de discusión y se refiere a que quienes gestionan las grandes empresas, especialmente las EMNs, no son sus propietarios sino ejecutivos contratados para ese fin. El salario de estos ejecutivos está basado en una proporción importante en los resultados de las empresas, especialmente en aquellos asociados a ganancias de eficiencia. Para el caso chileno, una noticia aparecida en el diario La Nación del 10 de Julio de 2007, anunciaba que los “*gerentes chilenos, los mejor pagados de la región*”, comparando con los otros países de Latinoamérica. “*En el caso de gerencia senior, Chile lidera el ranking con una compensación total de 227.815 dólares.*” Es decir, en promedio un gerente recibe un extra sueldo de más de un cuarto de millón de dólares en promedio en Chile. Este monto, es mucho mayor en el sector minero, donde los salarios en promedio son considerablemente mayores que en el resto de la economía, esto es especialmente efectivo en las EMN del sector minero donde los montos de sus transacciones son decenas o cientos de veces de las transacciones realizadas por las empresas de propiedad local.

Esto se relaciona en dos maneras con el desarrollo local y la concentración en Chile. Primero, las gerencias generales de la mayoría de las EMN están en Santiago, lo que hace que sus gerentes no vean en su entorno la problemática del desarrollo regional y la concentración en su entorno inmediato, por lo que es un problema menos importante. El segundo problema consiste en el salario de estos gerentes depende en un alto porcentaje de sus resultados, esto porcentaje puede alcanzar el 90 por ciento de su ingreso total. Esto implica que los incentivos de este gerente son maximizar la diferencia entre costos e ingresos, en un mercado donde los precios se fijan externamente, su mayor preocupación se enfoca en la reducción de costos e incrementos en eficiencia, ambos elementos atentan contra el desarrollo regional y la desconcentración, ya que estos gerentes gastan sus recursos en el centro del país y reducen los gastos de las empresas en donde están ubicada porque incrementa su ingreso. Por lo que no hay incentivos para el gasto adicional que podría ser una empresa más comprometido con el desarrollo local. Por ello, la literatura sugiere diseñar las instituciones adecuadas para que las EMN tengan incentivos para involucrarse en el desarrollo local, ya que ellas no lo harán voluntariamente, especialmente si los propietarios del capital no viven en las regiones donde estas empresas desarrollan su operación.

1.4. El Aporte de CODELCO – La Empresa Estatal y de la Minería Privada

CODELCO es la empresa con mayor nivel de ventas del sector cuprífero chileno. Casi el 60 por ciento de toda su producción se realiza en la Región de Antofagasta y en esta región se encuentran también los minerales más eficientes. La tabla siguiente refleja las cifras de la compañía estatal.

EVOLUCIÓN DE CODELCO 2002-2008 (En millones de dólares de cada año)

CONCEPTOS	Años	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002
Ventas		14,425	16,988	17,077	10,491	8,204	3,782	3,490
Excedentes antes de impuestos		4,968	8,451	9,215	4,901	3,301	606	369
Pagos al fisco		6,829	7,933	8,334	4,442	3,009	735	326
Activo total		13,706	15,058	13,033	10,739	8,833	8,092	6,733
Pasivo total		9,831	10,309	8,503	7,798	5,960	5,268	4000
Patrimonio		3,875	4,744	4,528	2,941	2,872	2,821	2,733
Inversiones(1)		1,975	1,605	1,219	1,845	893	895	845
Producción de cobre(Miles Ton Met)		1,548	1,665	1,783	1,831	1,840	1,674	1,630
Empleo directo (al 31 de diciembre)								
Personal propio		19,300	18,211	17,936	17,880	16,778	16,595	16,906
Contratistas de operación		23,171	26,210	24,028	24,951	19,929	17,614	14,140
Contratistas de inversión		15,627	17,079	5,678	7,890	8,683	9,320	12,450
Precio del cobre (¢/lb)		315,3	323,2	305,3	167,1	130,1	80,7	70,6
Pagos al fisco / Ventas		47.3%	46.7%	48.8%	42.3%	36.7%	19.4%	9.3%

Fuente: Memorias de CODELCO, 2002-2008.

Las ventas de CODELCO en 2006 y 2007 alcanzaron un nivel alrededor del 10 por ciento del PGB del país, y sus aportes al presupuesto de la nación durante 2006-2008 estuvieron alrededor del 47 por ciento de las ventas totales, totalizando en esos tres años más de 23 mil millones de dólares.

Adicionalmente, el cuadro siguiente muestra que en este periodo, más del 58 por ciento de la producción total de CODELCO fue realizada en la Región de Antofagasta y dado el nivel de eficiencia relativa de las divisiones en Antofagasta, probablemente su aporte al presupuesto fiscal haya sido una proporción mayor del aporte total realizado por CODELCO.

PRODUCCIÓN FÍSICA DE CODELCO POR DIVISIÓN

PRODUCCION FISICA DE CODELCO POR DIVISION			
PRODUCCION	COBRE (Ton Metricas)		
Años	2008	2007	2006
PORCENTAJE PRODUCIDO EN ANTOFAGASTA	58.4%	58.7%	58.8%
Codelco Norte	755,258	896,308	940,613
Salvador	42,682	63,885	80,615
Andina	219,554	218,322	236,356
El Teniente	381,224	404,738	418,332
Gaby	67,732		
El Abra	81,255	81,347	107,122
TOTAL	1,547,705	1,664,600	1,783,038

Fuente: Memorias de CODELCO 2006-2008.

Sin embargo, los aportes a las arcas fiscales, no tienen relación directa con los beneficios que obtiene la comunidad local y regional. Macías (2007) hace una evaluación del programa que

CODELCO norte tiene con la comunidad de Calama al cual titula: “El Buen Vecino de CODELCO: ¿Un plan para el desarrollo sostenible? Un estudio de la relación entre la comunidad de Calama y la mina del estado CODELCO.”

En este trabajo, el primer impedimento que reporta para una acción más efectiva de CODELCO sobre la comunidad es que: “CODELCO, por ley, no puede efectuar ningún tipo de donaciones directas a privados y todas sus utilidades líquidas deben entregarse al Estado de Chile, entonces, lo hace a través de convenios y alianzas que permiten que las partes combinen sus esfuerzos, aportando con ello una mejor calidad de vida a las personas.” La investigadora concluye: “al principio, pensaba que la comunidad de Calama estaría más informada de los proyectos de Buen Vecino, pero como los resultados muestran, la relación entre la comunidad y la mina cercana en términos de desarrollo sostenible son prácticamente inexistente, excepto para los trabajadores de las minas y los servicios. Cuando la gente de la comunidad piensa en el nombre de “Buen Vecino,” la gente o no conoce la idea o tiene sentimientos malos contra el programa.”

Estos sentimientos son generalizados en la región, y también con la minería privada. La razón, es que se tiene una idea aproximada de los niveles de producción y ganancia como mostraban las tablas previas, sin embargo, no se aprecia una retribución acorde al desarrollo de la región.

ESTADO DE RESULTADO MINERA ESCONDIDA LIMITADA

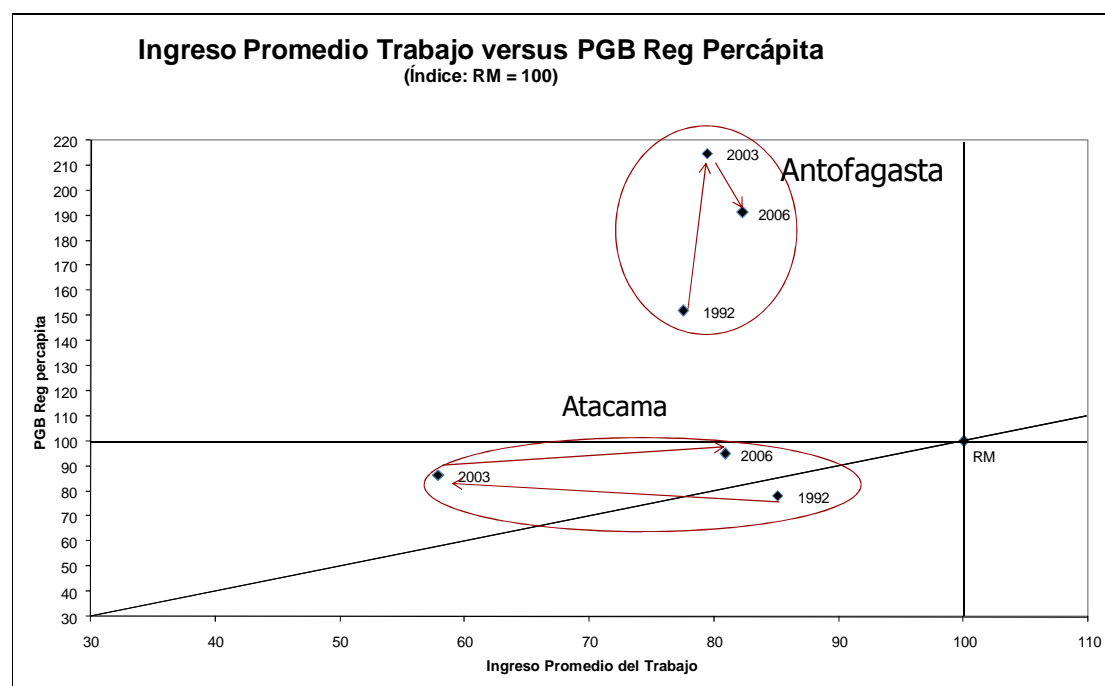
		día	mes	año	día	mes	año
		31	12	2007	31	12	2006
	Número Nota	Actual			Anterior		
Resultado de Explotación		8.070.931			6.687.900		
Margen de Explotación		8.107.048			4.014.019		
Ingresos de Explotación		10.119.309			8.375.069		
Costos de Explotación (menos)		-1.936.240			-1.461.050		
Gastos de administración y ventas (menos)		-112.158			-226.119		
Resultado Fuera de Explotación		-120.439			-99.561		
Ingresos financieros		9.461			12.993		
Utilidad inversiones empresas relacionadas		0			0		
Otros ingresos fuera de la explotación	20	6.066			7.408		
Pérdida inversión empresas relacionadas (menos)		0			0		
Amortización menor valor de inversiones (menos)		0			0		
Gastos financieros (menos)		-107.367			-93.030		
Otros egresos fuera de la explotación (menos)	20	-17.936			-31.591		
Corrección monetaria		0			0		
Diferencias de cambio	21	-10.663			4.659		
Resultado antes de Impuesto a la Renta e Ítemes Extraordinarios		7.930.492			8.588.397		
Impuesto a la renta	7	-1.483.530			-1.263.373		
Ítemes extraordinarios		0			0		
Utilidad (Pérdida) antes de Interés Minoritario		6.466.962			5.324.966		
Interés minoritario		0			0		
Utilidad (Pérdida) Líquida		6.466.962			5.324.966		
Amortización mayor valor de inversiones		0			0		
Utilidad (Pérdida) del Ejercicio		6.466.962			5.324.966		

Fuente: Memoria MEL, 2007.

El estado de resultados de MEL 2007, sustenta esta visión. De los más de 10 mil millones de dólares vendidos en 2007, menos de 2 mil fueron costos, de ellos sólo una proporción son gastados en la región de Antofagasta. Adicionalmente, casi 1500 millones son pagados en impuestos al gobierno central y casi 6500 son utilidades después de impuesto. Las cifras para 2006 mostradas en el mismo estado de resultado siguen las mismas proporciones.

Adicionalmente, contrasta los ingresos obtenidos por el Estado de Chile provenientes de CODELCO de los provenientes de MEL que es la compañía privada minera que mayor proporción de impuestos paga en el país respecto de sus ingresos. Mientras que CODELCO entre 2006 y 2007 vendió poco más de 34 mil millones de dólares, aportó al erario nacional un poco más de 17.500 millones de dólares. MEL, de los casi 18.500 millones de dólares vendidos, pago en impuestos casi 2.750 millones de dólares. Esto implica que CODELCO implicó ingresos al estado un poco mayores que el 50% de sus ventas, mientras que MEL significó ingresos por un poco menos de 15% de sus ventas. Sin embargo, ambas cantidades no tuvieron ninguna impacto directo con la región que los produjo.

1.5. Los Pequeños y Grandes Jugadores – ¿Donde deberíamos mirar?



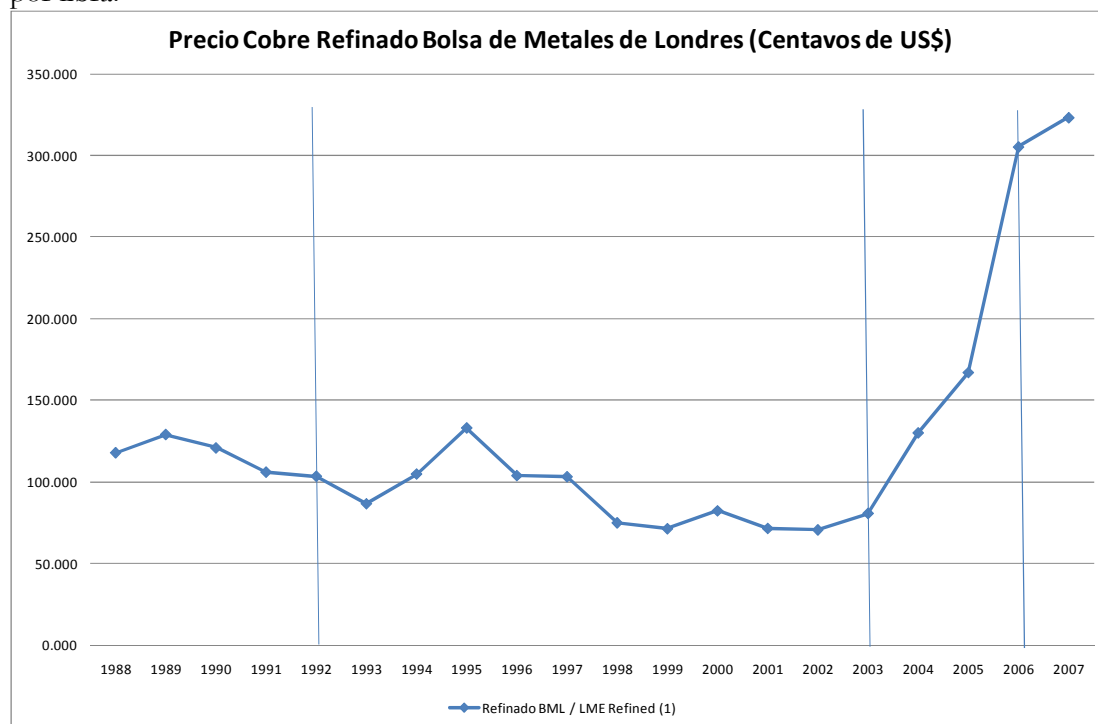
Fuente: Elaboración Propia con datos de CASEN, Banco Central e INE.

El gráfico muestra los índices de niveles en producto per cápita en el eje vertical e ingreso promedio de los trabajadores en el eje horizontal respecto a la Región Metropolitana, para las regiones de Atacama y Antofagasta en tres periodos: 1992, 2003 y 2006. En este periodo, la minería de la región de Antofagasta ha estado dominada por la gran empresa minera multinacional y estatal, mientras que la minería de la región de Atacama se ha caracterizado por la presencia de un alto número de mineros a pequeña escala.

Los resultados mostrados en el gráfico indican que la región de Atacama sufrió una gran caída en sus ingresos promedios entre los años 1992 y 2003, pasando de un 86 a un 57 por

ciento del promedio de la RM, mientras que en ese periodo la región de Antofagasta pasó de 77 a 79 por ciento del promedio de Santiago.

El gráfico siguiente muestra la evolución del precio del cobre y muestra que en 1992 el precio estaba levemente por sobre un dólar la libra, mientras que 2003 es el último año de un conjunto de años con precios bajos, siendo el promedio para ese año de 80 centavos de dólar por libra.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COCHILCO.

Esta primera etapa refleja que la baja del precio afectó fuertemente los ingresos de la región de Atacama a través de sacar del mercado a una proporción importante de las empresas mineras a pequeña escala. Por otro lado, la gran empresa minera de Antofagasta, aun obtiene ganancias con un precio de 80 centavos por libra, por lo que los ingresos promedios de los trabajadores de la región no se afectaron negativamente en el periodo.

Lo que ocurre en el siguiente periodo es muy interesante desde la perspectiva de los jugadores y su importancia en el desarrollo de las regiones. Este periodo se caracteriza por un cambio en el precio que va desde 80 centavos en 2003 a más de tres dólares por libra de cobre fino. Es decir un incremento de casi 4 veces el precio.

Los ingresos de los trabajadores en Antofagasta se incrementan desde 79 a 82 por ciento del promedio de Santiago, mientras que en la región de Atacama este pasa de 57 a 80 por ciento del promedio de la RM. Este salto de más de 20 por ciento es explicado especialmente por el retorno al mercado de los pequeños mineros que habían salido en el periodo previo y por la incorporación de nuevos pequeños productores. Lo que estos datos están mostrando es que en términos de bienestar, la PyME en el sector minero juega un rol importante en el bienestar de los trabajadores de cada región y por lo tanto deberíamos prestar más atención para ayudar a reducir sus costos de producción y lograr que se mantengan en el mercado a precios más bajos que lo que lo hacen hoy día. Este resultado, también contrasta con los inmensos cambios que muestran las cifras de CODELCO y MEL en la segunda región en el periodo

2003 a 2006 y que no se traducen en un cambio significativo en el promedio de los salarios de los trabajadores que habitan la región.

1.6. El Mercado y el Gobierno: El jugador mayor.

Al mirar el proceso de concentración que ha ido ocurriendo en Chile, tanto de la actividad económica como de los beneficios de esta en torno a la Región Metropolitana, alguien podría pensar que es el mercado el responsable de tal situación. El punto es que el mercado no es un jugador en este proceso, es un instrumento que se compone de oferentes, demandantes y un conjunto de reglas que norma la interacción entre esos dos grupos. Ese grupo de normas, al cual llamamos institución o institucionalidad, es el responsable de cómo se distribuye la actividad económica y los beneficios en el territorio.

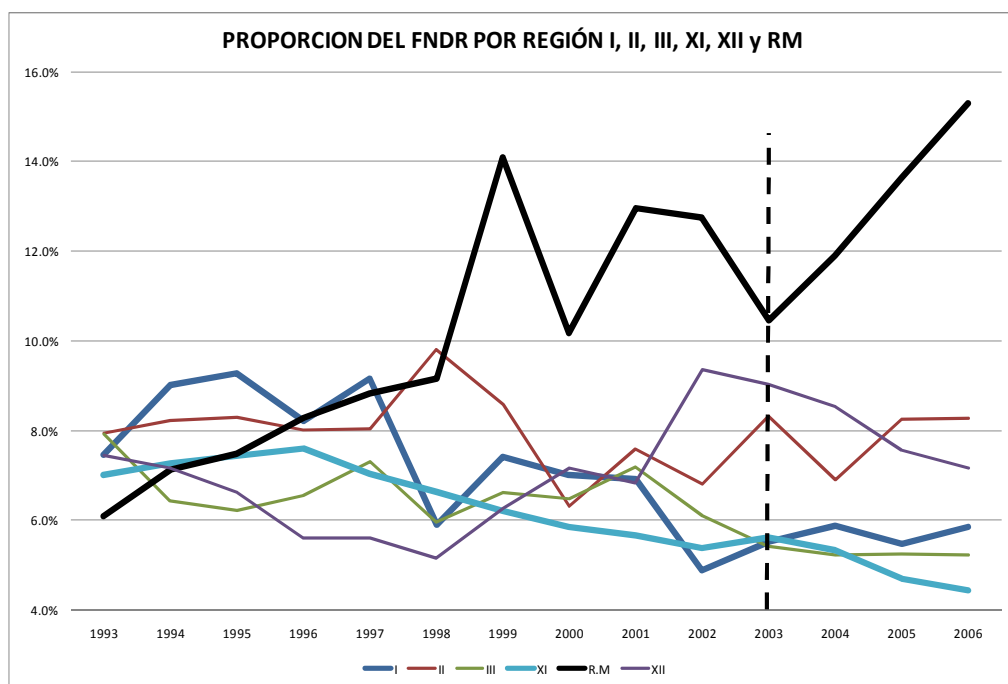
Si se promueve una competencia sin consideraciones espaciales, lo que recientemente se ha llamado “política espacialmente ciega”²⁶⁵ se obtiene que la mayor parte de los beneficios van hacia aquellas regiones que tienen mayores riquezas iniciales (initial endowment). Si la competencia no es justa inicialmente, entonces ganará aquel que tenga mejores condiciones de partida. En el caso de Chile, la RM siempre ha sido la que ha tenido esa posición, además de una manera muy desproporcionada con el resto de las regiones, luego una competencia sin consideraciones espaciales, tendrá resultados muy concentradores. Aquí, el responsable no es el mercado, sino la institucionalidad que permite y promueve una competencia, que podría parecerse a la que tendría en una carrera de 100 metros planos, un niño de 10 años con un profesional del atletismo. En este sentido es imperioso que el Gobierno Central deje de ignorar los efectos espaciales de sus políticas en general, ya que estas no tienen un impacto equitativo sobre el territorio, sino que concentrador a través del mercado. Este jugador mayor que es el Gobierno, necesita tomar conciencia de su sesgo concentrador en la mayoría de las actividades que realiza.

Pero en el caso chileno, el Gobierno no sólo ignora los efectos espaciales de la mayoría de sus políticas, sino que el instrumento de la política regional que ha creado para reducir las desigualdades territoriales tiene también un creciente sesgo concentrador que se detalla a continuación.

Este es el caso de la ley que crea el FNDR. Esta establece que “el Fondo Nacional de Desarrollo Regional es un programa de inversiones públicas, con finalidades de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo” y estará a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) dependiente del Ministerio del Interior.

El gráfico muestra que existe una tendencia a incrementar más el FNDR en la Región Metropolitana que en cualquiera otra región, desde su creación hasta el 2006.

²⁶⁵ Hewings, Goeffrey (2009). Regional Science and Policy: Spatially Blind Trade and Fiscal Policies. Conferencia Plenaria (Keynote Speaker), PRSCO Julio 2009, Gold Coast, QLD, Australia.

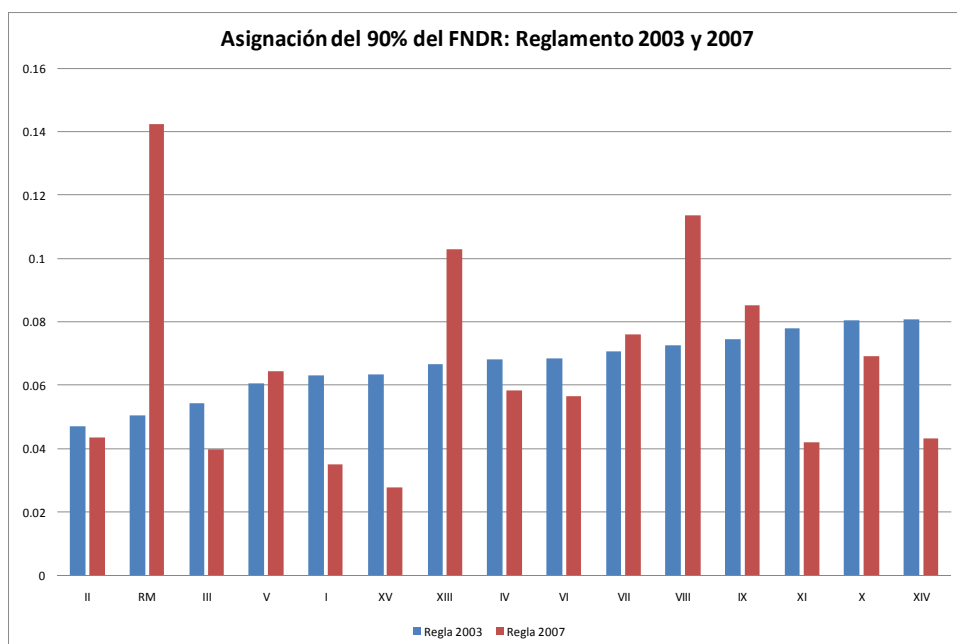


Fuente: Basado en Aroca y Garrido (2009).

Es importante aclarar que aunque el FNDR no es el fondo público más importante que posee el gobierno, es el único creado con el objetivo de reducir las diferencias regionales, por lo que no hay razón para esperar que los otros fondos para invertir del estado tengan un tratamiento diferente cuando su objetivo no es el de promover equidad territorial.

Después de una década en que claramente las desigualdades en el ingreso de las personas que viven en el territorio se han incrementado como lo muestra el gráfico presentado previamente, la SUBDERE realiza una distribución del FNDR entre 2003 y 2006 en que la región con mayor aumento, 160 por ciento, en el periodo de tres años es la Región Metropolitana, mientras que el resto de las regiones incrementa en promedio un 44 por ciento, es decir, el fondo creado para reducir las desigualdades regionales se ha incrementado en más de 100 por ciento por sobre el resto de las regiones, en la región con mayores ingresos de la economía, mientras el resto que requiere de mayor gasto público que promueva una mayor equidad territorial, recibe un porcentaje considerablemente menor.

De acuerdo a Aroca y Garrido (2009), el cambio de reglamento de asignación del FNDR de 2003 produjo un incremento aun mayor para la Región Metropolitana en la participación del fondo en desmedro de las demás regiones del país. En 2007, el reglamento cambio nuevamente y en ese mismo trabajo se muestra que la asignación hacia la Región Metropolitana aún incrementa más que en la de 2003 como lo muestra el gráfico siguiente tomado de este trabajo.



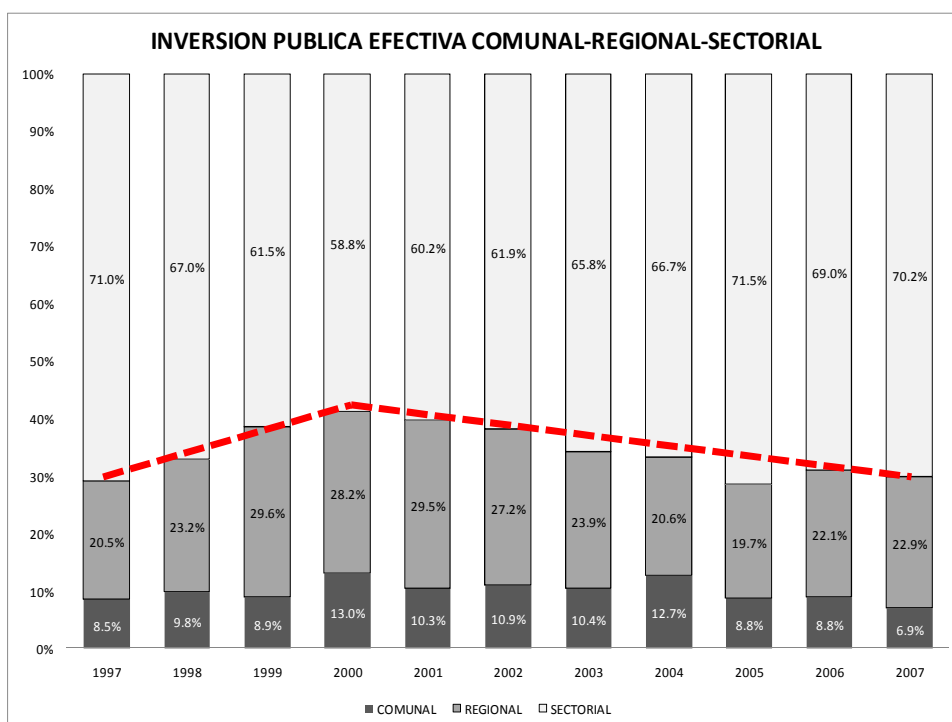
Fuente: Basado en Aroca y Garrido (2009).

Claramente se aprecia que la región que más incrementa su participación con el reglamento de 2007, es la Región Metropolitana, mucho más de lo que lo hizo el 2003, por lo que es de esperar que la asignación futura del FNDR sea aún más concentradora que lo que era antes del reglamento de 2007.

La Centralización del Gasto Público

Por otra parte, Waissbluth (2006) realiza un análisis de la evolución de la inversión pública la cual se complementa con información de MIDEPLAN y se muestra en el siguiente gráfico.

Los montos de inversión pública comunal y regional se deciden en la comuna y en la región, mientras que los montos sectoriales, se deciden en los ministerios del país. La tendencia muestra un crecimiento sostenido de la participación de decisión regional y comunal, hasta el año 2000, donde la suma de la inversión pública comunal y regional alcanza 41,2 por ciento, muy superior al 26 por ciento que tenía en 1992. Sin embargo, a partir del año 2000, el porcentaje de decisión local y regional comienza a caer, alcanzando en 2007 solo a un 29,8 por ciento del total de la inversión, es decir se retrocede a niveles levemente superiores a los que se tenía en 1992. Estos antecedentes están contra la idea de la búsqueda de mejorar la eficiencia en la asignación de recursos a través de dar poder de decisión sobre en qué proyectos es más rentable socialmente invertir en las regiones y comunas. Al mismo tiempo, como el poder central está en Santiago, la asignación para la RM será más eficiente ya que quienes deciden el destino del gasto público conocen con mayor precisión los problemas de la ciudad que habitan.



Fuente: Basado en Aroca y Garrido (2009)

Conclusiones

Dado el tipo de sistema productivo que requiere la explotación del mineral, principalmente cobre, y del marco institucional, se caracteriza como una clúster de ejes y radios, dominado por la gran EMN y CODELCO la productora estatal. Con bajos encadenamientos hacia atrás y con casi inexistentes encadenamientos hacia adelante, ya que virtualmente toda la producción se exporta.

En este contexto, los beneficios hacia las regiones van a través del pago de remuneración y las utilidades de los propietarios de las PyMEs. Tanto las que actúan como proveedoras de la minería como aquellas empresas mineras de pequeña escala. Estas últimas muestran un impacto interesante especialmente en la Región de Atacama donde tienen una presencia relevante.

Los gerentes de las grandes EMN o CODELCO, no tienen incentivos para involucrarse en el desarrollo regional, por lo que sus aportes en general resultan marginales, debido a la forma en que se fijan las remuneraciones de los primeros y a la ley en el segundo caso.

El principal jugador de todo el proceso es el gobierno central, quien a pesar de todas las declaraciones en dirección de reducir la concentración, es el agente más importante en promoverla a través de ignorar los efectos espaciales de sus políticas y de diseño concentrador de los fondos que deberían destinarse a reducir las desigualdades regionales.

Como recomendación principal, se requiere terminar con el diseño y aplicación de políticas “espacialmente ciegas”, lo que permitirá un gasto más equitativo en el territorio promoviendo mayor igualdad de oportunidades y reduciendo la concentración.

Bibliografía.

- Altemburg, T. y Meyer-Stamer, J. (1999), "How to promote clusters: Policy experiences from Latin America". *World Development*, Vol. 27 (9): 1693-1713.
- Aroca, P. (2001), "Impacts and development in local economies based on mining: the case of the Chilean II Region". *Resources Policy*. Vol. 27: 119-134.
- Aroca, P. (2002), "Impacto de la minería en la II Región". Libro: *Dilemas y Debates en Torno al Cobre* (Editado por P. Meller). Santiago, Editorial Dolmen-CEA, Capítulo 2.
- Atienza, M., Romani, G. y Aroca, P. (2006), *Las Pymes de la Región de Antofagasta. Perspectivas de Desarrollo en torno a la Minería*. Antofagasta, Ediciones Universitarias UCN.
- Atienza, M. y Romani, G. (2007) "Cooperation and innovation strategies of SME mining suppliers in Chile". Borrador.
- Atienza, M. (Editor) (2009), *La Evolución de la Pyme de la Región de Antofagasta. Hacia una Demografía del Tejido Productivo Local*. Antofagasta, Ediciones Universitarias UCN
- Capello, R. (2007), *Regional economics*. Nueva York, Routledge.
- Isard, W., Azis, I.J., Drennan, M.P., Miller R.E., Saltzman S. y Thorbecke E. (1998), *Methods of Interregional and Regional Analysis*. Hants, UK, Ashgate.
- Leamer E. E. (2007), "A flat world, a level playing field, a small world after all, or none of the above? A review of Thomas L. Friedman's The world is flat". *Journal of Economic Literature*, Vol. XLV: 83-126
- Macias, Livia C. (2007). El Buen Vecino de CODELCO: ¿Un plan para el desarrollo sostenible? Un estudio de la relación entre la comunidad de Calama y la mina del estado CODELCO. SIT Chile: Desarrollo Económico y Globalización. Febrero-Mayo.
- Markusen, A. (1996a), "Sticky places in slippery space: a typology of industrial districts". *Economic Geography*, Vol. 72: 293-313.
- Markusen, A. (1996b), "Big firms, long arms, wide shoulders: the hub-and-spoke industrial district in the Seattle Region". *Regional Studies*. Vol. 30 (7): 651-666.
- Myrdal, G. (1957), *Economic theory of under-developed regions*. Londres, Duckworth.
- Parr, J. (1999), "Growth-pole strategies in regional economic planning: A retrospective view. Part 2. Implementation and outcome". *Urban Studies*, Vol. 36, (8): 1247- 1268.
- Perroux, F. (1955), "Note sur la notion de pôle de croissance". *Economie Appliquée*, Vol. 7, (1-2): 307-320.
- Phelps, N. A. (2000), "The locally embedded multinational and institutional capture". *Area*, 32: 169-178.
- Phelps, N. A. (2004), "Clusters, dispersion and the spaces in between: For an economic geography of the banal". *Urban Studies*, Vol. 41 (5/6): 971-989.
- Phelps, N. A. (2008), "Cluster or capture? Manufacturing foreign direct investment, external economies and agglomeration". *Regional Studies*, Vol. 42 (4): 457-473.
- Porter, M. (), La Ventaja Competitiva
- Ramos, J. (1998), "Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos (clusters) en torno a los recursos naturales", LC/R.1743/Revista 1, CEPAL, mayo, Santiago de Chile.
- Rodríguez-Clare, A. (1996), "Multinationals, linkages and economic development". *The American Economic Review*, Vol. 86 (4): 852-873.
- Smarzynska, B. (2003), Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages. The William Davidson Institute. Working Paper 548.
- Sutton, J. (2005), *Competing in Capabilities. An Informal Overview*. Clarendon Lecture in Economics 2004, Oxford, Oxford University Press.

Vázquez Barquero, A. (1999), *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid, Pirámide.

Anexo 11: Concertación Público – Privada y Redes de Política Pública – ARS Chile

Concertación Público – Privada
y Redes de Política Pública.

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

Elaborado por ARSChile Ltda.



Santiago, enero 2010

1. Introducción.

El Programa Ciudadanía y Gestión Pública de la Universidad de Los Lagos ha desarrollado el Estudio “Actores y Articulación para la Descentralización en Tres Regiones de Chile”. Su propósito ha sido identificar y analizar las condiciones y la dinámica de los actores (sociales, políticos y estatales) en relación a su capacidad y posibilidades de articulación en pro del desarrollo territorial y la descentralización. Su resultado esperado fue la producción de conocimiento relevante para el impulso de las políticas actuales y futuras en la materia, que suponen el involucramiento y articulación entre actores regionales y nacionales. En el marco de este estudio, se fundamenta y desarrolla en este documento la aplicación del enfoque del Análisis de Redes Sociales (ARS) como instrumento metodológico que contribuya a la consecución de los objetivos propuestos por el estudio.

El ARS se ha convertido en uno de los marcos conceptuales más utilizados para el estudio de las políticas públicas y mecanismos de gobernanza. El concepto de redes de políticas públicas o *policy networks* aparece como uno de las propuestas más promisorias para superar las limitaciones de los enfoques tradicionales de la Ciencia Política fundados en el institucionalismo tradicional o el conductivismo. Su capacidad descriptiva permite aprehender la complejidad de las estructuras de interacción entre la multiplicidad de actores, públicos y privados, que desde diferentes niveles territoriales influyen en los procesos de toma de decisiones. El sustento metodológico del concepto de redes de políticas públicas se encuentra en las sofisticadas herramientas que provee el ARS, privilegiando en un enfoque eminentemente cuantitativo.

El objetivo principal planteado para el estudio fue contribuir a la consecución de los fines del estudio “Actores y Articulación para la Descentralización en Tres Regiones de Chile” identificando y analizando la estructura de redes políticas que se configuran en un número determinado de casos de estudio propuestos por la contraparte, tanto desde una perspectiva de relaciones horizontales como verticales.

El documento se divide en cuatro partes. La primera de ellas considera el desarrollo del marco de análisis del estudio, con énfasis en las nociones de gobernanza multinivel y red de políticas públicas. La segunda aborda temas metodológicos asociados al análisis formal de redes sociales, específicamente políticas en este caso, y describe los casos de concertación de actores analizados. La tercera parte corresponde a la descripción de los principales resultados, considerando en primer lugar los resultados para el nivel horizontal de análisis, y posteriormente los resultados para el nivel vertical o de gobernanza multinivel. Por último, se presentan las principales conclusiones del estudio en función de los objetivos trazados.

2. Marco de análisis.

La descentralización se caracteriza por ser un tema que combina fuertemente aspectos normativos con aspectos técnicos o procesales. Lo que está en juego con los procesos de descentralización, fundamentalmente, es la distribución del poder desde organismos centrales a otras entidades o actores sociales, con especial énfasis en la distribución territorial y autonomía.

En Chile, la descentralización típica que se ha venido implementando con fuerza desde el retorno de la democracia ha sido una descentralización de carácter administrativo, entendida esta como un “proceso en donde se traspasan competencias desde el nivel central a los niveles subnacionales dotados (o dotándolos) de autarquía y personalidad jurídica y patrimonio propio” (Pressacco, 2009: 41). Esta afirmación se sustenta en el hecho que las dos principales líneas de descentralización implementadas desde comienzo de la década de 1990 han sido: 1) la creación de gobiernos regionales con mayor capacidad de acción; y, 2) modificación del sistema de administración comunal. Ambas líneas, apoyadas por una importante transferencia de recursos hacia regiones que deciden su uso de forma autónoma (Porras, 2009: 31).

Las ideas sobre descentralización han sido acompañadas por una reflexión muy prolífica en términos de “gobernanza” y “redes de políticas públicas”. Básicamente, los objetivos de la descentralización concordantes con mejores niveles de eficiencia, autonomía, adecuación a condiciones locales y calidad en la implementación de políticas públicas, han llevado a pensar en nuevos modelos de gobierno y métodos de implementación de tales políticas, que involucran a actores de distintos niveles y sectores sociales.

Algunas condiciones macro que impulsan este avance hacia la implementación de políticas multi-actor y multi-nivel son: i) la complejidad y dinamismo del entorno ha obligado al Estado a adoptar nuevas formas de organización para lograr eficacia (logro de sus objetivos) y eficiencia (insumos para el logro de objetivos al menor costo); ii) la globalización y el doble movimiento del Estado hacia la cooperación internacional y devolución de poder hacia espacios sub-nacionales que Castells (1999) sintetiza en la noción de “Estado red”; y, iii) la creciente dispersión competencial de los órganos del Estado tanto en términos funcionales como territoriales (Börzel, 1997), lo que aumenta la fragmentación del aparato público y disminuye su capacidad de intervenir integralmente mediante una única agencia en problemas sociales complejos. Todo esto confluye en una re-estructuración del proceso de creación de políticas.

La gobernanza multinivel tiene una vinculación especial con el caso de la Unión Europea, caracterizada por temas comunes, solapamiento de competencias entre niveles de gobierno, actores públicos y privados interdependientes en la implementación de soluciones de distinto nivel territorial y país, etc. Este acoplamiento o *europización* de la política pública empuja a nuevas formas de coordinación y arreglos institucionales, que en parte superan la idea que la política pública es tema netamente gubernamental (Scharpf, 2000; Chaqués, 2004). Este tipo de gobernanza supone un cambio en la dimensión de estilo del proceso de elaboración de las políticas públicas caracterizado por la pérdida de autonomía del Estado para decidir y gestionar cuestiones que antes eran de su competencia exclusiva (Mayntz, 2001; Chaqués, 2004). En este escenario aparece como clave el cumplimiento de al menos dos prerequisites para el funcionamiento de este tipo de coordinación de actores: (1) la presencia de actores tanto públicos como privados con un cierto poder para solucionar problemas, y (2) la existencia de un problema que ni los actores públicos ni los actores privados puedan resolver por sí solos (Mayntz, 2001: 5).

Asociado a la operacionalización del concepto de gobernanza multinivel se encuentra el análisis de redes de políticas públicas (RPP). Un enfoque que se funda en una comprensión

relacional de los procesos de elaboración de políticas. Se desarrolla como tal en los años ochenta, como respuesta a los límites de enfoques tales como el pluralismo y neocorporativismo²⁶⁶, es decir, “la política pública no puede explicarse como resultado de un proceso abierto y plural en el que los grupos de interés compiten por hacer oír sus demandas ni como resultado de un acuerdo tripartito en el que el Estado, organizaciones empresariales y sindicatos definen e implementan las políticas” (Chaqués, 2004: 51). No obstante, en la actualidad, la aplicación del concepto de redes al mundo político no está exenta de polémicas. La más destacada es aquella que separa a quienes plantean que el análisis de redes es una herramienta heurística que sirve para describir pautas de interacción entre actores (intermediación de intereses), y aquellos que consideran las RPP como una forma de gobierno intermedia entre los mercados y la jerarquía burocrática (Cf.: Börzel, 1997; Mayntz, 2001; Chaqués, 2004; Besussi, 2006). “La escuela de intermediación de intereses concibe los policy networks como un concepto genérico que se aplica a todos los tipos de relaciones entre actores públicos y privados. Para la escuela de gobernación o gobernanza, por el contrario, los policy networks sólo caracterizan una forma específica de interacción pública-privada en política pública” (Börzel, 1997: 5).

La idea de gobernanza multiniveles potente en este esquema relacional, puesto que se basa en la noción de coordinación horizontal y vertical de actores públicos y/o privados, antes que en el control jerárquico de la autoridad estatal. Tal como señala Mayntz (2001), la “gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil” (pág.1).

Se asistiría a un cambio de forma operativa de la esfera estatal, lo que no significa necesariamente una pérdida total de control de éste sobre los procesos de creación de políticas. Esto no ocurriría básicamente por la “prioridad organizativa” del Estado (Tilly, 2000) y el manejo de medios fundamentales de intervención (Mayntz, 2001). “La asignación imperativa, la dirección jerárquica y el control de los procesos políticos están siendo sustituidos por nuevas formas de regulación basadas en la negociación y la coordinación, e

²⁶⁶ El punto de partida del enfoque pluralista en el estudio de los grupos de interés se encuentra en los cincuenta. Momento en el que la visión liberal de la democracia pluralista se transmite al análisis de la política que se lleva a cabo en el ámbito académico estadounidense. La teoría de grupos, formulada originariamente por Bentley y difundida en este período por Truman y Latham, paso así a formar parte del centro analítico y normativo del pluralismo. La aproximación neocorporatista surge en los setenta como alternativa al pluralismo ante la dificultad que planteaba la aplicación del paradigma pluralista fuera de los Estados Unidos. No es por ello casual que estuviera liderada por dos comparativistas europeos, P. Schmitter y G. Lehmbruch. Sobre el pluralismo clásico véase Bentley A. F. (1908), *The Process of Government. A study of Social Pressures*, Evaston: Principia Press; Truman, D.B. (1951), *The Governmental Process. Political Interest and Public Opinion*, NY: Alfred A. Knopf; Latham E. (1952), *The Group Basis of Politics. A study in Basing Point Legislation*, Ithaca: Cornell University Press; y la obra colectiva Ehrmann H.W. (ed) (1958), *Interest Groups on Four Continents*, Pittsburg: University of Pittsburg Press. Sobre el neocorporativismo véase Schmitter P.C. (1974) “Still the Century of Corporatism?”, *The Review of Politics*, vol.36:1; Schmitter P.C. y Lehmbruch G. (1979), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Londres: Sage; Schmitter P.C. (1989), “Corporatist is Dead! Long Live Corporatism!!”, *Government and Opposition*, vol. 24:1; y Berger, S. D. (eds) (1989), *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental*, Madrid: Ministerio de Trabajo.

incluso la autoregulación, mediante las cuales los responsables públicos tratan de movilizar recursos políticos dispersos entre actores públicos y privados” (Morata, 2002: 1).

El concepto de red de política pública (RPP) apunta a una determinada estructura de relaciones sociales entre actores que convergen en el diseño y/o la implementación de políticas públicas. Una definición consensuada al respecto señala que las redes de políticas públicas identifican un conjunto de relaciones relativamente estables con actores públicos y privados que interactúan a través de una estructura no jerárquica e interdependiente, para alcanzar objetivos comunes respecto a la política (Cf. Klijn, 1998).

Definición de la cual se desprende que:

- a) Las RPP existen debido a las percepciones de interdependencias entre actores en torno a la implementación y funcionamiento de políticas públicas.
- b) Las RPP constan de una diversidad de actores cada uno de los cuales tiene sus propias metas.
- c) Las RPP son relaciones de naturaleza más o menos duradera entre actores.
- d) Estas RPP pueden basarse en estructuras formales e informales y estar compuestas por representantes de agencias gubernamentales y no gubernamentales que trabajan interdependientemente para formular y/o implementar conjuntamente políticas o programas públicos.

Las propiedades básicas de las RPP desde una óptica cuantitativa pueden agruparse según se trate de un nivel horizontal o vertical de análisis (Cf. Chaqués, 2004). A nivel horizontal, el ARS pone el foco en la estructura de relaciones entre los actores que componen la red, buscando identificar: tipo y número de actores involucrados; densidad de las relaciones al interior de la red; simetría o reciprocidad de la interconexión; división y diferenciación de subgrupos o *cliques*; centralidad e influencia de actores.

A nivel vertical, se pueden identificar estos mismos elementos, pero enfatizando en la diferenciación de actores según nivel territorial. Es un análisis propiamente de gobernanza multinivel que busca identificar pautas de interacción, influencia, accesibilidad y conectividad de los actores a nivel horizontal con los actores de niveles superiores.

El grado de institucionalidad de la red no se entiende en términos únicamente formales, sino que se evalúa en función de la consistencia de la estructura de relaciones entre actores a través de diferentes dimensiones: a) la densidad de relaciones de intercambio y reconocimiento recíproco; b) la consistencia de las relaciones entre actores en diferentes ámbitos de posible intercambio (información, influencia, intereses, cooperación, etc.); y, c) la correspondencia entre los roles/funciones formalmente definidos y la posición de los actores al interior de la red en términos de influencia/poder.

La literatura identifica varias tipologías de redes de políticas, pero sin duda la de Rhodes y Marsh (1992) es una de las más utilizadas y aceptadas. Los autores distinguen entre

Comunidades Políticas y Redes Temáticas²⁶⁷. La Comunidad Política se caracteriza por ser un tipo de red con un número restringido de participantes que intercambian frecuentemente información y recursos en torno a un interés compartido en el que se da un amplio grado de consenso en torno a las normas que articulan la intermediación de intereses entre los actores involucrados. Asimismo, el consenso permite determinar qué problemas van a ser tratados, el contenido de los mismos, así como la forma en que deben ser resueltos.

La Red Temática viene definida por ser una red con un amplio número de participantes que mantienen relaciones fluctuantes y con un escaso valor al basarse más en la consulta que en la negociación sobre la definición de las políticas públicas. Los bajos niveles de cohesión existente entre los actores de la red favorece la ausencia del consenso y la presencia del conflicto. El Estado, por su parte, queda reducido al papel de garante de las reglas formales, abstractas y universales que cada cuál debiera respetar mientras persigue sus propios fines.

Cuadro n.1. Tipos de redes de políticas públicas.

DIMENSIÓN	COMUNIDAD POLÍTICA	REDES TEMÁTICA
<i>Miembros</i>		
<i>Número de participantes</i>	Restringido	Muchos.
<i>Tipo de intereses</i>	Número limitado de intereses	Amplia gama de intereses
<i>Integración</i>		
<i>Frecuencia de interacción</i>	Frecuente, alta calidad, interacción de todos los grupos sobre todas las materias vinculadas	Los contactos fluctúan en frecuencia e intensidad
<i>Continuidad</i>	Miembros, valores básicos y resultados persisten en el tiempo.	Acceso fluctuante
<i>Consenso</i>	Todos los participantes comparten valores básicos y aceptan la legitimidad de los resultados.	Cierto grado de acuerdo, pero conflicto presente
<i>Recursos</i>		
<i>Distribución de recursos dentro de la red</i>	Todos los participantes poseen recursos. La relación básica es una relación de intercambio.	Algunos participantes poseen recursos pero son limitados. La relación básica es la consulta.
<i>Distribución de recursos dentro de las organizaciones participantes</i>	Jerarquía, los líderes pueden deliberar con los miembros.	Variada, distribución variable y capacidad para regular a los miembros.
<i>Poder</i>	Equilibrio de poder entre los miembros. Aunque, un grupo	Poderes desiguales, que reflejan recursos desiguales

²⁶⁷ Lo que sigue, se basa en la descripción de Porras, J.I. (2003).

	puede dominar, debe tratarse de un juego de suma- positiva	y acceso desigual –juego de suma- nula.
--	--	---

Rhodes y Marsh, 1992.

Siendo tipos ideales, lo normal es encontrar casos que se ubiquen entre ambos extremos. Lo importante es identificar si la configuración de la red en cuestión posee más o menos elementos de uno de los tipos ideales de RPP, a fin de caracterizar su dinámica. En términos de descentralización, no se puede asociar a ella un tipo de red con mayor o menor fuerza. Más bien, es el tipo de relacionamiento entre actores multinivel y la distribución de poder más o menos preponderante hacia actores centrales lo que puede dar luces sobre el grado de descentralización que significa el funcionamiento de una determinada red de políticas.

3. Diseño metodológico.

El diseño metodológico de la asistencia se sustenta en la aplicación de las herramientas provistas por el Análisis de Redes Sociales (ARS) aplicado a las redes de políticas públicas.

El ARS es concebido como el estudio formal de las relaciones entre actores y de las estructuras sociales que surgen de la recurrencia de estas relaciones. La unidad básica del análisis del ARS es, por tanto, el dato relacional o vínculo específico existente entre un par de elementos. El dato relacional surge de la comunicación, colaboración, transacción, valoración, etc., existente entre un número determinado de “nodos”, sean éstos organizaciones o personas, colectivos o individuales, humanos o artificiales. A partir de estos datos y de su procesamiento es posible construir la existencia de las redes sociales que vinculan directa e indirectamente a todos los nodos. Detrás de este interés por relevar la existencia de redes sociales se encuentra el convencimiento de que más allá de las prescripciones normativas, los atributos personales o las relaciones diádicas o bilaterales, las redes facilitan o restringen el acceso de las organizaciones o personas a recursos tales como la información, la riqueza o el poder.

Los objetivos específicos del estudio fueron:

- Analizar y evaluar el desempeño de las entidades territoriales de concertación de actores.
- Identificar y analizar la participación de estas entidades y sus componentes en los mecanismos de gobernanza multinivel en Chile.

En concordancia con los supuestos teóricos del estudio general, se trabajó para cada uno de los casos en dos niveles de análisis:

- 1) **Nivel horizontal.** Análisis centrado en la interacción entre los actores de la organización o institución sobre la que se desarrolla el caso;

- 2) **Nivel vertical.** Análisis centrado en la interacción entre los actores de la organización o institución con otros actores localizados en diferentes niveles territoriales;

Las variables que serán consideradas en ambos niveles de análisis serán las siguientes:

Cuadro n.2. Dimensiones y variables del estudio.

DIMENSIÓN	VARIABLES/PROPIEDADES DE REDES
Nivel Horizontal	Grado de cohesión entre los diferentes actores de la institución.
	Posición de centralidad de grado y de grado de entrada en función de intercambios de información y percepción de influencia. Tipos de actores centrales.
	Número y cohesión de alianzas al interior de la institución. Tipos de actores que conforman alianzas.
Nivel Vertical	Número y tipo de actores externos vinculados al proceso de toma de decisiones.
	Tipos de vínculo.
	Actores más influyentes.
	Localización en niveles territoriales.

Las propiedades estructurales de las redes que serán medidos son:

Cuadro n.3 Propiedad estructurales de las redes a ser medidos.

PROPIEDAD	DEFINICIÓN
Densidad	La densidad de una red (binaria) es la cantidad de relaciones observadas por la cantidad total de relaciones posibles, expresada en tasa, para obtener el porcentaje se debe multiplicar por 100.
Centralidad	El número de relaciones que posee cada actor con su entorno representa su grado de centralidad. El grado de centralidad “normalizado”, es el grado de centralidad observado, dividido por la cantidad máxima de relaciones que podría tener un actor multiplicado por 100.
Centralidad de entrada	Es la suma de las relaciones referidas a un actor por otros. El grado de centralidad de entrada “normalizado”, es el grado de observado, dividido por la cantidad máxima de relaciones que podría recibir un actor multiplicado por 100.
Status	A un actor se le atribuye más influencia mientras más nominaciones de otros actores reciban y mientras mayor sea el rango de prestigio de éstos. El concepto también incluye cuántos otros actores son nombrados por éstos. Mientras más actores son nombrados por un actor, menor influencia es transferida proporcionalmente a ellos.

Se seleccionaron cuatro casos de concertación de actores asociados a procesos de descentralización ubicados en regiones abarcadas por el estudio general. A efectos de asegurar la calidad de los datos recabados para el análisis, se concentró la atención en diferentes hitos seleccionados de procesos de toma de decisiones en cada una de las experiencias consideradas.

Cuadro n.4. Casos e hitos analizados.

CASO	HITO
Mesa de Desarrollo Rural y Campesino Región Coquimbo	Implementación de mesas locales de desarrollo
Asociación de Municipios para el Desarrollo Económico Local (AMDEL) Región Bío Bío	Decisión sobre la localización del Puente
Programa Chile Emprende. Llanquihue Región Los Lagos	Proceso de planificación del Plan Estratégico de Desarrollo “Llanquihue Emprende”
Mesa de Pesca Artesanal Región Los Lagos	Problema de jaulas salmoneras para los habitantes de Hualaihue

La información para el análisis de redes fue obtenida mediante la aplicación de cuestionarios de redes a un conjunto de actores que son parte de cada caso seleccionado. El cuestionario, aparte de recabar los atributos de los actores, buscaba identificar en una primera parte las relaciones entre los actores del caso; en un segundo momento, se indagó en la presencia de actores de otros niveles territoriales y la relación de estos con el primer conjunto de actores.

La metodología del estudio condujo a considerar como actores de cada caso a aquellos que hayan participado activamente en los procesos de decisión definidos como hitos de cada caso. Esto, en algunos casos (AMDEL), consideró más actores de los que formalmente considera la AMDEL. En los otros casos, la definición de actores se condijo con la pertenencia formal a las entidades de concertación.

Cuadro n.5. Actores encuestados.

Caso Mesa Rural y Campesina de Coquimbo	Caso AMDEL	Caso Pesca Artesanal	Caso Llanquihue Emprende
Alcalde de Monte Patria	Alcalde Sta. Juana	Asociación de Mitilicultores	Gerente territorial (Chile Emprende)
Alcaldesa de la Higuera	Consejala Sta. Juana	Consejo Zonal	Alcalde comuna Frutillar
Alcalde Andacollo	Alcalde San Rosendo	Sernapesca	Vice-Consejo P-P
Alcalde de Canela	Consejal San Rosendo	Palena Emprende	Fom. Prod. Frutillar
Concejal de Conbarbalá	Alcalde Yumbel	Comunidades indígenas	Encargado Chile Emprende
Concejal de Illapel	Consejal Yumbel	Pesca Artesanal	Alcalde Llanquihue
SEREMI de Agricultura	Alcalde Cabrero	Sernatur	Representante, Alcalde Llanquihue
SEREMI de Bienes Nacionales	Alcalde Florida	Municipalidad de Hualaihue	Informatur Pto. Varas
SEREMI SERPLAC	Alcalde Hualqui	Asociación Turística	Direc. Consejo P-P
Director Regional INDAP	Consejal Hualqui	Autoridad Marítima Capitania de Puerto Hornopirén	Agrup. Turist Las Gaviotas Pto. Octay
CORE Provincia del Choapa	Coordinador Territorial		Dir.Reg. SERCOTEC
CORE Provincia del Elqui	Sec.Ejec AMDEL		
C.R.C.* Los Vilos	Director Planeamiento MOP		
C.R.C. Canela	Dirección Regional Vialidad		
C.R.C. Combarbalá	Enc. Fom. Prod. Hualqui		
C.R.C. Ovalle	Enc. Fom. Prod. Sta. Juana		
C.R.C. La Serena	Pres. U.C.J.V. Hualqui		
C.R.C. Elqui			

*C.R.C.: Consejero Regional Campesino.

El análisis de datos se efectuó mediante dos programas computacionales de análisis de redes:

- UCINET 6: Creado por Steve Borgatti, profesor en el Gatton College of Business and Economics, University of Kentucky. Es uno de los paquetes de software más difundidos entre los/as analistas de redes sociales, el Ucinet 6 es la herramienta más completa que

actualmente existe para el análisis y visualización de las redes sociales. A través de sus programas integrados es posible el tratamiento de los datos relacionales, el cálculo de los diferentes indicadores de redes sociales y su representación gráfica.

- **VISIONE:** Creado por el profesor de la Universidad de Konstanz, Alemania, Ulrik Brandes. La principal característica distintiva del Visone es que se trata de un programa orientado a la producción de gráficos y análisis visual de redes sociales. El programa fue desarrollado en software libre y uno de sus principales ventajas es la posibilidad de trabajar de forma directa con bases de datos creadas en Excel, así como las distintas alternativas de graficación que permite.

Mediante estos programas se calcularon las propiedades estructurales de la red y sus nodos. También, se elaboraron los correspondientes grafos para cada hito decisional analizado. La visualización de datos relacionales permite revelar, según Tufte (1997, en Brandes, Kenis y Raab, 2005), dependiendo de su calidad, conocimiento subyacente en la estructura relacional de un conjunto de actores. Para una visualización óptima de la información producida, se optó por basarse en los siguientes principios de excelencia gráfica: (1) La excelencia gráfica es una presentación bien diseñada de datos interesantes –una cuestión de sustancia, de estadística y de diseño; (2) La excelencia gráfica consiste en la comunicación de ideas complejas con claridad, precisión y eficiencia; (3) La excelencia gráfica es la que da al observador el mayor número de ideas en el más corto espacio de tiempo con menos tinta en el espacio más pequeño; (4) La excelencia gráfica es casi siempre multi-variada; (5) La excelencia gráfica requiere contar la verdad de los datos (Tufte, 1983, en Brandes et al., 2005).

4. Resultados.

En esta sección se expondrán los principales resultados de la investigación. En primer lugar, se caracterizarán los hitos analizados en función de atributos de sus actores. En segundo lugar, se procederá a presentar los resultados para el nivel horizontal de concertación de actores, destacando los resultados en términos de intercambio de información, percepción de influencia, reciprocidad de intereses y percepción de beneficiados. En tercer lugar, los resultados para la dimensión vertical se organizarán en torno a describir el tipo de actor multinivel involucrado en las experiencias, los intercambios de información con los actores de cada caso, la percepción de su influencia en las decisiones tomadas y la percepción de beneficio o no para estos actores.

4.1. Los actores y entidades de concertación.

Las estructuras institucionales que alojan la concertación de actores analizadas son bastante disímiles entre sí. Mientras la AMDEL corresponde a una asociación de municipios de carácter provincial, la mesa rural y campesina de Coquimbo tiene un carácter regional con una estructura de representación sectorial (gobierno, municipios y organizaciones campesinas). Los casos de la región de Los Lagos corresponden a una mesa público-privada en torno al sector pesquero y a un proyecto de desarrollo socio-económico en el marco del programa Chile Emprende para la zona del lago Llanquihue.

En términos de actores involucrados, la heterogeneidad es enorme. El caso de AMDEL es más homogéneo dado su constitución por actores municipales. No obstante, los otros casos son mucho más diversos en función de una constitución tipo “mesa de concertación” o “concejo de desarrollo”, las cuales son por definición multi-actor.

Como sea, es claro que los casos analizados se tratan de distintos arreglos institucionales que sientan pautas básicas de interacción y coordinación para la concertación de actores también distintos. Vale decir, hay un alto grado de heterogeneidad que dificulta establecer puntos de comparación. No obstante, en términos de análisis de redes de políticas, más allá de los arreglos formales, importa la interacción cotidiana de los actores en distintas dimensiones y la estructura relacional que de este modo configuran. Asimismo, interesa conocer los atributos de los actores que establecen interacción entre sí y conocer si esto permite establecer pautas de interacción diferenciadas (por ejemplo: actores con más tiempo en la entidad se relacionan de modo más frecuente entre sí).

Dado el caso, un atributo fundamental de conocer es la antigüedad de los actores en los cargos que desempeñan. Valga recordar que se trata de actores que concurren a estas instancias de concertación en representación de algún grupo u organización social, agrupaciones de carácter económico o de alguna instancia del sector público. El grado de antigüedad de cada actor entrega información que permite deducir la experiencia que poseen en el ámbito de cada caso estudiado. Asimismo, el tiempo de participación en la experiencia concreta de concertación de actores da cuenta del grado de involucramiento de los actores con la experiencia y del tiempo que un determinado grupo de actores han permanecido interactuando entre sí.

Tabla n.1. Antigüedad desempeñando cargo actual y tiempo de participación en las instancias de concertación.

CASO	ANTIGÜEDAD		TIEMPO DE PARTICIPACIÓN	
	promedio	desviación	promedio	desviación
Caso Mesa Rural y Campesina de Coquimbo	3,8 años	3,7 años	1,7 años	0,7 años
Caso AMDEL	6,7 años	5,6 años	6,2 años	3,1 años
Caso Pesca Artesanal	2,6 años	1,5 años	1,5 años	0,4 años
Caso Llanquihue Emprende	2,9 años	2,4 años	5 años	2,4 años

En la tabla n.1 destacan dos elementos en particular. El primero es el mayor promedio de años de participación de los actores en la experiencia de AMDEL. Es cierto que este caso tiene una data mayor a los otros casos. No obstante, es interesante evidenciar que hay un núcleo de actores que se ha mantenido participando por un periodo prolongado. El segundo elemento a destacar es el caso de Llanquihue Emprende, en donde los actores tienen más años participando de la experiencia que en sus cargos/trabajos actuales. Esto es una clara

evidencia de un involucramiento transversal de los actores con la experiencia y de un desarrollo laboral en el territorio en cuestión.

En general, se observa que, en base a la desviación estándar, se trata de grupos con una participación relativamente compacta en las experiencias analizadas. En los casos en que la desviación es mayor (AMDEL y Llanquihue Emprende), también es mayor la cantidad de años promedio participando de la experiencia. En términos de redes, esto da cuenta de actores con cierta estabilidad en el tiempo de intercambios entre sí y con un reconocimiento de existencia de los unos y los otros. Básicamente, sobre esta base de atributos, es posible suponer una estructura de actores relativamente consolidada. Queda por profundizar más adelante en si esta estructura de actores se expresa en una estructura de relaciones más o menos densa en el conjunto de la red o en sub-grupos de la misma.

Otro aspecto a considerar en cuanto a atributo de los actores, es su autopercepción como participantes de los procesos de decisión analizados, ya sea si perciben que sus opiniones son tomadas en cuenta o si son beneficiados o perdedores de los resultados finales. Al respecto, los resultados para los cuatro casos analizados son bastante contundentes. La totalidad de actores percibe que las instancias de concertación son espacios en que su opinión ha sido tomada en cuenta. No es un tema menor, puesto que permite suponer que esto otorga legitimidad a las decisiones tomadas y los procedimientos mismos mediante los cuales se llegó a una decisión.

Los casos de actores que no se sienten beneficiados son escasos. Se registran en los casos de pesca artesanal en Los Lagos (dos casos) y en la Mesa Rural y Campesina de Coquimbo (también dos casos). Una evaluación sobre estos datos apunta a que, al menos para estos hitos decisionales, hay una importante capacidad de generar acuerdos del tipo “suma positiva”, lo cual fortalece la idea de que en términos operativos existe una valoración importantes de estas instancias de concertación.

4.2. El análisis de redes a nivel horizontal.

Los resultados a nivel horizontal se refieren a aquellos que corresponden al conjunto de actores que han sido considerados parte “interna” del proceso de decisión en cada uno de los casos (cuadro n.5). El análisis de redes se aplicó a las interacciones entre este grupo de actores en función de las siguientes dimensiones: intercambio de información, percepción de influencia, percepción de intereses similares y percepción de beneficiados.

a) Intercambio de Información: densidad y grado de centralidad de actores.

El intercambio de información apunta a identificar con cuáles organizaciones/personas intercambió información cada actor durante el proceso de decisión. Por información se entienden documentos, informes, diagnósticos, posibles proyectos, etc. El análisis se centró en la densidad de la red, lo que equivale a una medida de cohesión de la misma: altos niveles de densidad significan altos grados de cohesión entre los nodos de la red. La densidad se expresa en términos normalizados, vale decir, como porcentaje del total de relaciones establecidas al interior de la red en razón del total posible.

En concreto, una alta densidad significa que ha habido un gran número de intercambio de información al interior de la red de actores que se ha conformado en torno a los procesos de decisión. Los resultados generales se resumen en la tabla n.2.

Tabla n.2. Densidad de redes de intercambio de información.

Medidas	AMDEL	Llanquihue Emprende	Pesca Artesanal - Los Lagos
Tamaño del grupo	17	11	10
Lazos actuales	132	65	39
Densidad	48,5%	59,1%	43,3%

* No disponible el dato para el caso de la Mesa Rural y Campesina de Coquimbo.

Destaca que los tres casos considerados hay un gran nivel de densidad. Es decir, ha habido una alta cohesión entre los actores de la red, llegando casi a la mitad de lazos posibles de establecer entre ellos. Esto reduce la posibilidad que existan actores aislados de los intercambios, y permite deducir cierto grado de institucionalización que facilita el flujo de información al interior de la red para una toma de decisión informada. Esto tiene un valor especial, puesto que dada la heterogeneidad de actores, se estaría dando cuenta que no existirían sesgos al interior de la red.

Este análisis inicial se complementa con la identificación de actores centrales. Estos son actores que, en términos simples, se hayan mejor conectados que los demás al interior de la red. Es interesante destacar que los análisis permitieron identificar la presencia de dos o más actores centrales en términos de intercambio de información en cada uno de los casos. Esto significa, que se han constituido redes multi-céntricas, lo que reduce la probabilidad que se aparezcan actores monopólicos en términos de acumulación de información para el proceso de decisión.

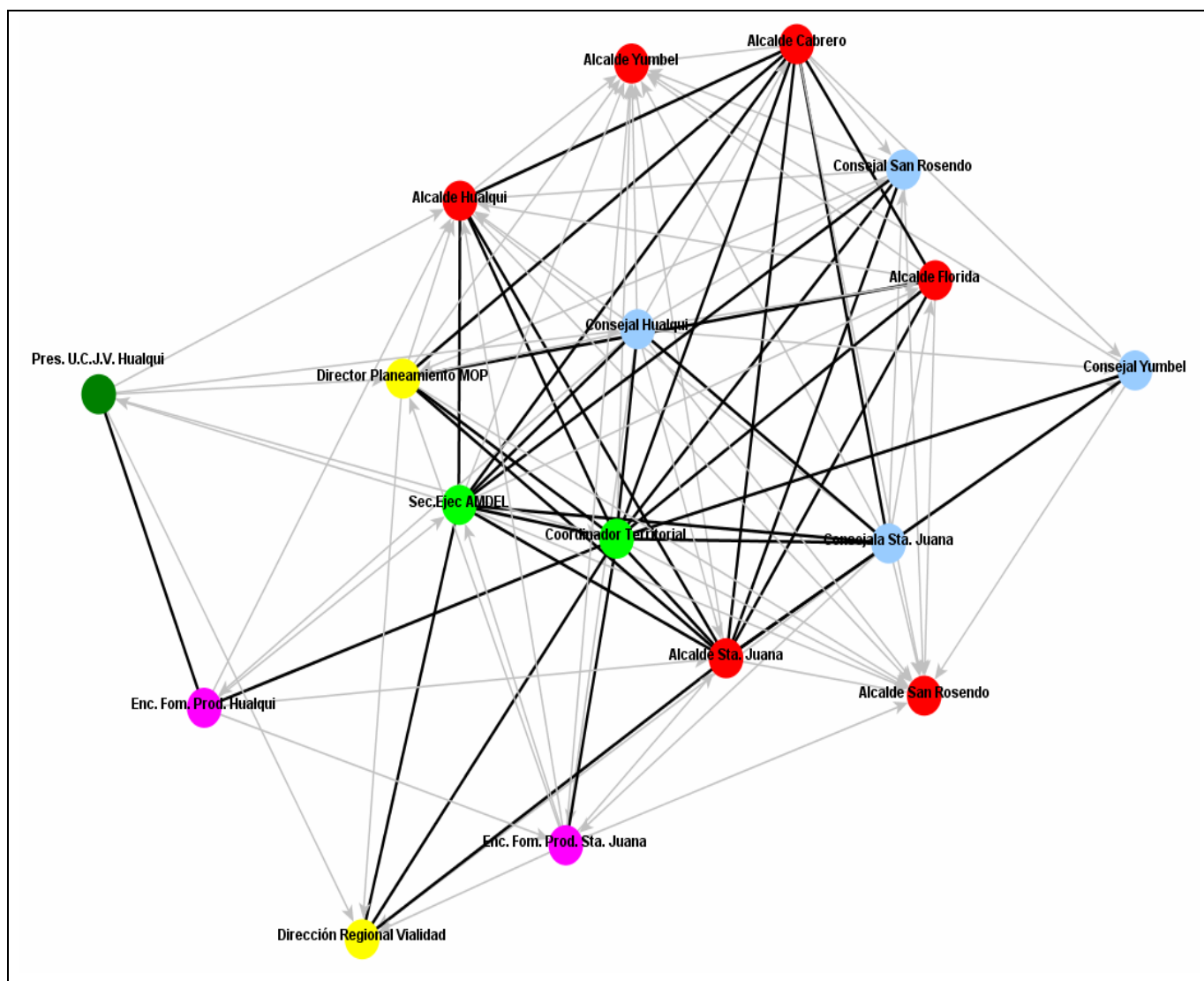
El caso de AMDEL es ejemplificador al respecto. El cálculo de centralidad permite identificar como actor central al coordinador territorial de la AMDEL, quien está relacionado con todos los actores de la red (100% de centralidad normalizada); luego aparecen actores de las comunas de Hualqui y Santa Juana, comunas que aparecían directamente afectadas por la instalación del puente en la zona. Entre estos actores se ubica la secretaría ejecutiva de la AMDEL. Es destacable que en términos de información aparecen en posiciones centrales aquellos actores de la AMDEL que precisamente debiesen cumplir tal función: coordinador y secretaría ejecutiva.

Tabla n.2. Grado de centralidad en intercambio de información (caso AMDEL)

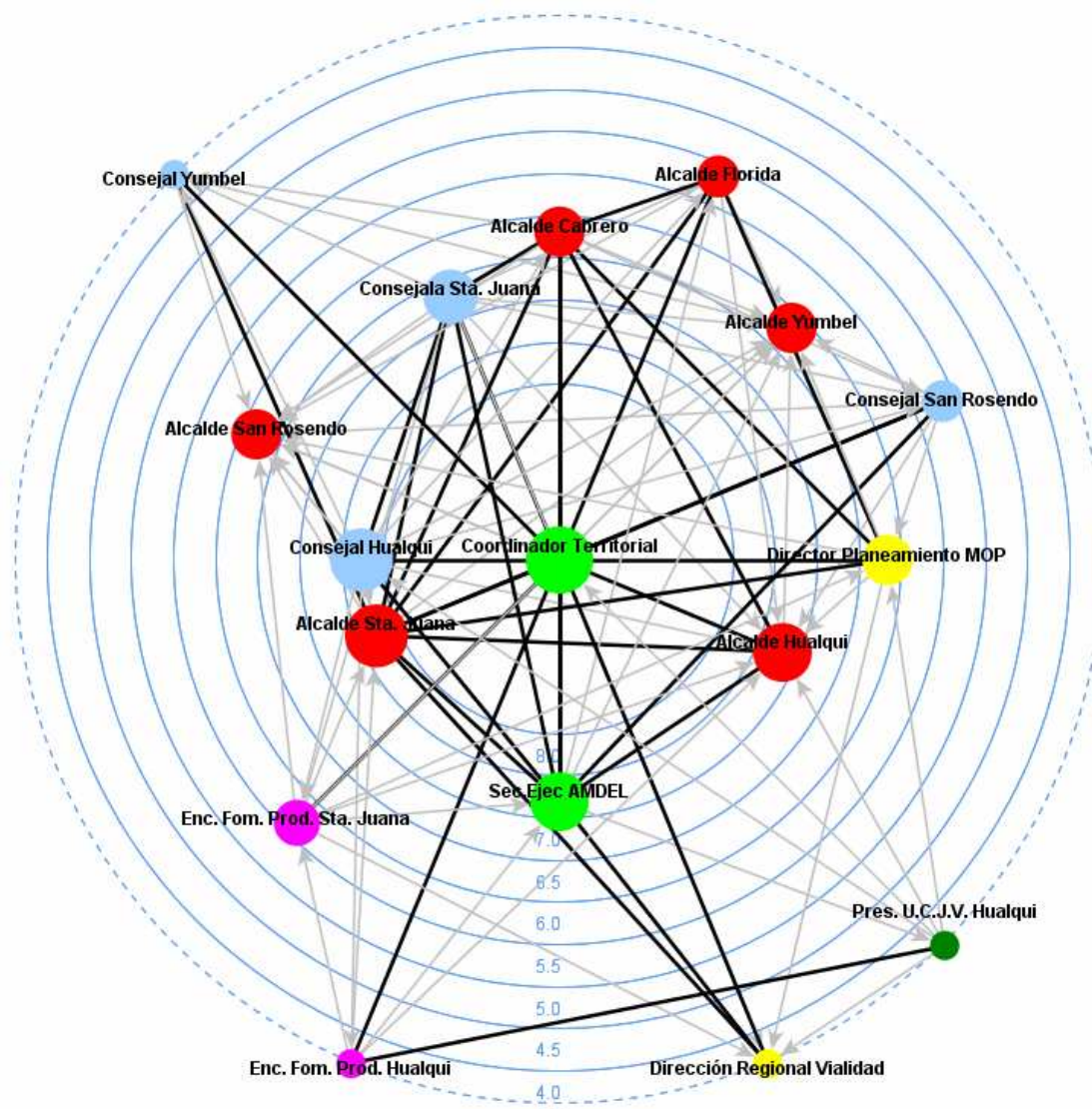
#	ACTOR	CENTRALIDAD	CENTRALIDAD NORMALIZADA
1	Coordinador Territorial	16.000	100.000
2	Consejal Hualqui	15.000	93.750
3	Alcalde Sta. Juana	15.000	93.750
4	Sec.Ejec AMDEL	14.000	87.500
5	Alcalde Hualqui	14.000	87.500
6	Consejala Sta. Juana	13.000	81.250

La visualización de esta información para red la completa ayuda a comprender de mejor modo la estructura de intercambios de información en la AMDEL en torno al proceso de decisión de la ubicación de un puente en la zona. El grafo n.1. contiene la estructura de relaciones de intercambio de información entre los actores de la red. Se observa una red densa en términos de conexión de actores. También se observa que en general los diversos tipos de actores se relacionan con todos, sin encontrar una pauta que permita establecer sub-grupos según tipo o sector del actor. Asimismo, la cantidad de lazos recíprocos entre actores da cuenta de un importante grado de confirmación de las relaciones de intercambio.

Grafo n.1. Intercambio de información en la AMDEL.



Grafo n.2. Centralidad en el Intercambio de información en la AMDEL.



Leyenda grafos 1 y 2.

Tipo de actor

- = Alcaldes
- = Consejales
- = AMDEL
- = Sector público
- = Sociedad civil
- = Fomento productivo

Relaciones

Relación recíproca



Relación unidireccional



Los círculos representan los niveles de centralidad. Los actores más centrales están situados en el centro del gráfico. Mientras menos central es un actor más hacia el exterior estará ubicado. Los actores con el mismo nivel de centralidad están ubicados en el mismo círculo.

Tamaño de los nodos indica el número de relaciones que tiene cada actor con su entorno (grado de centralidad).

Pregunta: ¿Con qué actores intercambió información durante el proceso de decisión?

El grafo n.2, en cambio, visualiza la estructura de relaciones ordenada según el grado de centralidad de los actores. En este caso se aprecia claramente la centralidad del coordinador territorial, pero también se observa una gran cantidad de actores que se ubican en posiciones cercanas al centro. Esto evidencia la característica multicéntrica que posee la red. Otra información importante que provee la visualización de redes es la identificación de aquellos actores menos conectados en la red. En este caso se trata de un conjunto de cuatro actores que están ubicados en el círculo de centralidad extremo. Aunque, de todos modos, se aprecia claramente que mantienen vínculos con el resto, sólo que no en la misma cantidad que los demás actores de la red.

b) Percepción de influencia entre actores de las redes.

La percepción de influencia fue medida mediante la pregunta a los actores por cuáles fueron las organizaciones/personas cuyas opiniones fueron tomadas más en cuenta en el proceso de decisión. Esta dimensión apunta a identificar aquellos actores que pueden denominarse “poderosos” dentro de la red, vale decir, aquellos que están en condiciones de influir en las decisiones. El análisis de redes facilita identificar posiciones dominantes independientemente del rol institucional que el actor desempeñe. Una concordancia entre la dimensión formal y la informal (percepción) contribuye a consolidar la imagen de una red medianamente institucionalizada.

Tabla n.3. Estatus de los actores según percepción de influencia (los tres primeros).

#	AMDEL	Llanquihue Emprende	Pesca Artesanal – Los Lagos
1	Alcalde Sta. Juana	Gerente territorial (Chile Emprende)	Asociación Pescadores Artesanales de Hualaihue
	27,7%	25,4%	22,4%
2	Alcalde Hualqui	Vice-Consejo Público- Privado	Asociación de Mitilicultores
	23,7%	24,2%	22,2%
3	Director Planeamiento MOP	Alcalde Frutillar	Asociación Turística
	11,1%	24%	18,1%

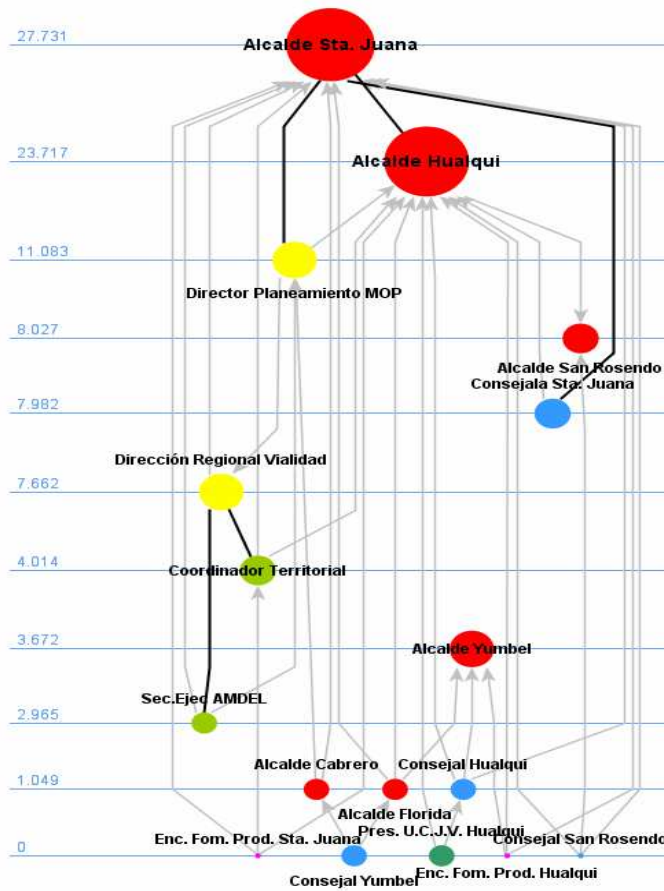
* No disponible el dato para el caso de la Mesa Rural y Campesina de Coquimbo.

En la tabla n.3 se observan los tres primeros lugares en términos de influencia en cada una de las redes de actores en torno a los procesos de decisión analizados. El porcentaje asociado a cada actor indica el nivel de concentración de percepción de influencia dentro de la red. Destaca en el caso de AMDEL la preponderancia de los alcaldes de Santa Juana y Hualqui (el primero, presidente de la AMDEL). En Llanquihue Emprende los actores que cumplen roles institucionalmente designados con funciones de coordinación tienen una

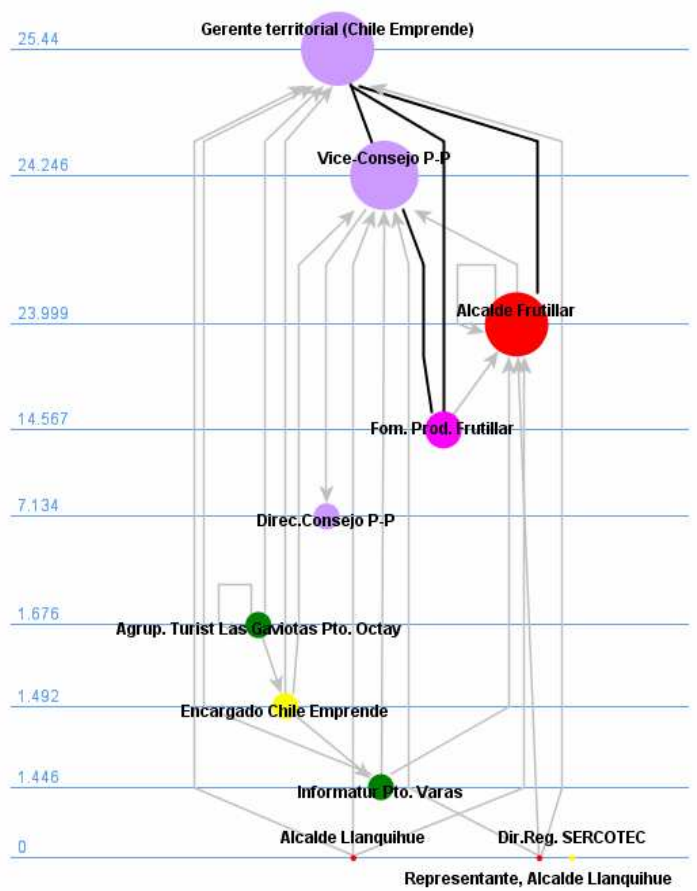
percepción preponderante de influencia. El caso de pesca artesanal, los actores principales se asocian a las características de conformación de la mesa pública –privada de la zona. Asimismo, Llanquihue Emprende presentan niveles de estatus bastante compactos. En el caso de AMDEL y pesca artesanal los dos primeros actores se disparan en distinto grado de aquel que está en tercer lugar, dando evidencias de una red que concentra de un modo más estrecho la influencia en su interior.

Una visión general de la influencia al interior de las redes de actores indica en primer lugar la presencia de actores de diverso tipo (alcalde, agencias de nivel regional, asociaciones de productores, etc.). En segundo lugar, destaca la existencia de al menos dos actores centrales, lo que indica, al igual que en el caso del intercambio de información, que se trata de redes multicéntricas. Esto es claro al analizar los grafos de estatus (grafos 3, 4 y 5), en donde la organización jerárquica de los actores evidencia cúpulas multicéntricas. Pero igual de importante de considerar es que en las relaciones entre actores, se identifica una tendencia al reconocimiento recíproco de influencia entre actores de primer orden.

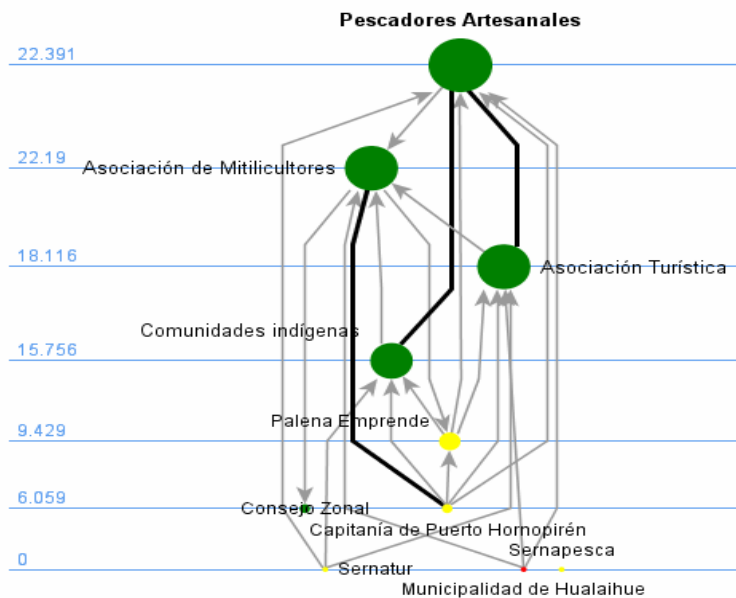
Grafo n.3. Influencia en AMDEL



Grafo n.4. Influencia en Llanquihue Emprende



Grafo n.5. Influencia en caso de Pesca Artesanal



Leyenda grafos 3, 4 y 5.

<p>Tipo de actor</p> <ul style="list-style-type: none"> ● = Alcaldes ● = Consejales ● = AMDEL ● = Sector público ● = Sociedad civil ● = Fomento productivo ● = Consejo P-P 	<p>Relaciones</p> <p>Relación recíproca</p> <p>Relación unidireccional</p>	<p>Las líneas horizontales indican el nivel de prestigio. Mientras más alto esté ubicado un nodo en el gráfico mayor es su prestigio.</p> <p>Tamaño de los nodos indica el grado de influencia de cada actor. A un actor se le atribuye más influencia mientras más nominaciones de otros actores reciban y mientras mayor sea el rango de prestigio de éstos. El concepto también incluye cuántos otros actores son nombrados por éstos. Mientras más actores son nombrados por un actor, menor influencia es transferida proporcionalmente a ellos.</p> <p>Pregunta: Según su percepción, ¿cuáles son las organizaciones/personas cuyas opiniones fueron tomadas más en cuenta en el proceso de decisión?</p>
--	---	--

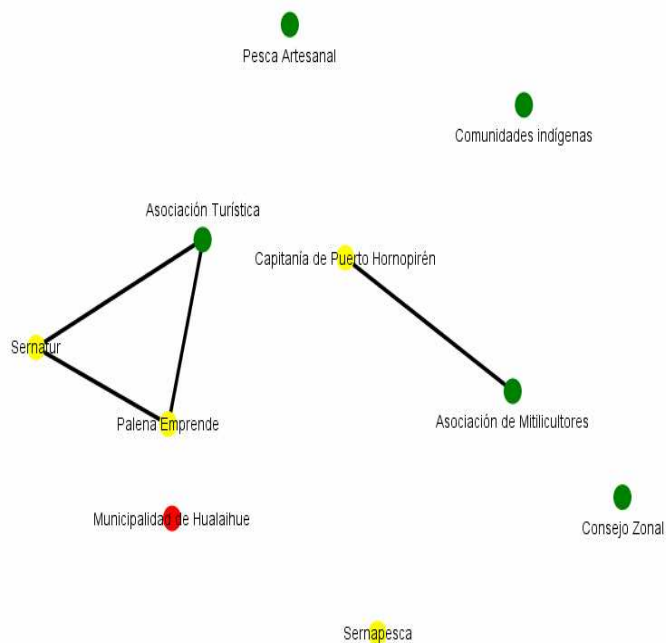
c) Los intereses recíprocos.

Los intereses recíprocos se refieren a aquellos actores que durante el proceso de decisión percibieron que había similitud en sus objetivos. Esto permite evidenciar la estructura de reconocimientos mutuos de socios al interior de la red. Una percepción unidireccional sólo es una relación no confirmada, por lo tanto, indica la percepción de un actor hacia otro, pero no el reconocimiento de éste, lo cual deja la relación incompleta.

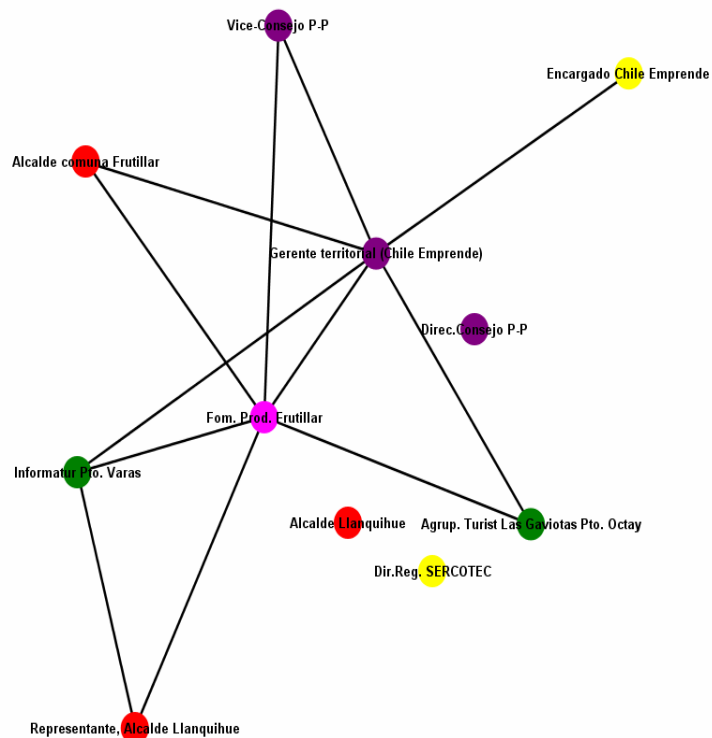
La estructura de intereses recíprocos (grafos 6, 7 y 8) es bastante clara en mostrar una estructura mucho más densa de reciprocidad en los casos de AMDEL y Llanquihue Emprende. Básicamente, esto es un indicador de la capacidad de concertación de actores de estas instancias, pero también capacidad para concertar intereses.

Valga considerar en este caso la propiedad de transitividad, que señala que si A está de acuerdo con B, y B está de acuerdo con C, entonces A está de acuerdo con C. En otras palabras, la identificación de intereses recíprocos, aún cuando no se conecten entre sí todos los actores, viene a ser un indicador de determinado grado de cohesión al interior de las redes y sub-redes.

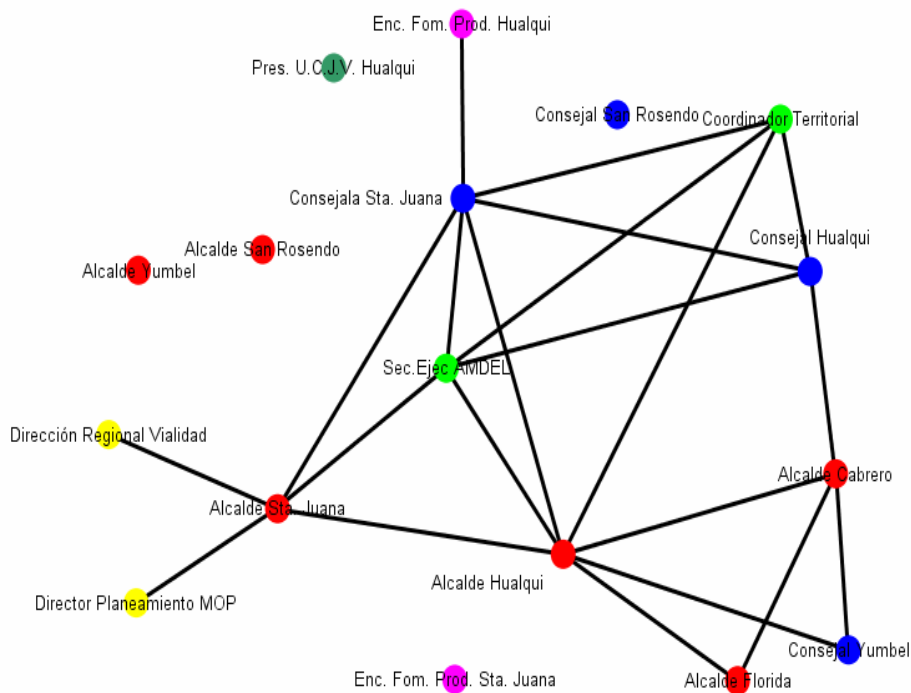
Grafo n.6. Intereses recíprocos Pesca Artesanal



Grafo n.7. Intereses recíprocos Llanquihue Emprende



Grafo n.8. Intereses recíprocos en AMDEL



Leyenda grafos 6, 7 y 8.

Tipo de actor	Relaciones
<ul style="list-style-type: none"> ● = Alcaldes ● = Consejales ● = AMDEL ● = Sector público ● = Sociedad civil ● = Fomento productivo ● = Consejo P-P 	<p>Relación recíproca</p> <p>—————</p> <p>Relación unidireccional</p> <p>—————→</p> <p>Pregunta: ¿Con cuáles de estas organizaciones/personas cree que mantuvo intereses similares?</p>

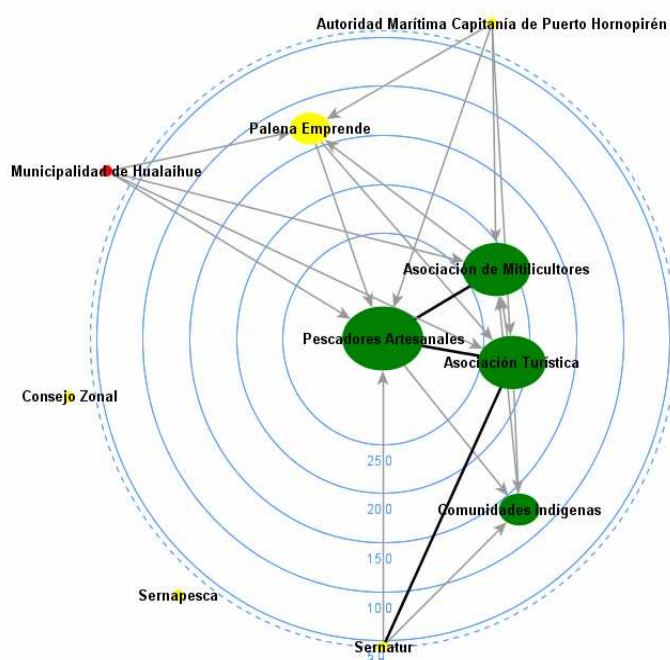
d) Percepción de beneficiados.

Al igual que en el caso de la influencia, para indagar en quiénes fueron los beneficiados de los procesos de decisión, se preguntó por la percepción de los propios actores. Los resultados tienden a ser consistentes con las dimensiones de información e influencia, particularmente.

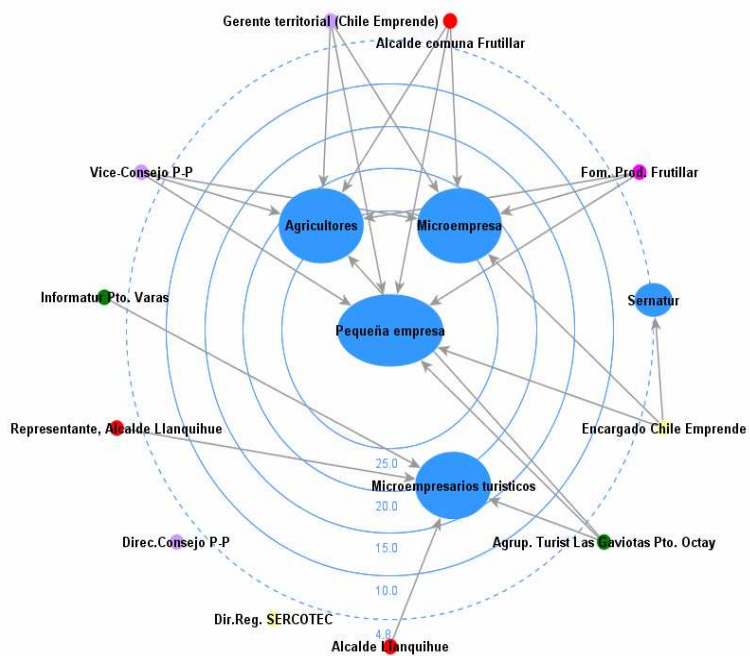
En cada uno de los casos analizados (grafos 9, 10 y 11) se distingue claramente un núcleo de actores percibidos como los más beneficiados del proceso. Esto es expresión de lo que los actores de la red evalúan. En el caso de Llanquihue Emprende, se mencionaron como beneficiados a sectores y no actores en particular, de aquí que sea la microempresa, agricultores y pequeña empresa los que aparecen como más beneficiados por el plan estratégico de Llanquihue Emprende. En el caso de pesca artesanal, son los pescadores artesanales de Hualaihue aquellos reconocidos por más actores de la red como beneficiados, pero seguidos de cerca de los mitilicultores y la asociación turística involucrada. En AMDEL, los alcaldes de Santa Juana y Hualqui, las comunas que finalmente son unidad por el puente, se mencionan recurrentemente como beneficiados.

Interesante de observar es que no hay un único actor que sea percibido como beneficiado, sino que habría cierto grado de distribución de beneficios entre los actores involucrados en cada instancia de concertación, al menos para las situaciones analizadas.

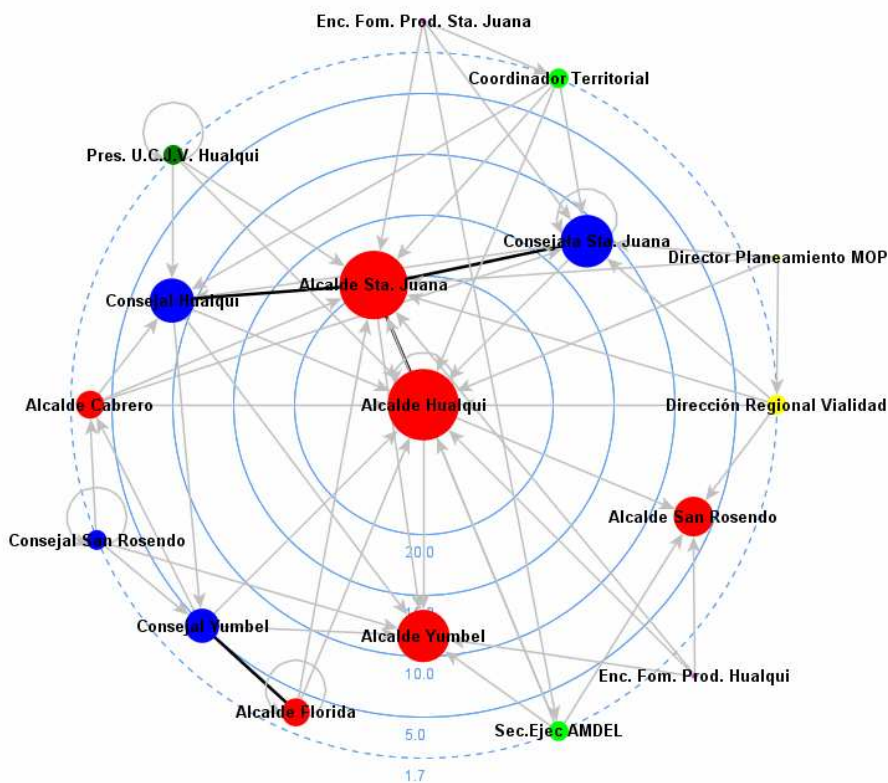
Grafo n.9. Beneficiados Pesca Artesanal



Grafo n.10. Beneficiados Llanquihue Emprnde



Grafo n.11. Beneficiados AMDEL



Leyenda grafos 9, 10 y 11.

Tipo de actor

- = Alcaldes
- = Consejales
- = AMDEL
- = Sector público
- = Sociedad civil
- = Fomento productivo
- = Consejo P-P

Relaciones

Relación recíproca



Relación unidireccional



Los círculos representan los niveles de centralidad de entrada. Los actores más centrales están situados en el centro del gráfico. Mientras menos central es un actor más hacia el exterior estará ubicado. Los actores con el mismo nivel de centralidad están ubicados en el mismo círculo.

Tamaño de los nodos indica el número de relaciones que recibe cada actor con su entorno (grado de centralidad de entrada). En el caso de Llanquihue Emprende, se mencionan como beneficiados a sectores y no actores en particular.

Pregunta: ¿Quiénes creen que fueron los más beneficiados por los resultados del proceso de decisión?

4.3. El análisis de redes a nivel vertical: la gobernanza multinivel.

Los resultados a nivel vertical se refieren a aquellos que corresponden al conjunto de actores que han sido señalados como relevantes para el proceso de decisión por aquellos actores que forman parte de cada instancia territorial de coordinación. Se trata de esos “otros” actores de niveles superiores principalmente que pueden haber sido decisivos en los resultados de los procesos de decisión.

El análisis de redes se aplicó a las interacciones entre este grupo de actores en función de las siguientes dimensiones: intercambio de información y percepción de influencia.

a) Intercambio de información multinivel.

La información y comunicación son elementos transversales a la gestión pública moderna. Una información útil debe ser confiable y oportuna. No obstante, generar información útil no es suficiente para una buena gestión si es que no existen canales de comunicación para hacer fluir dicha información entre el equipo del programa. El análisis de la comunicación entre actores de redes de políticas públicas debe considerar la dimensión horizontal (entre posiciones iguales) y/o vertical (niveles diferentes).

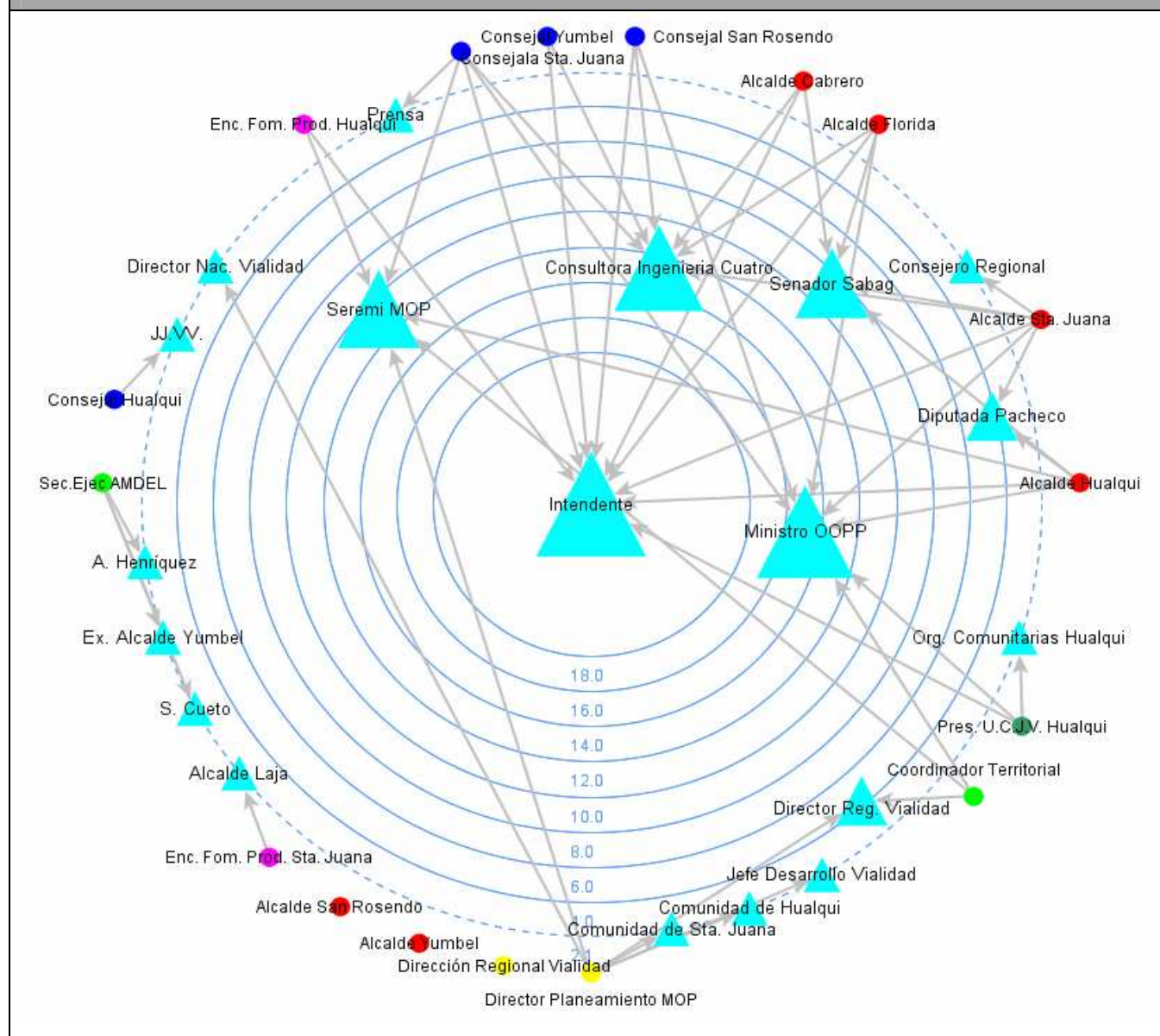
En este escenario, se indagó en identificar aquellas personas, de niveles superiores y de distintos sectores (económico, político y social), que los actores de la entidad de concertación considerasen fuesen relevantes para el proceso de decisión en cuestión. Sobre esta base se pudo configurar una estructura de gobernanza multinivel en términos de intercambios de información útil para el proceso de toma de decisión.

Las redes de actores identificadas (grafos 12, 13 y 14) cumplen dos condiciones fundamentales para pensar en los pilares de una gobernanza multinivel en Chile. En primer

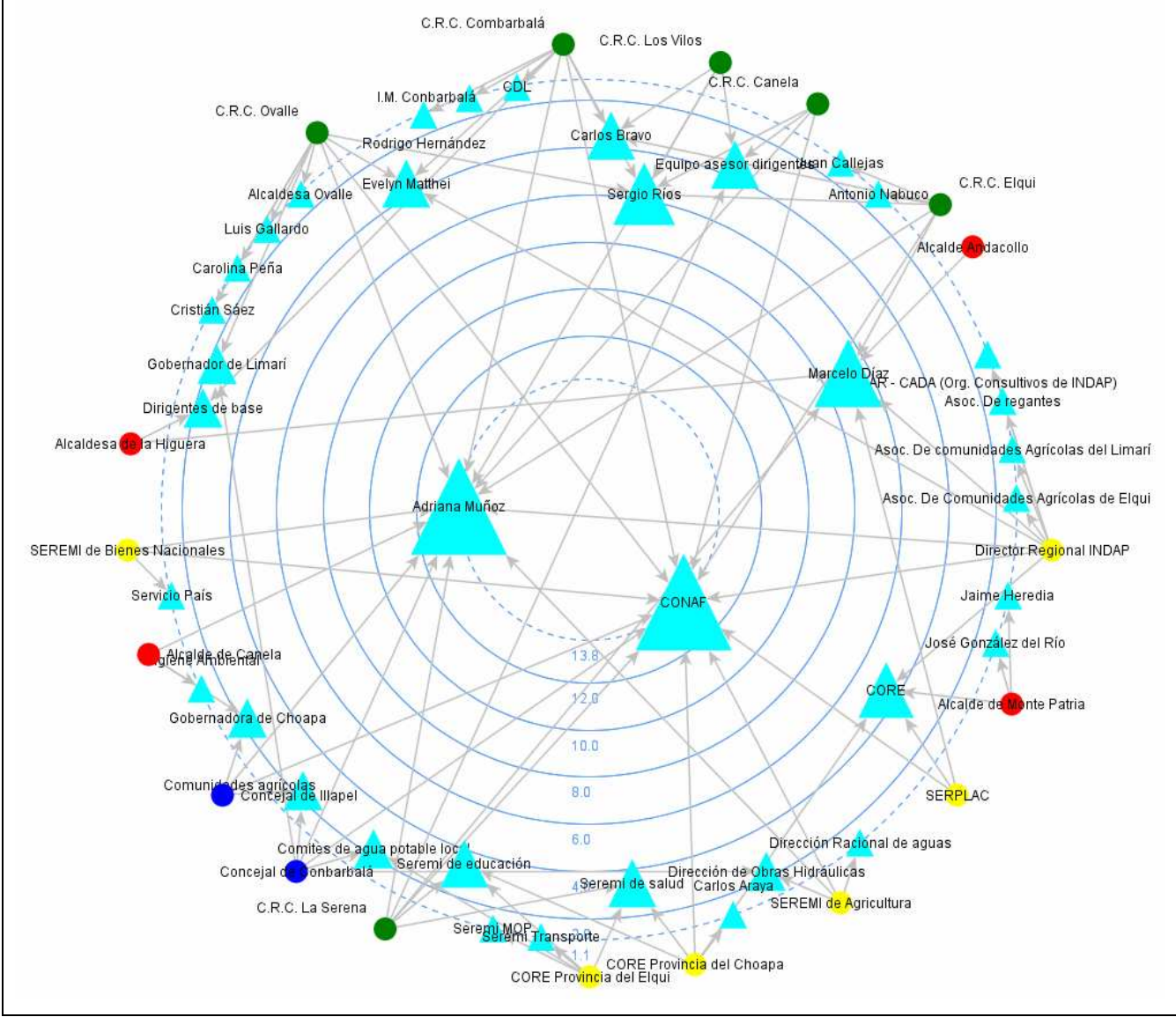
lugar, se identifica en los tres casos que se tiene información la presencia de actores multinivel, desde el local al nivel nacional, pasando por el regional y provincial. También, se verifica la presencia de actores y agencias gubernamentales, así como de parlamentarios (senadores y diputados). En algunos casos esta heterogeneidad es más fuerte que en otros, como en AMDEL y Coquimbo, pero incluso en el caso de pesca artesanal en Los Lagos se observa en la presencia del Intendente Galilea como actor importante en el proceso. En segundo lugar, el análisis de centralidad de actores dentro de la red permite identificar a varios actores dentro de un radio de centralidad importante. Vale decir, hay diversidad de fuentes de información multinivel lo que dificulta la concentración de información por parte de un actor en particular.

Transversal a estos pilares es el hecho que hay un acceso a actores de niveles superiores desde distintos tipos de actores de las entidades territoriales de concertación. Además, los actores de las instancias de concertación tienen acceso a varios actores de otros niveles superiores, lo cual implica diversidad de fuentes de información. Así, por ejemplo, en el caso de AMDEL, tanto alcaldes, como concejales y representantes de la sociedad civil, establecen contacto con el Intendente. En Coquimbo, el acceso a la diputada Muñoz y al diputado Díaz es igualmente fluido. En el caso de Llanquihue Emprende, los “otros” actores son de carácter regional, principalmente sector económico. En términos de centralidad, también es variado el tipo de actor central, lo cual obedece más bien a las diferencias propias de los casos analizados.

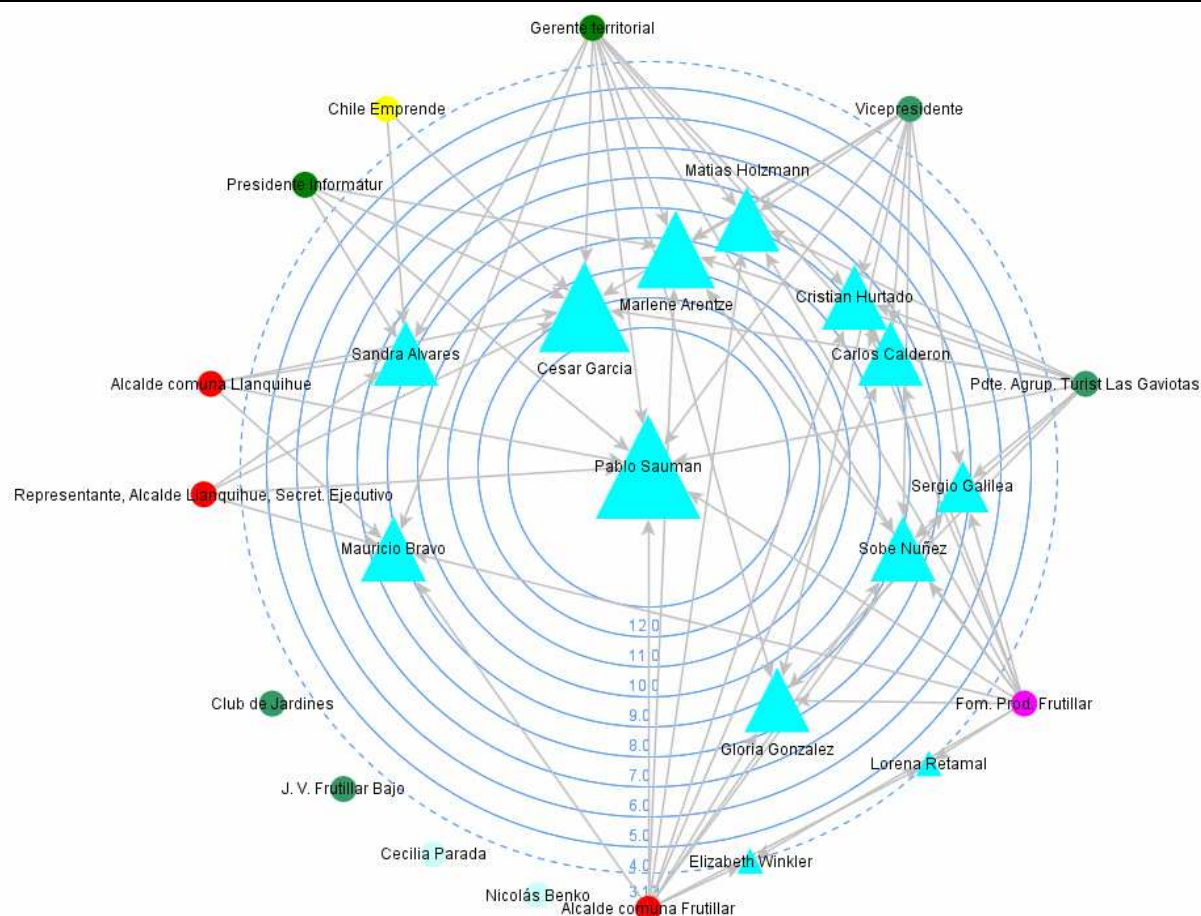
Grafo n.12. Intercambio de información y centralidad multinivel en la AMDEL



Grafo n.13. Intercambio de información y centralidad multinivel en Mesa Rural y Campesina de Coquimbo



Grafo n.14. Intercambio de información y centralidad multinivel en Llanquihue Emprende



Leyenda grafos 12, 13 y 14.

Tipo de actor

- = Alcaldes
- = Consejales
- = Sector público
- = Sociedad civil
- = Fomento productivo
- ▲ = Otros actores

Relaciones

Relación unidireccional



Los círculos representan los niveles de centralidad. Los actores más centrales están situados en el centro del gráfico. Mientras menos central es un actor más hacia el exterior estará ubicado. Los actores con el mismo nivel de centralidad están ubicados en el mismo círculo.

Tamaño de los nodos indica el número de relaciones que tiene cada actor con su entorno (grado de centralidad).

Preguntas: Según su percepción, ¿hay actores que no figuren en la lista y que hayan sido muy influyentes en la decisión final tomada? ¿Con cuáles intercambió información durante el proceso de decisión?

b) Percepción de influencia multinivel.

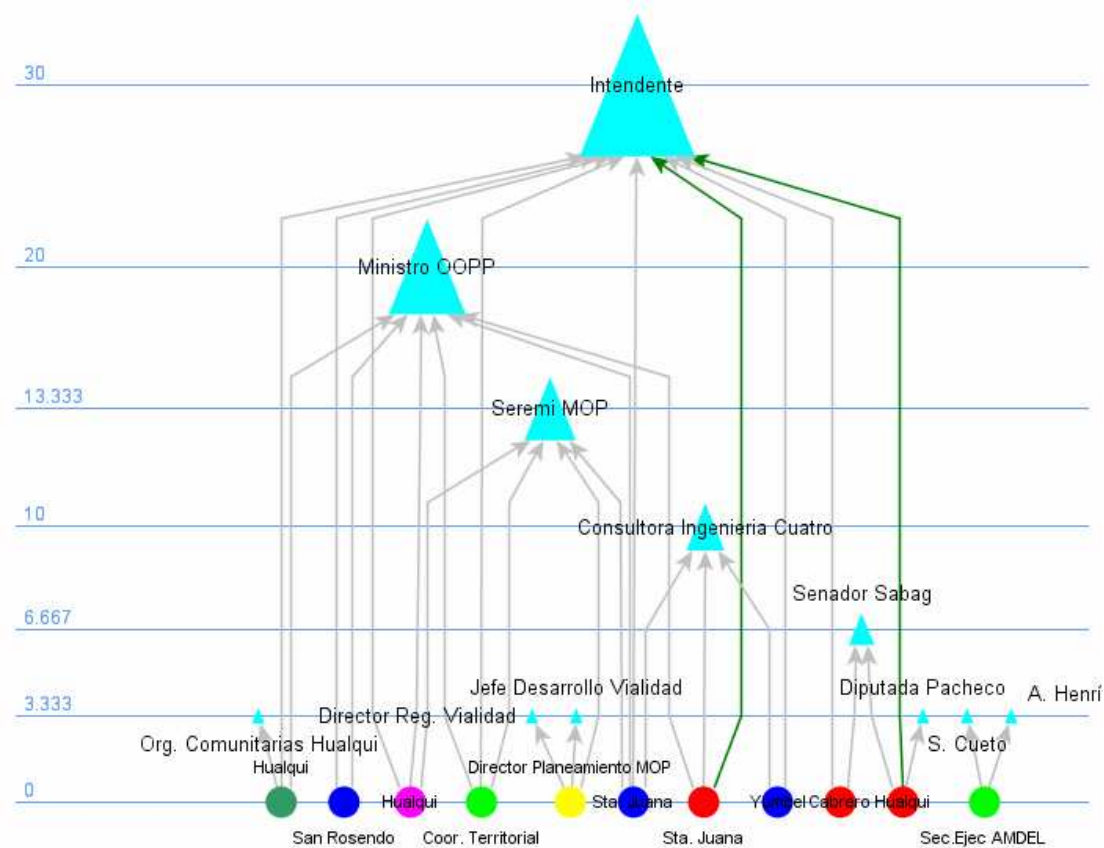
Una cosa es lograr intercambio de información con actores de niveles superiores, y otra es la influencia que estos actores pueden tener en los procesos de decisión. En el estudio se indagó en identificar a aquellos actores de otros niveles que fuesen percibidos como más influyentes que los actores pertenecientes a las instancias de concertación territoriales. En función de esto, se pudo construir una estructura de relaciones jerárquica o de estatus, que permitiese visualizar los actores de niveles superiores preponderantes y quiénes lo percibían de este modo.

Los resultados disponibles para los casos de AMDEL y Llanquihue Emprende son interesantes para la gobernanza multinivel por dos motivos. El primero es que una gran cantidad de actores de otros niveles son considerados más influyentes que los actores de las instancias de concertación. El segundo, que los personajes influyentes, basado en el intercambio de información (ver supra), resultarían accesibles. Por lo demás, es distinta la valoración de la información cuando proviene de alguien influyente que de alguien que no es considerado tal.

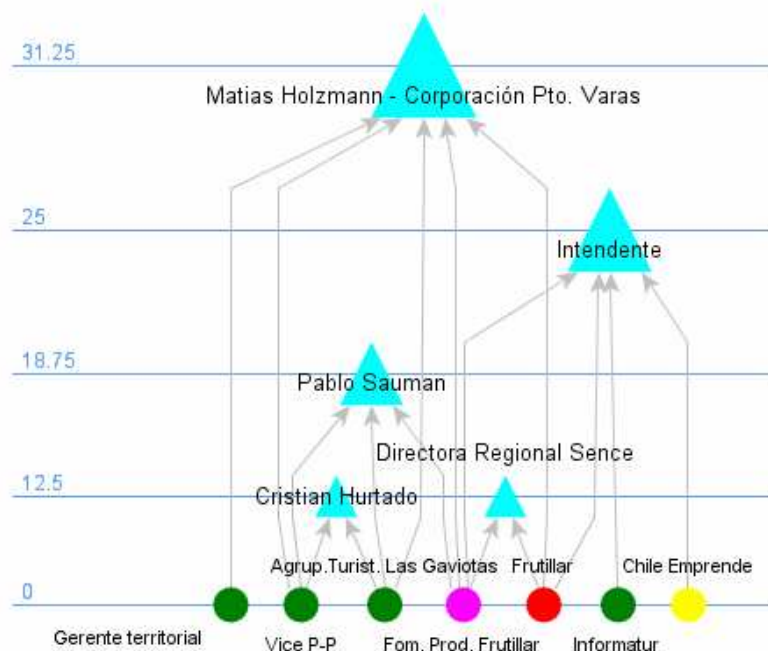
Estos resultados generan cierto matiz en la gobernanza multinivel, porque si bien se observa la presencia de actores multinivel y que se trata de redes multicéntricas, existe la percepción que los actores más influyentes siguen siendo aquellos de niveles superiores en el ámbito gubernamental o parlamentario.

Un caso no menor es la presencia de actores del sector privado como influyentes, principalmente consultoras (Ingeniería Cuatro en AMDEL, Pablo Sauman en Llanquihue Emprende). Es interesante identificar como actores influyentes a aquellos que su función básica es proveer información para la toma de decisión. Esto evidencia al menos dos puntos, uno como confirmación de un hecho y el segundo como hipótesis a profundizar: el peso de la información y la emergencia de nuevos actores influyentes en la gobernanza multinivel, respectivamente.

Grafo n.15. Percepción de influencia y estatus multinivel en AMDEL



Grafo n.16. Percepción de influencia y estatus multinivel en caso de Llanquihue Emprende



Leyenda grafos 14 y 15.

Tipo de actor

- = Alcaldes
- = Consejales
- = AMDEL
- = Sector público
- = Sociedad civil
- = Fomento productivo
- = Consejo P-P

Relaciones

Relación unidireccional



Las líneas horizontales indican el nivel de prestigio. Mientras más alto esté ubicado un nodo en el gráfico mayor es su prestigio.

Tamaño de los nodos indica el grado de influencia de cada actor. A un actor se le atribuye más influencia mientras más nominaciones de otros actores reciban y mientras mayor sea el rango de prestigio de éstos. El concepto también incluye cuántos otros actores son nombrados por éstos. Mientras más actores son nombrados por un actor, menor influencia es transferida proporcionalmente a ellos.

Pregunta: Según su percepción, ¿hay actores que no figuren en la lista y que hayan sido muy influyentes en la decisión final tomada?

5. Conclusiones.

En concordancia con los objetivos y niveles de análisis propuestos en el estudio, las conclusiones se han agrupado en aquellas referidas para el nivel horizontal y aquellas que son parte del análisis del nivel vertical. El primero en una lógica más bien organizacional o de instancias de concertación, y el segundo en la línea del análisis de la gobernanza multinivel.

A nivel horizontal, se han elaborado cuatro conclusiones de importancia operativa para las entidades territoriales de concertación de actores:

1. En los casos analizados la información fluye dentro de la red de actores, evidenciando la existencia de canales formales/informales que facilitan la toma de decisión informada al interior de las entidades territoriales. Es destacable que en caso en que hay actores designados con tareas de coordinación, estos tienen roles preponderantes en conectarse con los actores de la red mediante intercambios de información.
2. El análisis de centralidad en el intercambio de información evidenció la existencia de dos o más nodos preponderantes, dando cuenta de entidades multicéntricas que dificultan la existencia de actores que manejen monopólicamente la información disponible al interior de la red.
3. La percepción de influencia de los actores tiende a ir de la mano de los roles/funciones institucionales que desempeñan los actores. Hay roles protagónicos claramente identificables y la percepción de influencia se distribuye en dos o más actores de la red. El predominio de actores es variable según la forma institucional y tipo de entidad analizada: AMDEL mayor influencia de alcaldes, Llanquihue Emprende, mesa público privada, influencias multi-actores, pero con cargos dentro de la organización.
4. En los casos analizados, los actores perciben estas instancias de concertación como espacios en donde los argumentos y opiniones de cada uno son tomados en cuenta. Vale decir, se evidencia la existencia de una institucionalidad que es capaz de canalizar demandas y opiniones de los actores involucrados. Esto es válido al menos para los procesos analizados.

Los resultados en cuanto a densidad de relaciones de intercambio de información, percepción de influencia, intereses recíprocos y beneficiados, da cuenta de entidades con un importante grado de institucionalización. Hay cierta correspondencia entre los roles de la institucionalidad y aquellos más centrales en términos relacionales. La densidad de flujos de información, los años de pertenencia de los actores a cada entidad, permiten deducir cierta estabilidad en el tiempo de los intercambios. En términos de redes, estos casos se pueden caracterizar como redes multi-céntricas con importantes grados de cohesión entre sus actores que varían según características particulares de cada caso.

En cuanto al nivel vertical, hay cuatro conclusiones que conectan con el análisis de la descentralización en el país:

1. Hay intercambios informativos multi-nivel y son de carácter multi-actoral. Por un lado, hay diversidad de actores de niveles distintos presentes en las redes, y los actores del nivel horizontal acceden a una diversidad de ellos. Es decir, existe un acceso relativamente fluido por parte de diversos actores de cada entidad territorial a instancias públicas desde el nivel comunal al central. Coincide, además, que los actores percibidos con mayor influencia no están restringido su acceso a un tipo particular de actor. Esto refuerza la idea que se trata de redes con accesibilidad a información, inhibiendo la emergencia de actores monopólicos en términos informativos.
2. Presencia de la autoridad regional y de la institucionalidad estatal regional en su conjunto relacionada a los temas en cuestión. Las agencias de carácter técnicos tienden a tener presencia como órganos que facilitan información. La figura del Intendente aparece como influyente en términos generales.
3. La influencia de los actores de niveles gubernamentales superiores es percibida como importante, e incluso decisiva, por los actores de las entidades de concertación. Basados en la estructura de intercambio de información multinivel, es evidente que estos actores son accesibles para los de nivel horizontal. Al menos, es claro que el intercambio de información multinivel se direcciona hacia actores que son percibidos como influyentes.
4. En los casos que existe involucramiento parlamentario, estos parecieran cumplir el rol de poner temas en agenda pública y/o de intermediarios con otras agencias. Esto se ratifica al observar el grado medio de influencia que se les atribuye en los procesos de decisión.

En definitiva, más allá de las diferencias institucionales-formales, se trata de entidades territoriales con una “vocación” a la cooperación y coordinación en un marco multinivel. Vale decir, son entidades en torno a las cuales se constituyen redes de políticas públicas que pueden catalogarse en un polo descentralizador, por cuanto buscan consolidar espacios de decisión autónoma de carácter territorial, cumpliendo funciones de coordinación y legitimización de tales decisiones.

En cuanto al análisis propiamente de redes de políticas, esto las acerca más a la idea de “comunidad política” que al de “redes temáticas” (Rhodes y Marsh, 1992).

El aspecto más bien de comunidad política, se refiere al hecho que el desarrollo de las funciones de cada red de actores analizadas se efectúa a partir de una relación de intercambio y negociación entre organizaciones estatales de distinto nivel y carácter, parlamentarios, sector privado y grupos sociales, que se mantiene de forma estable en el tiempo al punto de poder generar decisiones que afectan a los actores territoriales en cuestión.

El componente cercano a una red temática está dado por el hecho que la “convocatoria” de actores multi-nivel varía según tipo de problema, lo que está tiene que ver con el carácter polifuncional y multi-temático que suelen desarrollar estas entidades territoriales, así como por la “dispersión competencial” del Estado (división del trabajo y

multi-nivel). Esto explica la heterogeneidad de actores que acompaña a las redes de políticas que se conforman en torno a estas experiencias de concertación de actores.

Bibliografía.

Besussi, E. (2006). Policy networks: conceptual developments and their European applications. Working Paper Series, Paper 102, Centre for Advanced Spatial Analysis, University College London.

Börzel, T.A. (1997). "¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea", en *European Integration Online Papers* (EIOP), Vol. 1 (trad. María Angela Petrizzo).

Castells, M. (1999). Globalización, identidad y Estado en América Latina. Temas de Desarrollo Humano Sustentable, PNUD, California-Santiago.

Chaqués, L. (2004). Redes de políticas públicas. Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI, Colección Monografías, No. 2006, España.

Klijn, E.-H. (1998). Redes de Políticas Públicas: Una visión general. En Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F. (eds) *Managing Complex Networks*. Sage, London (trad. María Angela Petrizzo).

Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 21, Caracas.

Porras, J.I. (2009). Reforma y modernización del Estado en Chile. Hitos y logros de un proceso abierto. En *Calidad de la democracia, transparencia e instituciones públicas*, Vol.1, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Chile.

_____ (2003). Individualidad, Racionalidad y Redes. Las nuevas lentes para comprender "lo político" en la Sociedad de la Información. Universidad Bolivariana.

Pressacco, F. (2009). Descentralización regional: aprendizajes de la experiencia comparada. En *Calidad de la democracia, transparencia e instituciones públicas*, Vol.1, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Chile.

Rhodes, R. y Marsh, D. (1992). Policy Networks in British Government. Oxford: Clarendon Press.

Scharpf, F. (2000). Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe. MPIfG Discussion Paper 00/5.

Tilly, Ch. (2000). La desigualdad persistente. Argentina: Ediciones Manantial.

Anexo 12: La Descentralización desde Santiago y Valparaíso. Revisión de cuatro proyectos de ley sobre descentralización en Chile

Exequiel Gaete Pavez

Introducción

El presente Informe se enmarca en el Proyecto Subdere ‘Articulación y Actores para la Descentralización en tres regiones de Chile’, a cargo del Programa de Innovación y Ciudadanía de la Universidad de los Lagos, y expone una revisión a los procesos legislativos de cuatro proyectos de ley, todos aprobados a la fecha, que tienen como objetivo en común el avanzar en la descentralización del país.

Los cuatro proyectos que revisa este Informe se seleccionaron a partir de documentos de trabajo pre existentes en el Programa, bajo los siguientes criterios

- a. Tratamiento de Proyectos. Fueron descartados de la selección aquellos proyectos sobre los cuales las comisiones respectivas de las cámaras no se pronunciaron dentro del plazo reglamentario de dos años (y de la mano con la ausencia de pronunciamiento del ejecutivo, al no otorgarle Urgencia alguna), por lo que se solicitó y aprobó su archivación.
- b. Disponibilidad de documentación existente. Se utilizó este criterio, para establecer una amplia perspectiva a estos proyectos de ley y así reducir la posibilidad de sesgar la investigación al utilizar un solo proyecto.
- c. Tipos de urgencia parlamentaria. A pesar de ser indicador que debe considerarse con extremo cuidado, se ha seleccionado en tanto expone el interés que tiene el Ejecutivo para conocer la postura de los parlamentarios en torno a determinados temas. El tema se hace complejo, pues el control de la agenda parlamentaria puede tener como objetivo tanto la aprobación como también el rechazo de determinado proyecto de ley. Aun así, bajo el siguiente criterio mencionado, se consideraron los proyectos de ley en los que el ejecutivo hiciese presente Urgencias Suma o de Discusión Inmediata por sobre aquellos que tuviesen un trámite legislativo sólo a través de Urgencias Simple.

A partir de estos criterios, los proyectos finalmente revisados por el Informe son

- a. Boletín 3436-07: Proyecto de Reforma constitucional en materia de gobierno y administración regional.

Enviado al Congreso mediante Mensaje Presidencial el 11 de diciembre de 2003, este proyecto buscaba perfeccionar el sistema de gobierno y administración interior del Estado, fortaleciendo la descentralización y sus estructuras internas a través de reformas al Capítulo XIII de la Constitución.

Entre las principales reformas propuestas originalmente estaban las leyes referentes a la modificación de los requerimientos legales para la modificación de la decisión política y administrativa del país (reducción de quórum para ello, pasando de ser requerida una ley constitucional a una ley calificada); el reconocimiento de la particularidad de territorios insulares a través de un “estatuto especial”; la entrega de una nueva potestad al Intendente, de dictar disposiciones generales y obligatorias que estime convenientes para la ejecución de las leyes en la respectiva región, acorde a las regulaciones reglamentarias nacionales; la

consagración de la figura del Intendente como órgano ejecutivo del gobierno regional; la nueva forma de seleccionar a los miembros del CORE, a través de elección popular mediante sufragio universal; el traspaso de competencias del Presidente de la República a los Gobiernos Regionales, de nivel central o de servicios públicos; la eliminación de los Consejos Económicos y Sociales a nivel Provincial; y el establecimiento constitucional de áreas metropolitanas.

b. Boletín 5224-07: Reforma constitucional en materia de asociacionismo municipal.

Presentado mediante Mensaje Presidencial de la Presidenta Michelle Bachelet el 13 de julio de 2007, el presente proyecto de ley buscaba favorecer el asociacionismo municipal, al considerar este instrumento de integración como un factor de fortalecimiento de los gobiernos locales.

El principal argumento en que se basaba este proyecto estaba la inexistencia de un reconocimiento constitucional de las asociaciones entre municipalidades como personas jurídicas, independientes de los municipios que las componen, por lo que a su vez carecen de capacidad jurídica propia para desarrollar sus fines. Esto, se traduce en una incapacidad de las asociaciones de resolver problemas, principalmente relacionados con la asignación y rendición de cuentas de recursos, humanos y económicos, mediante mecanismos que funcionan a un nivel municipal.

c. Boletines 4048-06 y 4049-06: Creación de las regiones de Arica Parinacota y de Los Ríos.

Presentado a través de un Mensaje Presidencial por Ricardo Lagos, argumentaban que la división existente en el país se originó en un contexto muy distinto al actual, sin considerar en ello la percepción de las provincias existentes. De esta forma, Arica y Valdivia tempranamente hicieron sentir su descontento con la estructura implementada, pues las comunidades de estas ciudades estimaban que reunían los requisitos suficientes para constituirse en capitales regionales, basándose en criterios económicos, demográficos, territoriales, históricos e institucionales.

A partir de estos cuatro proyectos de ley, se realizó una revisión exhaustiva de los trámites legislativos en el Congreso, a partir de dos enfoques. Por un lado, se revisaron las discusiones parlamentarias, registrados en los Boletines de Sesiones de la Cámara Baja y del Senado, en conjunto con los Informes de las comisiones en donde se discutieron los proyectos. Por otro lado, se realizó un análisis de votaciones de los parlamentarios (Roll Call), respecto al proyecto de ley más importante de esta selección de casos.

El objetivo que espera cumplir este Informe es identificar los distintos posicionamientos de los actores institucionales presentes en el trámite legislativo, e indagar sobre la incidencia de características de carácter político, territorial e institucional en ello. De esta forma, la tesis de este Informe es que ‘los distintos actores institucionales relevantes en el proceso legislativo chileno tienen diversas posturas en torno a la descentralización, a partir de propiedades de carácter político, territorial e institucional’. Así, las hipótesis que considera este Informe, a partir de cada una de estas dimensiones, son:

a. Dimensión Política. La revisión de la discusión, y las votaciones mismas que se den en torno al debate de estos proyectos de ley, permitirán percibir la existencia de diferencias entre los distintos partidos, considerados en las coaliciones efectivas, como unidades en sí mismas, con diferentes niveles de disciplina en torno a estos temas. Como hipótesis auxiliar en este punto,

consideraremos que los (a) parlamentarios tienen diferentes posturas en torno a los temas de descentralización, dependiendo de la agrupación política a la que pertenezcan, dándose las diferencias más amplias en niveles de agregación mayores.

- b. Dimensión Territorial. La revisión de la discusión también tendrá en consideración la procedencia de los parlamentarios. Es lógico suponer en este punto, y por tanto se también se utilizara como hipótesis auxiliar, que (b) los parlamentarios que representen distritos o circunscripciones de regiones del país estarán a favor de impulsar medidas descentralizadoras, en relación a los parlamentarios que representen distritos y circunscripciones de Santiago.
- c. Dimensión Institucional. Se revisara los términos en que se planteen las discusiones en ambas cámaras del Congreso, teniendo como hipótesis auxiliares en este punto que (c) los Senadores debiesen tener mayor preocupación por los temas de descentralización, al menos a nivel regional (en tanto estos son electos a través de circunscripciones que tienen una base territorial a las regiones) a diferencia de los Diputados, cuyos distritos están planteados según otros criterios (de representación de agrupaciones de personas); y que (d) los Senadores estarán más proclives a impulsar medidas a favor de la entrega de facultades a las regiones que sus pares en la Cámara de Diputados.

Para explorar cada una de esta hipótesis, el Informe revisa las discusiones parlamentarias de cada uno de estos proyectos, para luego realizar el análisis de Roll Call. Cada uno de estos apartados revisa por separado los procesos en la Cámara Baja y en Senado. Finalmente, se exponen las conclusiones de este Informe.

Las discusiones en el Parlamento

En este apartado se revisan, a nivel argumentativo, las principales posturas de los parlamentarios respecto de cada uno de estos proyectos, revisando el nivel de coherencia del discurso a nivel de partidos, del contraste entre parlamentarios de Santiago frente a los de regiones, y a nivel de las Cámaras del Congreso.

Proyecto de ley sobre Reforma Constitucional en materia de gobierno y administración regional. Boletín 3436-07

El origen de la Ley

Este proyecto fue enviado a la Cámara de Diputados, a través del Mensaje Presidencial 47-350, el 11 de diciembre de 2003. Según queda establecido en el proyecto original, la finalidad de esta propuesta era “perfeccionar el sistema de gobierno y administración interior del Estado, perfeccionando la descentralización y sus estructuras internas”²⁶⁸. El proyecto en cuestión tenía carácter de reforma constitucional, siendo requeridos hasta dos tercios de los votos de los parlamentarios en ejercicio para su aprobación.

La propuesta enviada por el Ejecutivo al Congreso incluía una serie de modificaciones, entre las cuales se incluían

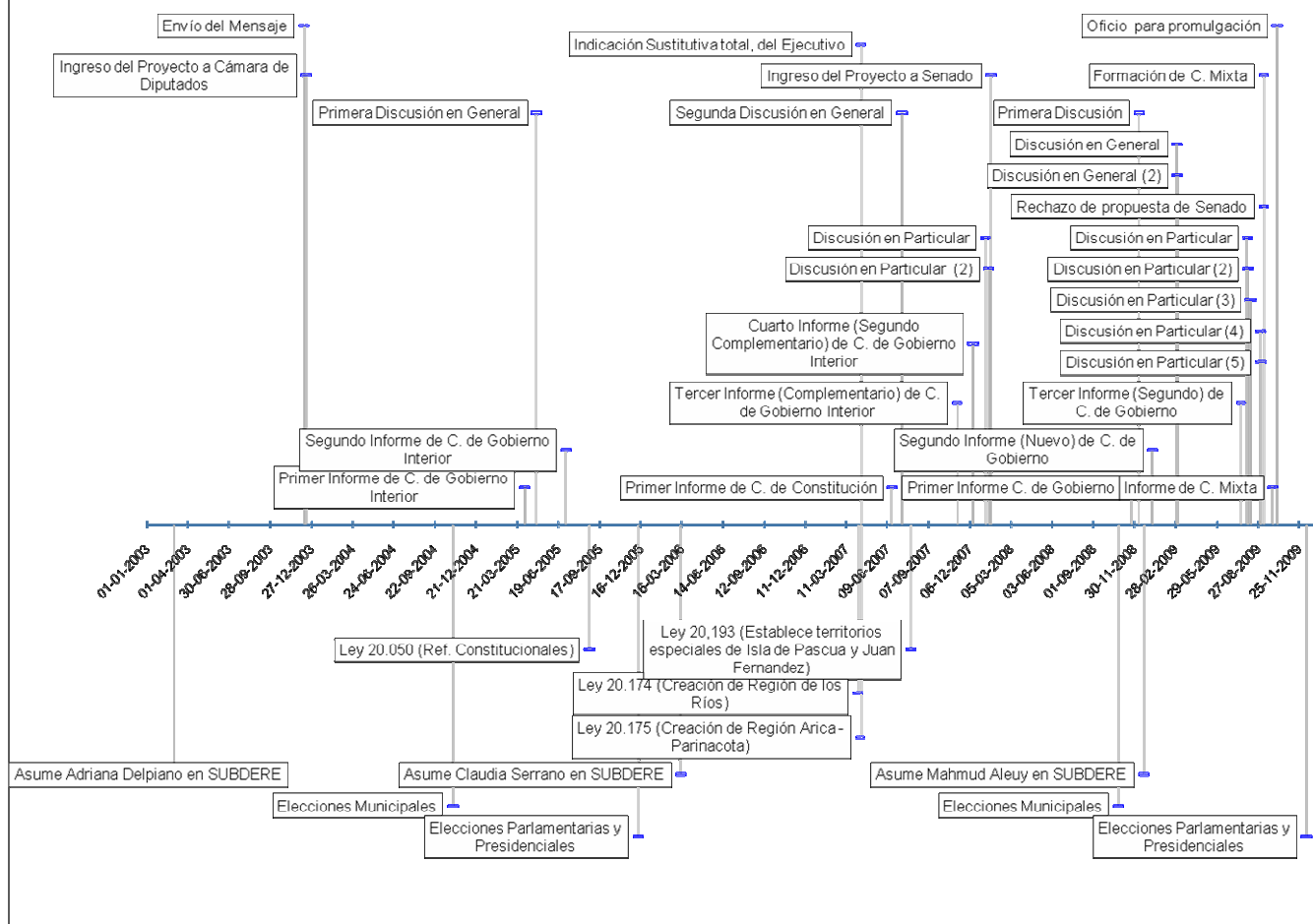
- a. Eliminación de la referencia constitucional, en relación a la creación de nuevas regiones del país. Se buscaba de esta manera facilitar la creación de nuevas regiones, pasando a ser esta materia de una ley de quórum calificado, y no de la constitución, reduciéndose en ello las mayorías parlamentarias necesarias. El principal argumento esbozado en este sentido es que han existido

²⁶⁸ Mensaje Presidencial del 11 de diciembre de 2003 N° 47-350, pág. 1. Disponible en http://camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=3757&prmBL=3436-07

importantes cambios desde la división político administrativa del país (a cargo de CONARA en 1974), relativo a aspectos económicos, sociales, demográficos, de infraestructura y geopolítica, dándose en el transcurso del tiempo una mayor importancia al componente geográfico en el tema, que no se corresponde necesariamente con los criterios utilizados en la formación de las regiones.

- b. Creación de un estatuto especial, para reconocer explícitamente la particularidad de los territorios insulares de Isla de Pascua y Juan Fernández.
- c. Reforzamiento de la figura del Intendente, a través de la consagración legal de algunas potestades que, en algún grado, ya tenían, como la consagración de la Potestad Reglamentaria del Intendente, al otorgarle la facultad de dictar normas para la ejecución de leyes en su región, a partir de la extensión de la facultad del Presidente de la Republica de dictar normativas generales.
- d. Consagración del Intendente como órgano ejecutivo del gobierno regional, tanto como presidente del mismo y como representante del ejecutivo en el gobierno regional.
- e. Elección popular del Consejo Regional (CORE), mediante sufragio universal. Se buscaba provocar, de esta manera, un mayor involucramiento de la ciudadanía en el devenir de su región, el fortalecimiento de su identidad regional, y promover la constitución de actores locales autónomos.
- f. Creación de un mecanismo específico para el traspaso de competencias, desde el nivel central, hacia los gobiernos regionales. Si bien en estricto rigor esta es una nueva facultad del Presidente de la Republica, permitiría el traspaso de competencias de nivel central o de servicios públicos que operen en determinada región, con los correspondientes recursos y personal adecuado, lo que reforzaría las capacidades de gestión de los gobiernos regionales.
- g. Establecimiento constitucional de las áreas metropolitanas, como una medida para enfrentar temáticas que estaban por sobre las capacidades de los municipios, además, y ajenas de las capacidades de los gobiernos regionales.
- h. Ampliación de los actores entre quienes pueden suscribir convenios de programación de inversión pública, ya no solo limitándose a los gobiernos regionales y ministerios, sino también a municipios y otros gobiernos regionales
- i. Reforzamiento de la figura del gobernador, a partir de la consagración explícita de su función como ejecutor de las tareas del gobierno interior
- j. Supresión del Consejo Económico y Social a nivel provincial, dada la escasa relevancia práctica que ha tenido.

Reforma Constitucional en materia de Gobierno y Administración Regional



El debate en la Cámara de Diputados

En primer lugar, este proyecto de ley fue ingresado a la Cámara de Diputados, y remitido a la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social, donde si bien se aprobó inicialmente de manera unánimemente la idea de legislar, permaneció en discusión durante 16 meses antes de ser evacuado el primer informe de ésta. En este intertanto, la Comisión contó con la visita del entonces Ministro del Interior, José Miguel Insulza; de la subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, Adriana Delpiano; y de los académicos Rodrigo Cabello, Eduardo Pérez, Raúl Bertelsen, Juan Carlos Ferrada, Humberto Nogueira, Teodoro Ribera, Francisco Zúñiga, Sergio Boissier y Esteban Marinovic. En líneas generales, es posible mencionar que los miembros de la comisión se pronunciaron favorablemente a reducir la rigidez existente respecto a estas materias, al estar sujetas a la Constitución de la República, traspasándolas a materias de Ley Orgánica Constitucional (respecto a la creación de nuevas regiones, el traspaso de atribuciones hacia los gobiernos regionales o la elección directa del CORE)²⁶⁹. Finalmente, el informe fue despachado el 6 de abril de 2005.

Luego de este informe, el proyecto fue discutido en general en la Cámara de Diputados el 3 de mayo de 2005. En esta sesión, los parlamentarios se enfocaron en el real alcance del proyecto en discusión, notándose claramente dos tendencias. Por un lado, un grupo de Diputados, que destaca en sus intervenciones la gran importancia que tiene este proyecto en materia de descentralización del país. Un reflejo de ello lo podemos encontrar en

“Esta reforma es una señal muy potente, en el sentido de que las regiones van a alcanzar más autonomía, más independencia y, por tanto, más gobernabilidad”

Diputado Roberto Delmastro, Distrito 53, RN

“[Mediante esta reforma] Primero, se perfecciona la democracia, a través de la elección de los consejeros regionales; segundo, se mejora el aspecto financiero entregando más recursos y trato igualitario a las regiones respecto de Santiago; tercero, se mejora la gestión, posibilitando una buena administración regional y, finalmente, se modifica la división territorial, alterando la población requerida para crear a nuevas regiones, provincias y comunas.”

Diputado Carlos Hidalgo, Distrito 15, RN

A través de estas intervenciones, los Diputados se refieren a este proyecto sin mencionar a posibles aspectos negativos que este pudiese tener, sino enfocándose en las posibilidades que se abren a través de esta nueva legislación propuesta.

Por otro lado, un importante grupo de parlamentarios interviene para hacer saber su malestar frente al proyecto, pues perciben como bastante escaso el alcance que tiene, al

²⁶⁹ El informe de la comisión no hace referencias directas a diálogos e ideas expuestas por cada parlamentario, por lo que no es posible realizar referencias explícitas en este punto.

proponer un avance de carácter marginal. Entre algunas de las declaraciones que podemos encontrar que exponen este punto están

“[...] los avances consignados en el informe son escasos para las aspiraciones que algunos teníamos en determinadas materias.”

Diputado Exequiel Silva, Distrito 53, PDC

“Si queremos avanzar, lo único relevante sería elegir a los consejeros regionales. [...]. La descentralización no avanzará si el gobierno central no se desprende de facultades y no traspase recursos a las instancias regionales y comunales. [...] [Este proyecto] nos parece un tibio avance que no debe esconder una realidad fundamental: el país se ha centralizado significativamente en los últimos años”

Diputado Víctor Pérez, Distrito 47, UDI

“Esta iniciativa no avanza en la línea que uno esperaba en cuanto al tratamiento de los gobiernos regionales. Me refiero a atreverse a regionalizar y a desconcentrar la inversión regional.

[...]

A mi juicio, existe temor de entregar a los órganos regionales, al intendente y al consejo regional, que representa a los diversos partidos políticos, la decisión de cómo desarrollar su respectiva región, en qué invertir y cómo hacer crecer aquellas áreas en las que tienen potencialidades.

[...]

Descentralizar las atribuciones del gobierno central hacia las autoridades municipales o desconcentrar sus funciones en los gobiernos regionales.

Ése es el punto; pero aquí no estamos descentralizando. Por otro lado, este proyecto tampoco aborda la desconcentración.”

Diputado Mario Varela, Distrito 20, UDI

Las críticas en este punto son especialmente ácidas desde los parlamentarios de UDI, los que se refieren a la ausencia de una real preocupación del gobierno en avanzar en estos temas. Ahora bien, es importante considerar que en las intervenciones de estos diputados dejan en claro que de todas maneras aprobarán el proyecto (que está siendo discutido sólo en general), pero que realizarán una serie de indicaciones en su minuto, para reformularlo.

Por supuesto, hay algunos Diputados que se mueven entre las dos posiciones mencionadas, apoyando el proyecto presentado, pero de paso, realizando algunas apreciaciones.

“[...] me parece que el proyecto sólo constituye una pincelada leve. Es indudable que cualquiera cosa que se haga es mejor que no hacer nada. Por lo tanto, considero que se debe realizar el estudio particular en la comisión, con el objeto de profundizar allí lo que es la verdadera regionalización. Aquí estamos hablando con el corazón.”

Diputado René Manuel Gracia, Distrito 52, RN

“Por ello, aun cuando este proyecto es un avance tímido, muy elemental,

muy básico y lento, como lamentablemente ocurre en nuestro país con todos los temas de descentralización, de todas maneras -como bancada- lo consideramos un avance importante.”

Diputado Jaime Quintana, Distrito 49, PPD

“[...] el proyecto de reforma constitucional, que toca uno de los pilares de la regionalización en Chile, representa un paso adelante en esa materia, aunque tímido para quienes representamos a las regiones del país.”

Diputado Alberto Robles, Distrito 6, PRSD

No es sorprendente en este punto, que los parlamentarios que realizan estas declaraciones son generalmente parlamentarios de Concertación, y de distritos de regiones. En general, el debate en esta Discusión estuvo en manos de los miembros de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, de ambas coaliciones, y de parlamentarios que representaban a distritos de regiones.

Al finalizar el orden del día, en la votación finalmente los diputados aprobaron en general el proyecto de ley, por 87 votos a favor y una abstención (siendo necesarios 69 votos, al tratarse de una Reforma Constitucional). No se registraron votos por la negativa.

Luego de este trámite, el proyecto de ley fue enviado nuevamente a la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social, para que ésta elaborara un segundo informe, generando el espacio para que los Diputados pudiesen presentar indicaciones al proyecto. De las 4 indicaciones presentadas en esta oportunidad, las 4 fueron rechazadas por la Comisión. El informe de esta fue evacuado el 6 de Julio de 2005

A partir de este momento del trámite legislativo respectivo a esta ley, ocurren tres eventos que son fundamentales para entender el desarrollo de este proyecto. En primer lugar, el 26 de agosto de 2005 fueron aprobadas amplias Reformas Constitucionales a los principales capítulos de la Constitución chilena. En segundo lugar, en diciembre de 2005 y enero de 2006 se llevaron a cabo las elecciones parlamentarias y presidenciales, que reordenaron el sistema político. Un tercer acontecimiento importante en relación a este proyecto es la aprobación de las leyes que crearon las regiones de Los Ríos y Arica-Parinacota, los días 5 y 11 de abril de 2007, respectivamente. Estos acontecimientos deben ser considerados, pues cambiaron profundamente las materias sobre las cuales se refería el proyecto inicial. Un ejemplo de ello tiene que ver con las reformas constitucionales de 2005, las que dejaron sin sentido este proyecto, en tanto hacía referencia a algunas materias que debieron ajustarse a la nueva legislación en términos formales. El nuevo gobierno, que asume en marzo de 2006, por tanto presentó al Congreso una Indicación Sustitutiva Total el 12 de abril de 2007, un día después de la aprobación de la creación de la región de Arica-Parinacota.

El nuevo proyecto de ley es visiblemente más reducido que el anterior, y no está disponible en línea (siendo solo es posible acceder a este indirectamente, a través del Informe elaborado

por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia²⁷⁰). En este, se menciona que el nuevo proyecto de ley:

- a. Remite a la ley la forma en que se renovarán cada cuatro años los senadores.
- b. Introduce tres modificaciones formales para precisar las inhabilidades e incompatibilidades que afectan a los consejeros regionales, distinguiéndolos de los intendentes.
- c. Agrega a los Alcaldes entre los cargos que son incompatibles con los de Intendente, Gobernador, Consejero Regional y Concejal.
- d. Dispone la elección directa de los Consejeros Regionales.
- e. Faculta al Presidente de la República para transferir a los gobiernos regionales, mediante decreto supremo fundado, determinadas funciones y atribuciones de los servicios públicos, como también recursos y el personal correspondiente para su desempeño.

Como puede notarse, la nueva propuesta se reduce, pues varias materias que estaban consideradas en el proyecto original son reformadas y/o incluidas en el paquete de reformas de 2005. Entre ellas está la regulación por una Ley Orgánica Constitucional, y no mediante la Constitución, de la creación de nuevas regiones²⁷¹. De esta manera, la propuesta desde este entonces planteada se enfoca la facultad del Presidente de la República para transferir a los gobiernos regionales determinadas competencias, y en la elección directa del CORE mediante votación directa.

Para este nuevo proceso, la Comisión anteriormente mencionada contó con la visita de varias personas, vinculadas con idearios de descentralización, así como también de asistencia jurídica²⁷².

A diferencia del trabajo realizado en el informe anterior, esta comisión debió discutir una serie de indicaciones que se le realizaron al proyecto de ley. Entre las principales destacan

- a. De los diputados Álvarez (UDI), Álvarez-Salamanca (RN), Ascencio (DC), Becker (RN), Bertolino (RN), Burgos (DC), Bustos (PS), Cardemil (IND), Chahuán (RN), Cristi (UDI),

²⁷⁰ Al inicio de la tramitación en la Cámara de Diputados se acordó que el proyecto de ley fuese discutido en la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social; y que luego de que esta despachase su Segundo Informe, el proyecto se discutiese en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara.

²⁷¹ El texto de la Constitución vigente hasta el 26 de agosto de 2005 está disponible en http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-24.0525136469/folder.2005-10-24.4238162177/Constitucion1980.pdf/download

²⁷² Los asistentes a la comisión fueron Claudia Serrano Madrid, Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo; Samuel Garrido Ruiz, Subsecretario subrogante, Luis Angulo Rantul, Jefe de Políticas de la Subsecretaría; Rodrigo Cabello Moscoso, Jefe de la División Legislativa; Axel Callis Rodríguez, Jefe de Gabinete de la Subsecretaría; Álvaro Villanueva Rojas, asesor jurídico; Manuel Millones Chirino, consejero regional de la región de Valparaíso y Presidente de la Comisión Jurídica de la Asociación Nacional de Consejeros Regionales; Gustavo Paulsen Britto, Vicepresidente de la misma Asociación; César Pérez Peña, asesor jurídico del Consejo Regional de Valparaíso y secretario de la Asociación; Christian Suárez Crothers, Director del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Talca; Heinrich von Baer von Lochow, Presidente del Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile; Pedro Guzmán Ferrer, asistente ejecutivo del mismo Consejo; Sergio Boissier Etcheverry, experto en descentralización, y Bettina Horst von Thadden, investigadora del Programa Económico del Instituto Libertad y Desarrollo. Obtenido desde el Informe de la Comisión, disponible en http://camara.cl/ply/ply_detalle.aspx?prmID=3757&prmBL=3436-07

- Delmastro (RN), Díaz del Río (IND), Enríquez-Ominami (PS), Errázuriz (IND), Forni (UDI), Galilea (RN), García Huidobro (UDI), Godoy (RN), González (PPD), Herrera (RN), Insunza (PPD), Isasi (IND), Lorenzini (DC), Martínez (RN), Cristián Monckeberg (RN), Nicolás Monckeberg (RN), Monsalve (PS), Ojeda (DC), Palma (RN), Paredes (PS), Roberto Sepúlveda (RN), Rossi (PS), Rubilar (RN), Salaberry (UDI), Tohá (PPD), Valcarce (RN), Vargas (RN) y Walker (DC), para establecer que cada región del país constituyera, a lo menos, una circunscripción electoral. Esta indicación se hace, en el marco de otorgarle representación senatorial a la recientemente creada región de Arica Parinacota, y finalmente es aprobada en la comisión por 8 votos a favor, y 4 en contra, sin que se produjese debate en ello²⁷³.
- b. Nueva conformación del CORE, a través de Consejeros Regionales elegidos por votación directa, pudiendo ser reelectos; no obstante, sin posibilidad de optar a cargos de elección popular sino hasta 4 años después de concluir el período por el cual han sido electos. Esta indicación fue objeto de un amplio debate al interior de la Comisión, la que finalmente optó por suprimir el impedimento a la postulación a otros cargos de elección popular, y agregando además un inciso, según el cual los consejeros regionales podrán renunciar a sus cargos si les afecta una enfermedad grave²⁷⁴.
 - c. Nueva facultad del Presidente de la República, al darle la oportunidad de transferir funciones y atribuciones de ministerios y servicios públicos a gobiernos regionales, por su iniciativa propia o por petición de los COREs. Luego de la discusión, la propuesta es rechazada, pues, a pesar del argumento del ejecutivo, que apunta a la posibilidad de entregar nuevas atribuciones a los gobiernos regionales, prevalece la idea de que esta indicación entregaba aun más poder a un ejecutivo en un presidencialismo percibido ya exacerbado, al darle un espacio que estaría por sobre sus atribuciones actuales, e incluso, sobre las del Congreso.
 - d. Indicación presentada por los Diputados Álvarez (UDI), Álvarez-Salamanca (RN), Ascencio (DC), Becker (RN), Bertolino (RN), Burgos (DC), Bustos (PS), Cardemil (IND), Cristi (UDI), Chahuán (RN), Delmastro (RN), Díaz del Río (IND), Enríquez-Ominami (PS), Errázuriz (IND), Forni (UDI), Galilea (RN), García Huidobro (UDI), Godoy (RN), González (PPD), Herrera (RN), Insunza (PPD), Isasi (IND), Lorenzini (DC), Martínez (RN), Cristián Monckeberg (RN), Nicolás Monckeberg (RN), Monsalve (PS), Ojeda (DC), Palma (RN), Paredes (PS), Rossi (PS), Rubilar (RN), Salaberry (UDI), Roberto Sepúlveda (RN), Tohá (PPD), Valcarce (RN), Vargas (RN) y Walker (DC), estableciendo una disposición transitoria en la Constitución, para permitir a la región de Arica Parinacota constituir la 20ª circunscripción electoral, pero siendo esta representada por los Senadores de la 1ª Circunscripción, hasta que no se modificase la Ley Orgánica Constitucional sobre elecciones populares y escrutinios. Sin debate, esta propuesta fue aprobada por 6 votos a favor, 3 en contra y 2 abstenciones.
 - e. Otras indicaciones discutidas en la Comisión son ajustes a la legislación existente, para la incorporación de las propuestas, siendo todas ellas aprobadas por unanimidad

Finalmente, el informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia fue despachado el 19 de Junio de 2007. Si bien correspondía, en estricto rigor, la Discusión en Particular en la Cámara Baja, por acuerdo de los comités parlamentarios se decidió discutir una vez más en general, para de ahí posibilitar el espacio para la presentación de nuevas indicaciones, para que posteriormente volviese a Comisión, y luego esta presentase un nuevo informe

²⁷³ Si bien es posible inferir cual fue la votación individual de cada parlamentario, a partir de lo nuevamente mencionado en el informe, no es posible saberlo ciertamente, pues el detalle de cada votación no está disponible.

²⁷⁴ Este punto se convertirá en un importante foco de conflicto en la tramitación del proyecto, que se analizará en mayor profundidad más adelante.

A sabiendas de que el proyecto volvería a Comisión, los parlamentarios realizaron una serie de intervenciones, muchas de las cuales son bastante generales y similares a las que se vieron en la primera discusión general. Nuevamente, es posible distinguir a priori tres posturas frente al proyecto, de quienes están absolutamente a favor, de quienes la consideran un proyecto con alcances mínimos e insuficientes, y quienes, si bien realizan algunas críticas al señalar que el proyecto no es una solución a los problemas de concentración existentes, al menos reconocen es un esfuerzo que debe ser considerado.

En este punto, la bancada de UDI nuevamente asume una crítica no menor en torno al proyecto de ley. Entre algunas de las declaraciones que son posibles de considerar está

“[...] lo más razonable es un debate en materia de descentralización, que implique reformas globales al sistema de administración y gobierno de las regiones, cuestión que, hasta ahora, no ha tenido un tratamiento efectivo por parte del Gobierno, que sólo ha intentado subsanar mediante propuestas muy parciales, como la actual.”

Diputado Ramón Barros, Distrito 35, UDI

Si bien el proyecto es discutido ampliamente en esta sesión, y a pesar de que se sabe que no se votará en aquel día, ya es posible visualizar cual será uno de los principales puntos conflictivos durante gran parte del proceso legislativo de esta ley: la elección directa de los Consejeros Regionales. A pesar de que la normativa que está siendo discutida señala el cambio, pero no la formula específica que se utilizará para la elección (dejando ello para una discusión posterior, de Ley Orgánica el tipo de papeleta, las formulas electorales, las magnitudes de los distritos, etc.), en este punto, el debate está marcado entre los parlamentarios que apoyan esta nueva propuesta para la conformación del Consejo Regional, y aquellos que no consideran este punto como necesario o adecuado para avanzar en temas de descentralización

Entre algunos comentarios de quienes están a favor de este nuevo mecanismo están

“Hay consenso en elegir mediante votación directa a los consejeros regionales. Si es por sufragio universal o por un sistema de votación popular, será un tema técnico que se tendrá que discutir, pero los consejeros regionales deben responsabilizarse frente a la comunidad y la ciudadanía de las regiones saber quiénes son sus consejeros. Además, el cargo debe ser ejercido por quien haya obtenido mayor votación; si es por lista o por votación individual, no importa. Lo relevante es que la ciudadanía vote por sus consejeros”

Diputado Alfonso de Urresti, Distrito 53, PS

“Una de las medidas más importantes que se contemplan es la elección de los consejeros regionales, necesaria para que los gobiernos regionales adquieran mayor consistencia y representatividad, ya que con ella los consejeros tendrán la importancia, la competencia y la autoridad para tomar las medidas en relación con las grandes políticas, orientaciones y prioridades de desarrollo regional, así como en relación con la distribución de los recursos que se entreguen a las regiones. Sin embargo, la elección de los consejeros regionales es absolutamente insuficiente si

no se contempla la elección de los presidentes de los gobiernos regionales o, en su defecto, de los intendentes.”

Diputado Rodrigo González, Distrito 14, PPD

Este último punto, señalado por el Diputado Rodrigo González, relacionado con la elección de un Presidente del Gobierno Regional, aparece en varias ocasiones, acompañando esta idea. Los diputados, principalmente de la coalición oficialista, argumentan estos dos puntos en torno a la alta posibilidad de conflicto que pudiese darse entre un Gobierno Regional electo y un Intendente designado por el Ejecutivo, y la idea de democratizar²⁷⁵ ampliamente los espacios de decisión regionales.

Desde el otro punto de vista, algunos parlamentarios señalan su escepticismo con relación a la elección del CORE, en el marco de un proyecto de ley que les parece insuficiente para el cumplimiento de los objetivos propuestos

“No me interesa que se elijan o no los consejeros regionales. Me interesa que se alleguen recursos y se dé autonomía para gestionarlos, a través de decisiones tomadas en las regiones y no impuestas desde el nivel central. Lo que queremos es que la legislación sea eficiente, ya que si los parlamentarios hemos sido cuestionados, es por este tipo de proyectos de ley, oportunistas, como se ha hecho muchas veces, por lo que después la gente no nos cree. Si se quiere hacer algo democrático y bueno para las regiones, tomémonos el tiempo y hagámoslo como corresponde. Pero solucionemos el problema de fondo.”

Diputado Manuel Rojas, Distrito 4, UDI

Finalmente, el proyecto fue enviado nuevamente a la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social, para que esta recibiera nuevas indicaciones por parte de los Diputados en torno al tema.

En esta comisión, de la que finalmente se generaron dos informes (un Informe Complementario y un Segundo Informe Complementario, fechados el 8 de noviembre y el 13 de diciembre de 2007, respectivamente), si bien se presentaron una serie de indicaciones, finalmente las indicaciones relevantes que resultaron ser aprobadas fueron

- a. Presentada por los diputados Aguiló (PS), Alinco (PPD), Álvarez-Salamanca (RN), Ascencio (DC), Bustos (PS), Delmastro (RN), De Urresti (PS), Escobar (IND), Enríquez-Ominami (PS), Espinosa (PRSD), González (PPD), Robles (PRSD), Soto (PPD), Sule (PRSD), Tohá (PPD) y Vallespín (DC), para eliminar la atribución del Intendente como Presidente del Consejo Regional.
- b. De los diputados Díaz (PRI) y Rossi (PS), para ampliar de uno a dos años, contando desde el día de la votación correspondiente, la inhabilidad de los Ministros, Subsecretarios, Intendentes y Gobernadores, para postular a un cargo parlamentario. El

²⁷⁵ Democratización, generalmente entendida por los parlamentarios como la generación de vínculos directos entre la ciudadanía y sus representantes.

principal argumento para la aprobación de esta indicación, es la homologación de la legislación existente con respecto a los fiscales del ministerio público.

Es importante mencionar que, a diferencia de lo que ocurrió en el proceso anterior, donde vemos que diputados de todas las bancadas (a excepción de parlamentarios del PRSD) presentan conjuntamente algunas indicaciones, lo que de paso permite su aprobación en las comisiones correspondientes, en esta parte de la discusión las indicaciones son presentadas por parlamentarios de todas las bancadas, a excepción de los parlamentarios de UDI, que a su vez no presentan indicaciones para ser discutidas en la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social.

Pasando estos trámites, en la discusión en particular del proyecto de ley, que se realiza en las sesiones del miércoles 9 y jueves 17 de enero de 2008, el debate nuevamente vuelve a estar en términos muy parecidos a los que ya se han mencionado, aunque se perciben posturas mucho más definidas que las mostradas en las discusiones anteriores, en torno principalmente a partidos políticos.

Por un lado, respecto al proyecto se menciona

“[...] resultará impopular votar en contra de esta iniciativa, pero peor me resulta votar favorablemente y ser cómplice de una reforma que, de prosperar, se transformará, desde mi perspectiva, en una nueva frustración para millones de chilenas y de chilenos de regiones.

Diputado Enrique Estay, Distrito 49, UDI

“[...] este proyecto no soluciona los problemas reales de las regiones. El problema [es] [...] cómo hacer un país realmente justo, en el que las regiones no deban mendigar los recursos ni que haya que esperar que le vaya mal a un proyecto como el Transantiago para que se compense a las regiones con los fondos que necesitan”

Diputado Manuel Rojas, Distrito 4, UDI

“A mi juicio, el proyecto en debate no soluciona ni un ápice el tremendo problema que tenemos en las regiones.”

Diputada Marisol Turres, Distrito 57, UDI

Como es posible notar, las apreciaciones de los parlamentarios UDI, cuando hablan en términos generales sobre este proyecto, nuevamente ponen el énfasis en el limitado alcance que tendría este proyecto en concreto para las personas. Ahora bien, es frecuente que las intervenciones de los parlamentarios de esta bancada estén vinculadas con la elección directa del Consejo Regional. Las críticas en este punto son notablemente abiertas, la mayoría de las cuales forman parte de las intervenciones de los parlamentarios ya mencionados (es decir, forman parte importante del argumento de la bancada)

“[...] quienes votemos en contra lo haremos convencidos de que con este tipo de proposiciones y de reformas no se avanzará un ápice en el traspaso de decisiones desde el poder central hacia las regiones. Lo que es aún peor, con esta fórmula electoralista, de elección directa de los

consejeros regionales, sólo conseguiremos que las decisiones y las asignaciones de recursos se basen en criterios políticos y no técnicos.

[...]

Con el sistema de elección directa de los consejeros regionales, lo que se consigue finalmente es darle pega a un sinnúmero de operadores políticos que hoy están cesantes. Es duro decirlo, pero es la pura y simple verdad.

Las comunas, con esta reforma, no ganarán nada; los únicos que ganarán serán los parásitos y los sedientos de poder, que harán cualquier cosa por mantenerse en sus cargos y por mantener conformes a su clientelismo político.”

Diputado Enrique Estay, Distrito 49, UDI

“Es cierto que nos ofrece la oportunidad de que la gente tenga una elección más, la cual todavía no sabemos cómo va a ser exactamente. En definitiva, ¿en qué le va a cambiar la vida a la gente de regiones el tener un papel más donde votar? Al final, nuestra pelea no es por votar más, sino para dar mayores oportunidades a todas las personas. Claramente, un voto más o un voto menos no le va a cambiar la vida a nuestra gente.”

Diputada Marisol Turres, Distrito 57, UDI

“La Concertación no cree en la descentralización. No puede entenderse de otro modo si se cuadra sin cuestionamiento con este proyecto, tan mezquino que no representa mayores cambios para las regiones, sus habitantes y su poder de decisión y administración. Se trata de una propuesta exclusivamente electoral.

La UDI cree en las regiones y se cuadra con su gente. Por eso, queremos profundizar las competencias locales y su democracia interna con medidas que den poder real a las personas y a su capacidad de decisión efectiva, no como lo plantea este proyecto.”

Diputado Sergio Bobadilla, Distrito 45, UDI

Claramente, las críticas que acá se exponen apuntan hacia el rechazo absoluto que genera en la bancada gremialista la elección de un CORE, a partir de criterios electorales, por los *nefastos* efectos que esta reforma podría generar, en relación al menos con el estado actual de la situación, a las malas prácticas políticas que se podrían dar, y a la *utilización política* que la Concertación estaría buscando con la aprobación de esta ley, en términos electorales (mayores oportunidades de clientelismo, etc.).

Por otro lado, parlamentarios de las bancadas restantes se hacen cargo de las críticas de los parlamentarios de UDI, al mencionar que

“Esta es una reforma acotada desde todo punto de vista, un paso gigantesco en favor de la descentralización y de la democracia.”

Diputado Esteban Valenzuela, Distrito 32, Independiente

“Se dice que el proyecto no soluciona los problemas. ¡Claro que no

soluciona todos los problemas nacionales! ¿Cómo hacer un país justo? se preguntan. Pero si no avanzamos en esta materia y damos argumentos estériles para no avanzar, no vamos a hacer ni lo uno ni lo otro.”

Diputado Sergio Ojeda, Distrito 55, PDC

“[Citando al Presidente de CONAREDE, Heinrich von Baer] ‘si no avanzamos ahora a lo menos en estas reformas, las regiones y el país perdemos toda una década. En la práctica, corremos el riesgo de que, por exigirlo todo, finalmente no avancemos nada.’”

Diputado Germán Becker, Distrito 50, RN

Como es posible notar, ya es posible notar que el proyecto cuenta efectivamente con el apoyo del resto de las bancadas, inclusive de RN, compañero de coalición con UDI, adoptando una postura en el discurso claramente diferenciada. Con respecto al principal foco de disenso en este proyecto, la elección directa del CORE, es posible revisar declaraciones de algunos diputados en relación a

“Si no somos capaces de instalar en las regiones figuras elegidas por la soberanía popular, junto al poder presidencial, representado por el intendente y por el gobierno regional, tendremos que seguir con un mecanismo del que debemos avergonzarnos”

Diputado Antonio Leal, Distrito 3, PPD

“[...] la elección directa los va a legitimar frente a la ciudadanía. [...] esa legitimidad también les va a implicar responsabilidades. Van a tener que rendir cuenta de su labor, estarán en el escrutinio público respecto de cómo desarrollan sus acciones y el cometido que se les dio con el cargo para el cual fueron elegidos.”

Diputado Renán Fuentealba, Distrito 9, PDC

Los parlamentarios, en este punto, mencionan que existe una especie de *necesidad* de reforma, para salir del actual estado *vergonzoso* en el que se encuentra este mecanismo, para avanzar hacia representantes en los gobiernos regionales con mayores niveles de legitimidad.

Hasta este punto, las intervenciones señaladas en este informe, relativas a esta discusión, son relativamente coherentes con las posturas que debiesen esperarse en esta situación: esto es, un dialogo entre UDI y el resto de las bancadas, en relación a los alcances de esta reforma y a la nueva distribución de poder a nivel regional, al cambiar el origen de este. Mas, hay dos elementos que serán claves de esta discusión, muy poco profundizados, al menos de manera abierta, en el debate en la Cámara, que serán importantes fuentes de abierta discusión a posterior en el Senado, que tienen que ver con los alcances prácticos y políticos de la reforma propuesta, en relación a la nueva configuración de poder y a la relación que las nuevas autoridades, dotadas esta vez de una legitimidad ciudadana directa, con las autoridades ya existentes. Sobre este punto, la única intervención en todo el debate que reconoce esta arista de la reforma es

“[La elección directa del CORE] No se trata de una elección más, sino de un proceso solicitado por la gran mayoría de los consejeros regionales de

las bancadas más diversas. [...]. La única explicación lógica que pueden tener [algunos diputados] para oponerse de manera rotunda a que los consejeros regionales sean elegidos es el temor a perder su cupo parlamentario, a ser desplazados por sus mismos consejeros regionales, quienes, en algún momento, pueden hacer bien las cosas, trabajar en terreno y convertirse el día de mañana en parlamentarios.”

Diputado Fidel Espinoza, Distrito 3, PRSD

Si bien la existencia del conflicto de interés es evidente, a partir de la información disponible es imposible corroborar esta idea, pues pertenece a motivaciones personales de los parlamentarios, que no están registradas en algún informe o acta. Ahora bien, el otro conflicto que se reconoce en ciernes, de aprobarse la indicación referida al respecto, se hace evidente en

“[...] [hay] otro ámbito de discusión respecto de la relación entre los consejos regionales y el intendente. En la proposición que se discute se dice que los consejeros regionales elegirán su propio presidente. Es evidente que en la medida en que este organismo tenga mayor poder en la región, tratándose de una república con un sistema unitario de gobierno, esto hay que pensarlo muy bien para que no se produzca una disputa permanente de liderazgo entre el intendente, que representa al gobierno central en la región, y, el un presidente de un consejo regional que va a tener una legitimación democrática distinta, aunque por vía indirecta, y que presidirá un organismo que asigna recursos.”

Ministro José Antonio Viera-Gallo, Secretario General de la Presidencia

Posteriormente, al ser votado el proyecto en particular por la Cámara de Diputados, se redujo bastante en relación al proyecto original, en tanto fue despachado al Senado cuatro de los diez puntos en votación. Esto se explica principalmente al alto quórum que necesitaban estas reformas para ser aprobadas (de tres quintos de los diputados en ejercicio), lo que otorgaba a las bancadas disidentes un alto poder de veto.

Las reformas que finalmente fueron aprobadas fueron

- a. Una nueva redacción en materia de circunscripciones electorales, para que cada región del país constituya, a lo menos, una circunscripción; y, además, el establecimiento de que los senadores durarán ocho años en su cargo y se renovarán alternadamente cada cuatro años, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva. De esta manera, se elimina la referencia existente en la Constitución de ‘regiones pares’ y ‘regiones impares’ para las votaciones de Senadores, y para permitir que la región de Arica Parinacota sea una circunscripción.
- b. El nuevo mecanismo para la conformación del Consejo Regional, para que esté integrado por consejeros elegidos por sufragio universal, con una duración de cuatro años en sus cargos y la posibilidad de ser reelectos.
- c. Una nueva facultad del Presidente de la República, para que este pueda, en conformidad a la ley orgánica constitucional respectiva, transferir a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, en materias de

ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.

- d. Disposiciones menores, para mantener la coherencia del texto con las leyes ya existentes.

Por otro lado, se rechazó la elección de un Presidente del Consejo Regional en manos de los Consejeros Regionales, quitándole esta atribución al Intendente, así como también la legislación concreta para que la nueva región de Arica Parinacota eligiese Senadores²⁷⁶

Luego de estas votaciones, el 17 de enero de 2008 el proyecto pasa en manos del Senado, donde ingresa a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización.

El debate en Senado

Los miembros de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado comenzaron a discutir esta ley en la sesión correspondiente al 8 de abril de 2008, donde recibió la visita de la entonces Subsecretaria de Desarrollo Regional Claudia Serrano. Otros invitados a esta comisión fueron el Presidente de la Comisión Jurídica de la Asociación Nacional de Consejeros Regionales, Manuel Millones, el Presidente de CONAREDE, Heinrich von Baer, a los académicos Jorge Bermúdez, Bettina Horst, Eduardo Cordero, Arturo Aylwin, Eduardo Aldunate, Francisco Zúñiga, Manuel Antonio Garretón, entre otros.

A pesar de que no existe un registro de las intervenciones de los Senadores de la Comisión al pie de la letra, el informe de ésta permite conocer cuáles fueron los términos en que se dio el dialogo. Hay que mencionar que los parlamentarios miembros de la comisión, Senadores Carlos Bianchi (Independiente, Circunscripción 19), Ricardo Núñez (PS, Circunscripción 3), Jaime Orpis (UDI, Circunscripción 1), Víctor Pérez (UDI, Circunscripción 13), Hosaín Sabag (PDC, Circunscripción 12), son todos representantes de Circunscripciones de regiones, lo que podría explicar en parte el debate que se dio en ella.

En primer lugar, los Senadores concuerdan en que el proyecto que recibieron desde la Cámara de Diputados es bastante impreciso, al dejar varios asuntos inconclusos, que debiesen ser consideradas en esta etapa. Si bien la idea de legislar sólo es aprobada el día 2 de julio de 2008, e incluso se aplicó el artículo 125 del reglamento, para así comenzar nuevamente toda la discusión del proyecto en la comisión, es sorprendente el alcance de las propuestas planteadas en este espacio. Los parlamentarios asumen este proyecto, como una ‘oportunidad, que no se puede desechar, para discutir el modelo de organización administrativa del país, con todos los efectos que ello provoca en el funcionamiento institucional, tal como el fuerte presidencialismo y a escasa relevancia del Parlamento como mecanismo de contrapeso con el Ejecutivo.²⁷⁷

Luego de aprobada la idea de legislar, los Senadores realizan una serie de indicaciones, entre las que destacan

²⁷⁶ En este punto se da una situación bastante confusa, pues en primer lugar se rechaza la eliminación de la norma según la cual los Senadores de la Circunscripción 1 representen, hasta la nueva elección, a la circunscripción número 20 (consagrada en esta misma ley, bajo regulación de la Ley Orgánica Constitucional), y posteriormente, se rechaza la norma misma. Es decir, se rechaza la norma y la eliminación de la norma. El vacío que queda se explica en tanto se busca regular esta situación a través de una ley que se está tramitando en paralelo a esta (boletín 5432-06), que hoy en día aun se está tramitando.

²⁷⁷ Extracto del Informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado, Pág. 42, disponible en http://camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=3757&prmBL=3436-07

- a. Homologación, en atribuciones y regulación, entre los Consejeros Regionales y Diputados.
- b. Restitución de la idea de quitar la presidencia del Consejo Regional al Intendente, rechazado en la Cámara, para instalar en la Jefatura del Consejo Regional a un Consejero Regional, electo por mayoría absoluta de sus pares, pudiendo ser reemplazado si dos terceras partes del Consejo así lo determinan.
- c. Nuevas atribuciones para el Consejo Regional, otorgándole competencias en aspectos como el ordenamiento territorial, medio ambiente, desarrollo energético, transporte, desarrollo rural, educación, salud, entre otros
- d. Un nuevo mecanismo para la transferencia de competencias de ministerios y servicios públicos, a través de la solicitud de los propios gobiernos regionales hacia el gobierno central. De existir diferencias entre ambos niveles de gobierno, se establece que el Senado sea el organismo resolutorio, que dirima entre ambos.
- e. Otorgamiento del carácter de obligatoriedad a los convenios de programación firmados entre los gobiernos regionales con otros gobiernos regionales, ministerios y servicios públicos.

Hay que señalar que cada una de estas importantes indicaciones fueron aprobadas por la unanimidad de los miembros de la comisión, siendo finalmente despachado este informe el 24 de noviembre de 2008.

Lamentablemente, este amplio giro que dio el proyecto de ley no avanzó mucho más allá de la buena intención que mostraron los Senadores. Al ser comenzado a ser discutido en general, en la sesión correspondiente al miércoles 10 de diciembre de 2008, el Ministro Secretario General de la Presidencia, José Antonio Viera Gallo, y la mesa en general, hizo ver que las indicaciones presentadas por la Comisión, en primer lugar, escapaban de la materia de ley inicial del proyecto, y, segundo, que la única misión de la Comisión era la de informar sobre la propuesta aprobada en la Cámara, para luego discutirse en el pleno del Senado la idea o no de legislar, para que, sólo luego de ser aprobada esta idea, se estableciese un plazo para que los Senadores presentasen indicaciones que posteriormente serán materia de discusión en la Comisión. De esta manera, lo que, en estricto apego al reglamento, debía simplemente votarse la idea de legislar el mismo proyecto que se había enviado desde la Cámara, y no el proyecto con la serie de indicaciones propuestas. Luego de un amplio debate, los Senadores, mediante votación, acordaron devolver el proyecto a la Comisión tal como ‘si hubiese recién llegado desde la Cámara’, para que la Comisión informase luego sobre este al pleno, para de ahí recién ser votado en general y continuar con el proceso legislativo.

El ‘Nuevo Informe’ de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, y con un apego estricto al reglamento, decidieron por unanimidad la aprobación del proyecto, tal cual como fue recibido por la Cámara de Diputados, siendo finalmente despachado el 9 de enero de 2009.

A partir de este segundo informe, la discusión en general de este proyecto se dio los días martes 3 y miércoles 4 de marzo de 2009. En términos amplios, es posible ver algunos aspectos en común con la discusión que se había dado en la Cámara de Diputados en julio de 2007, en torno a la evaluación general del proyecto. En este sentido, aparecen comentarios bastantes similares con respecto a los alcances efectivos de este proyecto

“[...] nos encontramos en la discusión general del proyecto de reforma constitucional en materia de gobierno y administración regional, iniciativa que, en mi opinión, es muy pobre y no apunta a lo esencial que se requiere en el momento actual para dar a los gobiernos regionales y a la administración regional las competencias y atribuciones que les permitan impulsar el progreso y desarrollo de sus localidades. Se trata de cuestiones meramente formales, de asuntos muy menores. Y, además, están en el contexto de algunas normas que, a mi juicio, generan más ruido que impulso a la regionalización, a la descentralización de nuestro país.

[...]

Aquí se pronuncian discursos muy elocuentes acerca de la regionalización y la descentralización; pero, en concreto, lo que estamos debatiendo es minucia, una cuestión muy menor”

Senador Carlos Cantero, Circunscripción 2, Independiente

Aspectos interesantes aparecen en torno a este tema, al revisar algunas declaraciones de parlamentarios que al proyecto es un avance, en términos absolutos, en el tema de la descentralización.

“[...] la reforma constitucional que hoy nos convoca constituye una gran oportunidad para iniciar un debate que hasta ahora ha estado un tanto ausente de la agenda política nacional. Y digo “de la agenda política” pues la autonomía regional es un tema que ha sido -y está siendo- tratado en forma permanente en el mundo académico y en la sociedad civil. Hoy en día el regionalismo se encuentra fuertemente arraigado en muchas zonas y personas de nuestro país. Sin embargo, el debate y las respuestas que hemos podido dar como cuerpo político a las demandas de una mayor descentralización todavía son insuficientes. De partida, creo que el proceso de regionalización iniciado hace más de 16 años ha sufrido un deterioro y estancamiento más que preocupantes, de lo cual somos en gran medida responsables como cuerpo político. Ahora, luego de muchos años, nos hallamos ante la posibilidad de lograr un verdadero avance en la descentralización.”

Senador Carlos Bianchi, Circunscripción 19, Independiente

Hay que destacar que los principales ponentes en esta discusión son Senadores que representan a circunscripciones de regiones, y que, al menos formalmente, son Independientes, y pertenecen a la Bancada de los Independientes²⁷⁸.

En torno a los argumentos presentes en el debate, cabe destacar que, en términos generales, los Senadores los construyen a partir de una perspectiva más territorial que política, a diferencia de lo que ocurría en la Cámara. Un ejemplo de ello es posible notarlo en la aparición de la idea de ‘centralismo’

“Debe atacarse el actual centralismo asfixiante. El hecho de que

²⁷⁸ A la fecha, dicha bancada está conformada por los Senadores Bianchi, Cantero, Flores y Zaldívar.

prácticamente la mitad de la población nacional esté concentrada en la Región Metropolitana, es algo cuyo análisis no admite más demora. Y si agregamos las de la Quinta y la Octava, nos encontramos con que gran parte del país está constituido por Regiones pequeñas, que aportan poco al producto interno bruto y tienen escaso desarrollo. Y, en consecuencia, existe la amenaza cierta de que sus jóvenes busquen cada día otros horizontes en las Regiones más grandes y vayamos perdiendo, probablemente, a los profesionales con mayor preparación y capacitación para llevar crecimiento a las zonas más pobres o con menores niveles de progreso.”

Senador José García, Circunscripción 15, RN

“La concentración demográfica registrada en Chile es absolutamente imposible de parar si no se adoptan algunas medidas. Y la única que se nos ocurre es que las Regiones empiecen a ser más atractivas. Y para que lo sean deben contar con buenas universidades; con recursos de mejor calidad, tanto humanos cuanto financieros.”

Senador Ricardo Núñez, Circunscripción 3, PS

La idea de un centralismo, como un elemento que concentra al capital humano en Santiago a costa de las regiones, es una idea transversal a las bancadas de los partidos políticos en el Senado. Esta referencia a la migración interna hacia las ciudades más grandes del país tendría que ver con la falta de incentivos para permanecer en regiones, como se puede ver en

“Lo que señalo es evidente. Si no hay políticas públicas de estímulo, como lo han dicho aquí otros señores Senadores -habrá que estudiarlas-, el proceso concentrador, en la lógica de la economía de mercado y sin un Estado fuerte que descentralice, es inevitable. Lo otro son palabras al viento, dígame lo que se diga. Y eso significa, además, que inicialmente “se pierden” oportunidades, porque es más caro establecerse en Regiones para muchos asuntos.”

Senador Jaime Gazmuri, Circunscripción 10, PS

A través de estas declaraciones es posible notar como el tema de la descentralización y/o regionalización, como frecuente e intercambiamente se refieren los parlamentarios, es considerado como un tema muy amplio, en el que este proyecto de ley se enmarca y avanza, pero que debe ser pensado como parte de una estrategia más amplia. Sobre esta estrategia, es importante considerar que

“El debate político ha simplificado lo relativo a la descentralización. La única señal entregada en materia de gobiernos regionales se reduce a un aspecto electoral, a través de la elección directa de los consejeros regionales [...].

Chile -y en particular el Parlamento- debe tomar una definición que no ha enfrentado. Y la pregunta que hemos de formularnos es si estamos dispuestos o no a tener gobiernos regionales reales dentro de la administración interior del Estado, con todo lo que ello implica.”

Senador Jaime Orpis, Circunscripción 1, UDI

Es frecuente en las intervenciones parlamentarias, en ambas Cámaras, la idea de que en el país no existe un modelo a seguir en torno a la descentralización, y que las reformas, bastantes escuetas en general, apuntan hacia una dirección que no está del todo muy bien clara.

Un punto importante en el debate tiene que ver con los recursos que manejan las regiones. Por un lado, es común que los parlamentarios consideran a los gobiernos regionales en una especie de *crisis*, en tanto

“Los últimos informes sobre eficiencia del gasto de dichos entes son dramáticos. Lo más grave es que el problema no radica en la falta de recursos, sino simplemente en que no hay proyectos ni personal suficiente para ejecutar los dineros previstos en los presupuestos.”

Senador Carlos Bianchi, Circunscripción 19, Independiente

En concordancia con el proceso de la concentración del capital humano en Santiago, el tema de las atribuciones para el control del gasto de los recursos fiscales a nivel regional estaría incluso supeditado a este, en tanto es necesario el desarrollo de competencias que no existen a este nivel en la actualidad. El tema de los recursos fiscales es un importante tópico presente en la discusión, generándose un debate en torno a él. Por un lado, están los defensores férreos de la descentralización en el gasto, como es posible de ver en

“¿Alguien puede afirmar que las Regiones tienen algún grado de decisión, desde el punto de vista financiero, si en virtud de una ley permanente solo reciben un porcentaje de lo recaudado por la venta de propiedades de Bienes Nacionales o por concepto de patentes mineras? Eso no resiste análisis [...]”

Senador Jaime Orpis, Circunscripción 1, UDI

Esta idea, de relacionar la necesidad de generar una mayor autonomía en el gasto de los gobiernos regionales con mayores niveles de descentralización, es bastante frecuente, y va de la mano con la generación de regiones y de presupuestos regionales más eficientes, al estar en un contacto más directo con las realidades locales. Ahora bien, esta idea no es hegemónica, y hay parlamentarios que muestran opiniones divergentes en este tema.

“Siento que si no se discute tal cuestión, el debate sobre la regionalización en Chile siempre será parcial, insuficiente o distorsionado. Se requiere analizar su estructura tributaria y ver si existen Regiones capaces de generar sus propios recursos, con el objeto de otorgarles ciertos grados de autonomía para definir su destino -donde de verdad se centra el problema de la descentralización-, o si seguimos subsidiando con recursos de otras Regiones algunos territorios que quizá deseamos conservar por razones geopolíticas. Lo anterior resulta válido, pero es preciso sincerar la discusión. Porque administrar lo ajeno es bien cómodo y fácil. [...]

Discúlpennme colegas, no quiero ser ofensivo, pero resulta obvio que las Regiones que dependan en mayor grado de recursos ajenos, o que aspiren a una identidad propia, serán las primeras en querer disponer de más facultades.”

Senador Juan Pablo Letelier, Circunscripción 9, PS

En torno a la descentralización fiscal, si bien hay que pensar que el proyecto de ley en discusión no incluye reformas en este punto, es notable como es percibido por varios los parlamentarios como un punto vital en el proceso descentralizador en el país, pero que desde ya se muestra como un aspecto en que no hay consenso al respecto. De hecho, el tema frecuentemente oscila tanto como entre la descentralización fiscal en el gasto como en la descentralización en el ingreso, y, claramente, sin puntos que generen un consenso notable en el debate, más allá de ideas generales a favor de una mayor autonomía fiscal a nivel regional.

Otro aspecto muy interesante a revisar en el debate es el relativo acuerdo que existe a estas alturas sobre la elección directa de los gobiernos regionales. En este debate ya están ausentes el álgido tono que se dio en la Cámara de Diputados respecto a este punto, pues sobre este tema las intervenciones se hacen respecto a los alcances que tendrá esta reforma, en el marco de las real competencia y facultad que tendrá este Consejo

“El hecho de que ahora los consejeros sean elegidos, es cierto, les puede dar mayor legitimidad. Pero, si no poseen atribuciones y recursos, se generará una enorme frustración regional, porque vamos a sentir que estamos dando un gran paso, en circunstancias de que, si no hay competencias ni recursos, no avanzaremos absolutamente nada.”

Senador Hernán Larraín, Circunscripción 11, UDI

“Si avanzamos solo en lo relativo a la elección de los consejeros regionales, nos enfrentaremos a la misma frustración, la misma decepción que muchas veces manifiesta la ciudadanía con respecto a sus autoridades, porque estas no estarán dotadas de las correspondientes funciones ni dispondrán de los recursos indispensables para que tanto las Regiones como las comunas puedan ser elementos claves en el impulso del desarrollo, del progreso y de la integración de la ciudadanía.

[...]

¿Basta con elegir a tales autoridades para dar seguridad y certeza de que el país está en condiciones de avanzar hacia la descentralización y la regionalización?

Lo anterior tiene un vínculo ineludible con la segunda idea matriz.

Elijamos a los consejeros regionales, pero traspasemos competencias a los gobiernos regionales. Porque, si no, vamos a generar una nueva frustración en la ciudadanía respecto de la capacidad que poseen las autoridades de los órganos públicos para resolver. La sola elección, que sin duda es un elemento importante que valida el régimen democrático, no soluciona las necesidades ni los anhelos de las personas.”

Senador Víctor Pérez, Circunscripción 13, UDI

Este notable cambio en tono de la discusión podría explicarse, en términos más formales, en tanto los parlamentarios UDI, quienes en la Cámara mostraron posturas fuertemente contrarias a la elección del Consejo Regional, en tanto esto era percibido sólo como una medida *electoralista* e *insuficiente*, en tanto ahora sería percibida en el marco de una voluntad para generar indicaciones que apunten a cambios más profundos que los planteados en el proyecto original del Ejecutivo, por lo que apoyarían esta medida. Por otro lado, es posible pensar que los Senadores de UDI, y todos en general, apoyan esta propuesta a favor de las regiones, en tanto son representantes de circunscripciones, creadas bajo la base de un criterio territorial, coincidente con las regiones del país. Una tercera explicación podría venir desde el rol que los parlamentarios independientes juegan en ambas cámaras, pues al menos en el Senado es notable el peso de las intervenciones de algunos parlamentarios en ese respecto, y el ímpetu que le dan a estas reformas. Posiblemente, exista un poco de estos tres factores en la explicación del porque el dialogo se da de manera más fluida en el Senado que en la Cámara respecto a la elección directa de los Gobiernos Regionales.

Con todo, el proyecto es votado y aprobado en general, por 36 votos a favor. Con este proceso cumplido, el proyecto vuelve a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, esta vez para permitir la inclusión de indicaciones de parte de los Senadores.

Durante el transcurso del trabajo de la Comisión se presentaron 25 indicaciones, de las cuales sólo 2 fueron retiradas. Nuevamente es importante mencionar en este punto el amplio acuerdo que existió dentro de la Comisión, pues todas las decisiones se tomaron con el apoyo unánime de todos sus miembros. Entre las indicaciones más importantes aprobadas destacan

- a. Eliminación del rol del Intendente Regional como Presidente del Consejo Regional
- b. Entrega al Consejo de la facultad para elegir a su propio Presidente del Consejo Regional, con duración de 4 años en el cargo
- c. La creación de un nuevo mecanismo bajo el cual los Consejos Regionales pueden solicitar la transferencia de determinadas funciones o competencias al Presidente de la Republica, bajo el acuerdo de dos tercios de sus miembros. También se establece que, de negarse el Presidente del país a esta solicitud, sean los miembros del Senado quienes decidan, así como también la aplicación del mismo procedimiento si el gobierno central desea entregar facultades que el gobierno regional rechaza.

Finalmente, el Tercer Informe de la Comisión (Segundo) de Gobierno se aprobó el 27 de julio de 2009, para luego ser discutida en particular los días 4, 5 y 11 de agosto y 1º y 2 de septiembre. Entre los principales temas que aparecen en estas discusiones caben destacar aquellas que se dieron al tipo de investidura que recibirían los Consejeros Regionales, la derogación de la facultad del Intendente de presidir el Consejo Regional, la elección directa de los miembros del Consejo Regional, el alcance de la transferencia de las atribuciones hacia los gobiernos regionales, los convenios de programación y las áreas metropolitanas.

Con respecto al rol que tendrían los Consejeros Regionales existió una importante discusión, en relación a la investidura que recibirían. En concreto, hay que recordar la indicación que se aprobó en la Cámara de Diputados, del Diputado Juan Bustos, que tenía como objetivo el permitir a los Consejeros a renunciar a su cargo ‘por enfermedad grave’. A pesar de que el espíritu de esta iniciativa, o al menos como queda registrado en el Primer Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara Baja, es homologar la legislación existente sobre los parlamentarios, se hace evidente que la redacción de la

indicación hace que esta causa de cesación del cargo sea excluyente de cualquier otra, lo que en términos prácticos no permite que los Consejeros electos puedan competir en las elecciones parlamentarias, o incluso, que se busquen mecanismos poco claros para ello. Es por esta razón que la primera indicación que se discutió tenía que ver con la posibilidad de que los Consejeros pudiesen renunciar, sin expresión de causa, a su cargo. Algunos de los argumentos que se esbozaron apoyando esta medida están

“[La indicación] extiende la norma que hoy se aplica a los parlamentarios a los consejeros regionales, quienes ahora tendrán una importancia bastante mayor, sobre todo porque estarán respaldados por la legitimidad del voto. No se trata de consejeros como los que actualmente existen, sino de otros que, como digo, estarán legitimados por la soberanía popular.

[...]

A lo mejor Sus Señorías todavía están pensando en los actuales consejeros, tal como se los conoce hoy. Pero las que contienen las normas que se plantean en el proyecto son autoridades elegidas que, por ende, estarán revestidas de mayor legitimidad que cualquier otra, salvo, tal vez, los alcaldes y los concejales, quienes, según la ley orgánica constitucional respectiva, también pueden renunciar o ser inhabilitados.”

Senador Ricardo Núñez, Circunscripción 3, PS

Cabe mencionar que el debate no solo se centra en la posibilidad de renuncia de los Consejeros Regionales, sino también en que una indicación de este estilo permitiría incluso que candidatos al Consejo podrían participar en las elecciones parlamentarias antes de asumir como Consejeros, puesto que los plazos legales lo permitirían. Con esto, claramente se estaría abriendo una nueva oportunidad para obtener un cargo, primero en el Consejo, y luego en el Parlamento, pudiendo percibirse como una ‘amenaza’ para la reelección de los actuales parlamentarios. Algunas declaraciones en torno a este punto son

“Ahora, claro, vamos a tener competencia. Además, como vamos haciendo reforma sobre reforma y nunca hemos podido tener una visión global sobre el sistema político, efectivamente si elegimos, como es razonable, a los consejeros regionales por provincia, en muchas partes, como los distritos tienen otra lógica, un consejero regional va a tener una votación equivalente a la de un Diputado. Y, como es obvio, va a ser un candidato al Parlamento en la próxima elección.

Por mi parte, estoy por favorecer ese proceso y no por dificultarlo, como algunos han planteado acá. O sea, que haya máxima competencia y que, finalmente, resuelva el electorado. Porque eso es lo que necesita la democracia chilena y lo que se nos está exigiendo, y no una defensa corporativa de parte de quienes hoy día tenemos la capacidad constituyente y, por tanto, de fijar las reglas del juego democrático. A mi juicio, ese debería ser el principio que oriente todo nuestro debate.”

Senador Jaime Gazmuri, Circunscripción 10, PS

“Porque, aquí se ha colocado en juicio el que una mujer o un hombre, en su legítimo derecho de querer participar de la actividad pública y política,

pueda ser en algún período de su vida consejero regional y luego Diputado o Senador, da exactamente lo mismo. ¿Por qué tenemos ese temor?”

Senador Carlos Bianchi, Circunscripción 19, Independiente

“Además, ¿por qué uno debiera menoscabar a la persona que es concejal o alcalde? ¿O al joven que se postula a Diputado y que el día de mañana quiere ser Senador o Presidente de la República? ¿Por qué uno tendría que descalificarlo y decir: “Mire, aquí este ‘gallo’ quiere hacer carrera política”? Ello, en circunstancias de que para el 95 por ciento de los que estamos acá el puesto de Senador no fue el primero de nuestras carreras, sino que seguimos un camino relativamente largo y complejo, con avances y retrocesos, en el que ganamos y perdimos elecciones. Entonces, este ambiente me descoloca.

En lo personal, pienso que al final quien tiene que juzgar es la persona que va y vota. Si el elector dice: “Mire, este aprovechador se presentó hace seis meses a candidato a consejero regional y ahora quiere ser parlamentario”, bueno, él decidirá. Yo no soy partidario de ponerle cortapisas a nadie.”

Senador Camilo Escalona, Circunscripción 17, PS

Como es posible notar, las intervenciones de los Senadores anteriormente mencionadas apuntan a permitir un espacio para la renuncia y la posibilidad de competir en cargos parlamentarios, teniendo en consideración que será la ciudadanía la que finalmente decidirá si apoyar estas estrategias electorales o no, en las urnas. Frente a estos argumentos estaban los de quienes proponían establecer limitaciones legales a priori a estas posibles prácticas, entre los cuales resultan interesantes de revisar

“[...] si queremos fortalecer los gobiernos regionales, hay que dejar a sus integrantes en las Regiones. Y ello no va a ocurrir si el consejo es utilizado para hacer carrera o como trampolín para acceder a otros cargos.

Claramente, aquí se observan dos soberanías distintas. Los Diputados no son de distritos ni los Senadores de Regiones. Nosotros somos Senadores nacionales; tenemos soberanía nacional; legislamos para todo el país. Esta es una evidente diferencia con un consejero regional, cuyo ámbito es la Región.

[...]

Entonces, si se está pensando que aquí hay una carrera para mañana ser parlamentario y con esto de la renuncia incentivamos eso, vamos a desproteger a las Regiones.

Si un consejero regional quiere postular al Congreso, bueno, que primero termine su período como corresponde; para eso fue elegido por la ciudadanía de su Región.”

Senador Adolfo Zaldívar, Circunscripción 18, Independiente

“[...] debe establecerse en la Constitución -ello va en la línea planteada por la Comisión- que el postulante al CORE, a concejal o a alcalde ocupe

el cargo para el cual la ciudadanía le confía su voto. Porque, si a los pocos días de efectuada la elección, renuncia para postular a un cargo distinto, la política se seguirá desprestigiando.”

Senador Carlos Cantero, Circunscripción 2, Independiente

“Los CORE son los personajes que distribuyen los recursos en la Región para cubrir las aspiraciones que plantean las distintas comunas. En este sentido, el actuar de un consejero con planes de escalar en la representación social evidentemente no brinda transparencia. Un miembro de un CORE que anhela ser parlamentario podría determinar una repartición de recursos en forma perversa; o sea, acorde al sector geográfico que le interesa para conseguir un escaño en el Congreso.”

Senador Roberto Muñoz, Circunscripción 14, PPD

De esta manera, lo que buscaban estos parlamentarios era la consagración del rol de Consejero Regional, con todo lo que eso implicaba, buscando, según el argumento, a las personas más comprometidas con las regiones a la hora de ocupar estos cargos.

Ahora bien, como será la tónica en esta y las siguientes discusiones, hay que considerar el que no es posible hablar de posturas de bancadas en la mayoría de los temas, sino que serían otros los factores que determinarían las diversas posturas en estos aspectos.

Finalmente, en este punto, se aprobó el establecer un mecanismo extra para la renuncia de los Consejeros Regionales, no aprobándose la iniciativa que establecía una simetría estricta con la legislación existente para los parlamentarios.

Otro punto importante en discusión tiene que ver con la derogación de la potestad del Intendente para presidir al gobierno regional, dando el espacio para que sean los propios Consejeros Regionales quienes elijan a un Presidente entre sus pares. Esta norma fue bastante discutida, principalmente, por la innovación que representa en un estado que históricamente ha sido estrictamente unitario. En este sentido, cabe mencionar

“Mucho me temo que si no analizamos bien la materia, podemos estar colocando, tal vez sin percatarnos y muy inconscientemente, una carga de dinamita en lo que es el concepto de Estado unitario que nos rige históricamente.

Aquí veo, de manera muy clara, que estamos propiciando un choque permanente de competencias y potestades. Va a ganar quien maneje los recursos. El presidente del consejo regional, sin importar que sea elegido de un modo indirecto, adquirirá un poder absolutamente incontrarrestable en relación con el intendente. [...]

[...] llamo a que miremos con más detenimiento todas las eventuales consecuencias que pudiere tener la aplicación de las normas contenidas en el proyecto. No vaya a ser cosa que terminemos todos enredados en un entramado de competencias y potestades que luego será difícil definir a quien corresponden efectivamente.”

Senador Nelson Ávila, Circunscripción 6, PRSD

Como es posible notar, una de las principales preocupaciones en este aspecto es contrariar lo estipulado en la misma Constitución, en tanto establece en su artículo 3 el que “El Estado de Chile es unitario”, que hace patente una realidad que ha existido desde el orden establecido en la primera mitad del siglo XIX. Ahora bien, la mayoría de los parlamentarios matiza esta observación, en tanto

“[...] la modificación propuesta [...] en ningún caso implica que estemos desbordando el concepto de Estado unitario. El intendente va a seguir coordinando los distintos servicios públicos. Lo único que se consigna es que no seguirá presidiendo el consejo regional.”

Senador Jaime Orpis, Circunscripción 1, UDI

[...] la elección de un presidente del consejo regional constituye una de las grandes aspiraciones de las regiones, principalmente, porque consideramos que sería una forma de hacer valer sus opiniones ante el Gobierno central; realzar sus proyectos, su estrategia regional de desarrollo e, incluso, establecer acuerdos con el Ejecutivo, no solo respecto del presupuesto anual, sino de los futuros presupuestos - plurianuales-, y de los programas de inversión superiores a un año.
[...]

Si se establecen bien las facultades y los límites entre una y otra autoridad no deberían existir problemas. Y, para el evento de que los hubiera, sería necesario, en vez de eliminar la figura de presidente del consejo regional, contemplar fórmulas tendientes a dirimirlos de manera razonable.”

Senador José García, Circunscripción 15, RN

Las intervenciones de los Senadores en ese sentido apuntan a que no debiese contrariarse el sentido unitario del Estado si es que las facultades de un Presidente del Consejo Regional y de un Intendente separados entre sí quedan claras. Lo que se busca entonces es avanzar hacia un estado más descentralizado, conservando el carácter unitario del Estado. Otros argumentos que apuntan hacia la misma dirección son

“[...] resulta imposible mantener por mucho más tiempo el doble sombrero de los intendentes.

No corresponde a un Estado que quiera administrarse adecuadamente el que un intendente, autoridad designada por el Presidente de la República para representarlo en una parte del territorio, además sea presidente del consejo regional, personero que, como lo hemos dicho -y lo reiteramos-, va a tener una legitimidad distinta en dos años más, cuando lo elijan por primera vez los consejeros.”

Senador Ricardo Núñez, Circunscripción 3, PS

El nuevo origen de los Consejeros Regionales es una importante idea que será defendida entonces por los Senadores, principalmente de Concertación, para aprobar esta indicación, lo que es coherente con la postura que los parlamentarios de estas bancadas tuvieron durante todo el proceso de tramitación de la ley.

No es posible avanzar sin considerar que si existen Senadores que cuestionan abiertamente el carácter unitario del país. En este sentido es posible ver

“[...] al abordar en general el proyecto señalé mis profundas discrepancias con la elección de un presidente del consejo regional. Reitero que me parece una mala idea, que redundará en una polémica permanente entre dicho presidente, que sentirá la legitimidad de su votación, y el intendente, con quien discrepará sistemáticamente.

[...]

He sostenido que la reforma real, aquella que aseguraría contar con un líder local legitimado, es la elección directa del intendente y que este fuera, por derecho propio, presidente del consejo.

Se ha dicho que ello afectaría al Estado unitario.

Creo que no. [...] como quiera que sea la transferencia de competencias desde el nivel central, [ésta] es todavía limitada; por ende, el grueso de las políticas públicas seguirá siendo orientado por el gobierno central.”

Senador Pedro Muñoz, Circunscripción 19, PS

Incluso, el Senador Alejandro Navarro va más allá, al mencionar que

“Hemos dicho que necesitamos una nueva Constitución. Las modificaciones aquí propuestas van en la dirección correcta, pero lo sustantivo es que la que nos rige -presidencialista, monárquica- no da para más. Excluye a los ciudadanos y no les otorga participación. En definitiva, el debate sobre qué tipo de Carta y qué clase de regionalización debiéramos tener está pendiente.”

Senador Alejandro Navarro, Circunscripción 12, MAS

Dado el proyecto de ley en tramitación, que no incorpora en la discusión este asunto, estas declaraciones solo pueden considerarse para un estudio posterior. Al menos, queda claro que las posturas son potentes, lo que coincidirá con las votaciones en concreto de estas indicaciones (sobre todo del Senador Pedro Muñoz, quien no apoyara posteriormente esta indicación)

Avanzando en la discusión, y paradójicamente con lo que se vio en las discusiones de la Cámara de Diputados, las indicaciones sobre la elección directa de los miembros del Consejo Regional resultaron ser parte del *winset*²⁷⁹ entre las distintas bancadas del Senado. Sobre este particular cabe señalar

“Voy a partir señalando que aquí hay unanimidad en cuanto a la elección directa de los consejeros regionales; en eso no existe ninguna duda.”

Senador Jaime Orpis, Circunscripción 1, UDI

²⁷⁹ A partir de la conceptualización propuesta por Tsebelis, *winset* entendido como un conjunto de acuerdos mínimos entre los actores políticos, que pueden vencer el *status quo*. En este caso, es el conjunto de acuerdos mínimos para reemplazar una política (legislación) por otra.

Lo revelador de esta declaración es que el Senador Orpis pertenece a la bancada UDI, que, como ha mencionado en este informe, obstaculizó en bloque en la Cámara, en el discurso y en las votaciones, gran parte de este articulado.

Entre los principales argumentos en este sentido esta la necesidad de entregar una nueva legitimidad a los gobiernos regionales, en especial con el tema de los presupuestos regionales. Esto es posible de ver en

“[...] el cáncer que tiene la regionalización son el actual sistema de designación de los consejeros regionales y sus consecuencias, especialmente en un ámbito esencial desde el punto de vista de la legitimidad de la acción de los consejeros regionales: ni más ni menos, el de la aprobación de los presupuestos.”

[...]

[...] si no se reemplaza el actual sistema de elección de consejeros por un mecanismo directo que permita, primero, que las personas elegidas sean conocidas, y segundo, que, siendo conocidas, den cuenta de lo que están realizando en sus cargos, el problema no tendrá solución.”

Senador Camilo Escalona, Circunscripción 17, PS

Esta percepción, de que la elección directa de los gobiernos regionales redundará en una mayor legitimidad, y su vínculo con el presupuesto regional, tiene que ver también con la oportunidad que reciben los gobiernos regionales, según esta propuesta, de aprobar su presupuesto año a año, lo que permite además sentar a actores del gobierno regional, del Ministerio de Hacienda, con los actores regionales, en pos de lograr un mejor manejo de los recursos fiscales, o al menos, uno más cercano a las realidades locales.

Por otro lado, esta entrega de facultades a los gobiernos regionales, que estuvo en el discurso principalmente de la bancada UDI, como condicionante para la aprobación de reformas descentralizadoras, fue un punto de discusión no menor en el debate. Hay que recordar, como ya se mencionó en este informe, que se incluye en este proyecto de ley indicaciones que refuerzan y/o generan nuevos mecanismos para la transferencia de facultades desde el gobierno central hacia los gobiernos regionales, en tanto, por un lado, permite al Ejecutivo la transferencia de determinadas funciones hacia los gobiernos regionales, y, por otro lado, permite a estos últimos a solicitar la transferencia de determinadas funciones o competencias al Presidente, bajo el acuerdo de dos tercios de sus miembros del Consejo Regional; todo esto sujeto a que, de negarse alguna de las partes a la solicitud de la otra, se crea un espacio donde sean los miembros del Senado quienes decidan el asunto, por la mayoría simple de sus miembros.

Ahora bien, no está demás mencionar que este dialogo no se dio en términos de si dar o no mayores atribuciones a los gobiernos regionales, sino mas bien en qué tipo de transferencias se harían, lo que nuevamente es signo del consenso alcanzado en este punto del proceso legislativo. En este aspecto es posible señalar

“[...] el proyecto establece que la transferencia de facultades debe hacerse a petición de los dos tercios del Consejo, con el acuerdo de la Presidencia de la República. Y, obviamente, esta va a querer mantener

muchas de ellas.

En mi opinión, aquí estamos ante un problema clave del proyecto. Yo no lo plantearía como competencia facultativa. ¡Las tiene o no las tiene!”

Senador José Antonio Gómez, Circunscripción 2, PRSD

Por otro lado, algunos Senadores se inclinaron por establecer simplemente la posibilidad de entregar estas facultades, en la medida de lo posible, a los gobiernos regionales. Una muestra de esto es posible de notar en

“[...] el consejo regional dispondrá de competencias para desarrollar cierto tipo de actividades que se le irán transfiriendo en la medida en que se vayan cumpliendo los requisitos establecidos por la Constitución.”

Senador Guillermo Vásquez, Circunscripción 15, PRSD

“¿Cuál es el mérito que, a mi juicio, presenta la norma mencionada? Que es flexible. [...]

Aquí hemos conocido distintas modificaciones legales (la reforma procesal penal; ahora la reforma laboral, que creó los tribunales del trabajo; la ley de responsabilidad penal juvenil; en fin) que, al ser aplicadas de un día para otro, al final terminan colapsando y no cumpliendo su función.

En este caso, se trata de que cuando se traspase una función a un gobierno regional, ojalá esta pueda ser ejercida con la mayor eficiencia posible y que signifique un paso adelante y no un retroceso para quienes viven en una Región.

[...]

Más allá de las discusiones, el grado de flexibilidad de la norma propuesta radica en que, al final, el proceso debe ser gradual.”

Senador Jaime Orpis, Circunscripción 1, UDI

De esta manera, se buscaba en esta proposición generar un traspaso gradual de competencias, asumiendo además la diversidad de capacidades existentes entre las mismas regiones, pues resultaba ser evidente para algunos parlamentarios que no todas las regiones del país contaban con recursos humanos y económicos para la asimilación de nuevas funciones.

Otros aspectos en discusión en este debate fueron los Convenios de Programación, que se establecían como obligatorios para las partes firmantes, y que además permitía que se suscribieran entre gobiernos regionales y municipios, ampliando el número de actores que podían participar de ellos; y la definición de áreas metropolitanas, que estarían a cargo de los gobiernos regionales. Ahora bien, hay que decir que estos dos importantes elementos fueron relativamente poco discutidos, por la falta de tiempo (se discutieron durante la cuarta sesión de la discusión en particular de este proyecto, previo acuerdo de los comités, de que existiría una quinta sesión, pero esta sólo para la votación de cada uno de las indicaciones discutidas y mencionadas aquí, y, por tanto, no existiría un espacio para nuevos debates al respecto), y por el desarrollo de actividades de una campaña presidencial en particular²⁸⁰.

²⁸⁰ Sólo como dato anecdótico, si bien no hay registro de la asistencia *durante* la sesión, es decir, quienes de los Senadores se quedaron hasta el final del debate, es posible notar en el transcurso de la discusión cómo

Al día siguiente correspondió votar en particular este proyecto, en Senado, aprobándose los siguientes puntos

- a. Posibilidad de renuncia de los Consejeros Regionales, tanto si les afecta una enfermedad grave calificada por el Tribunal Constitucional, como para postularse a otro cargo.
- b. Eliminación de atribución del Intendente, para presidir el Consejo Regional
- c. La elección directa de los Consejeros Regionales.
- d. Elección del Presidente del Consejo Regional, por mayoría simple, de entre uno de sus miembros, pudiendo cambiarse de común acuerdo de 2/3 del Consejo, o por su propia renuncia aprobada por la mayoría simple del mismo.
- e. Aprobación de parte del Consejo Regional de aprobar los presupuestos regionales
- f. Entrega de derecho a voz, sin voto, a los parlamentarios en sus Consejos Regionales respectivos
- g. Reforma a los Convenios de Programación de Inversión Pública, sumando a más actores a ellos, y otorgándoles el carácter de obligatorio
- h. Eliminación de los Consejos Económicos y Sociales Provinciales
- i. Regulación de las Áreas metropolitanas en manos de los Gobiernos Regionales, teniendo estos prevalencia sobre los gobiernos comunales en estas materias que afecten a un mismo territorio
- j. Entrega de facultades desde el Gobierno central hacia los gobiernos regionales, regulado por una Ley Orgánica Constitucional.
- k. Adecuaciones a las leyes existentes.

Despachándose las iniciativas aprobadas, correspondía entonces a los miembros de la Cámara Baja aprobarlas, en tanto modificaban el proyecto que ellos despacharon al Senado. Ahora bien, el 9 de septiembre de 2009 se aprobaron todas las reformas propuestas, a excepción de la que hacía referencia a las áreas metropolitanas. El principal argumento esbozado para no aprobar esta iniciativa es la pérdida del poder municipal en manos del regional. Dada esta situación, se formó una Comisión Mixta, compuesta por los Senadores señores Bianchi, Núñez, Orpis y Sabag, y los Diputados Becker, Duarte y Harboe, quienes finalmente resolvieron dejar este tema del traslape de competencias como materia de Ley. Este mecanismo permitió que, luego de evacuarse el Informe de la Comisión Mixta el 29 de septiembre, fuese aprobado por la Cámara Baja el 6 de octubre y por la Cámara Alta al día siguiente.

Finalmente, el proyecto fue promulgado por la Presidente Bachelet el 16 de octubre, en Concepción.

Reforma Constitucional en materia de asociacionismo municipal

El origen del proyecto

El proyecto de reforma tiene su origen en el mensaje presidencial 464-355, de la Presidente Michelle Bachelet, del día 13 de julio de 2007. En él, se proponen reformas al Capítulo XIV de la Constitución, con la finalidad de favorecer el asociacionismo municipal. Esto, al considerar que este instrumento de integración entre los municipios se ha convertido, en la práctica, en un factor de fortalecimiento de los gobiernos locales.

los Senadores que permanecen en la Sala bromean con la ausencia de algunos de sus colegas, que participarían en el llamado ‘Arenazo’, el lanzamiento de la campaña presidencial de Sebastián Piñera.

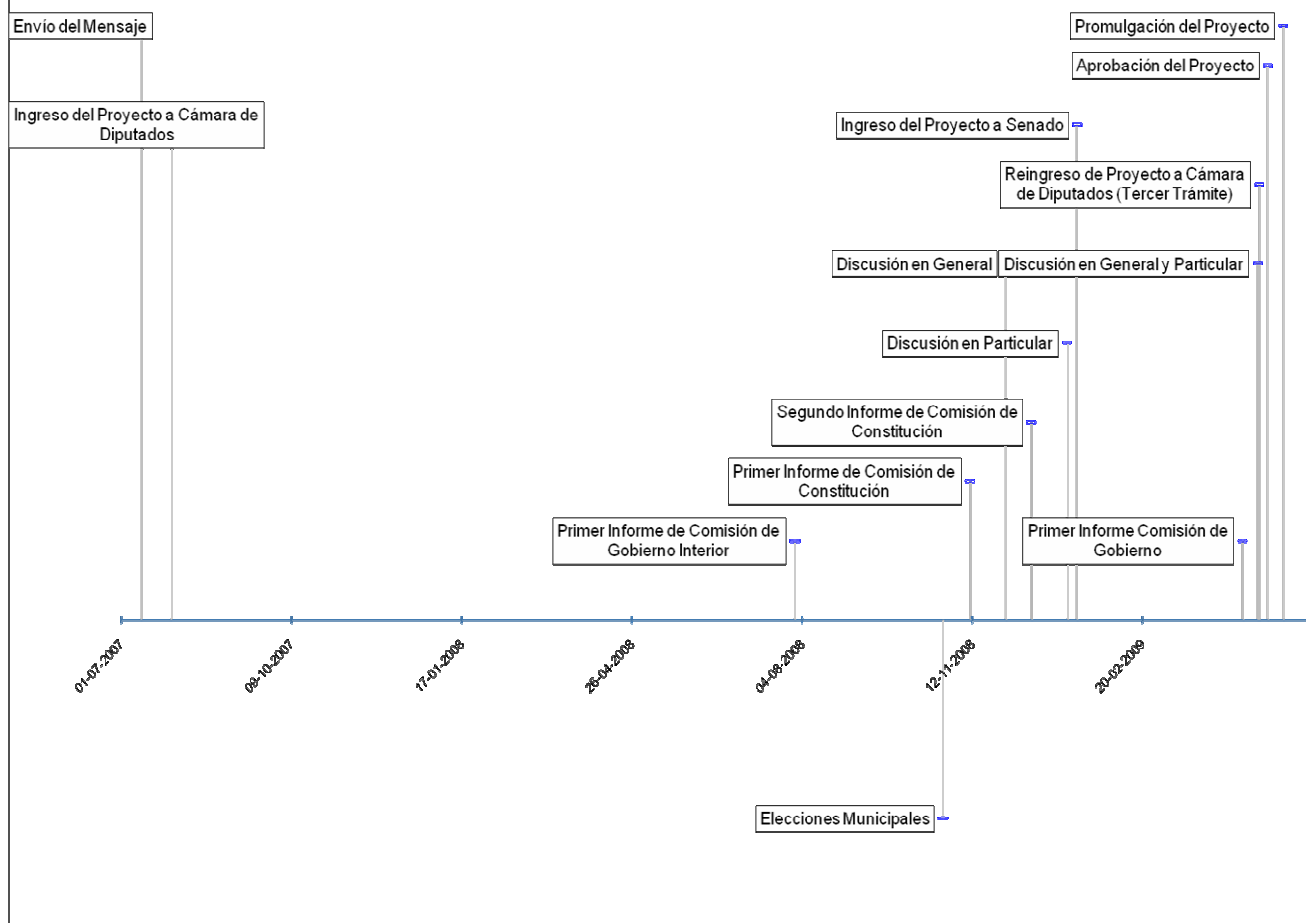
Entre los antecedentes entregados en el proyecto, que avalan su importancia, están

- a. El creciente movimiento asociativo entre los municipios que se ha dado en el país desde su democratización en 1992, cuyo principal exponente hoy en día es la Asociación Chilena de Municipalidades, creada en 1993, y de varias Asociaciones Regionales
- b. La necesidad de avanzar en la limitación existente en la legislación chilena, pues, no obstante los importantes avances en la práctica en el asociativismo municipal, en la Constitución no se señala la posibilidad de que estas agrupaciones puedan obtener una personalidad jurídica independiente de los municipios, lo que limita seriamente su funcionamiento.

En términos prácticos, esta limitación no permite que estas asociaciones puedan disponer de patrimonio propio o contratar personal bajo su dependencia jurídica o administrativa, lo que finalmente debe recaer en alguna de las municipalidades pertenecientes a la asociación.

De esta manera, para avanzar hacia mayores niveles de autonomía de gestión, se propone dar esta posibilidad a las asociaciones, mas, no de carácter obligatorio para cada agrupación. A continuación se presenta una gráfica, que permite visualizar, de manera simplificada, el trámite legislativo de este proyecto de ley. Como es notorio, este proyecto tuvo una tramitación mucho menos compleja que el proyecto anteriormente revisado.

Reforma Constitucional en materia de Gobierno y Administración Regional



La discusión en la Cámara Baja

El proyecto, ingresado a la Cámara el 31 de julio de 2007, fue remitido a la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social, en donde se discutió durante exactamente un año, en cuanto su Informe respecto a este proyecto fue evacuado el 31 de julio de 2008.

El trámite legislativo en este aspecto, si bien relativamente extenso (de un año), fue bastante expedito, en tanto fue aprobado por asentimiento unánime en general, no se le formularon indicaciones, y al menos en lo que consigna el informe de la Comisión, no hubo mayor debate en torno a él.

Luego de generado el Informe de la Comisión de Gobierno Interior, el proyecto paso en manos de los Diputados miembros de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, en donde existió un debate más interesante. A las sesiones de la Comisión asistió la entonces Subsecretaria de Desarrollo Regional, Claudia Serrano, asesores de la Subdere, y representantes de la Asociación Chilena de Municipalidades. En este sentido, los miembros de Subdere y de la Asociación de Municipalidades se enfocaron en la necesidad de aprobar esta propuesta, en tanto el articulado existente era una traba a la autonomía financiera de los municipios, y no permitía que estas asociaciones contasen con un patrimonio propio o que contrajesen compromisos financieros, lo que en la realidad se traducía en complicaciones administrativas.

Otro aspecto señalado es que, si bien existían estas trabas legales para la constitución de estas Asociaciones, a la fecha de la discusión ya existían más de 50 de ellas, distribuidas por todo el país.

Cabe mencionar al respecto que los planteamientos presentados en la Comisión son muy similares, a pesar de la diversidad de actores presentes, y que todos abogan por la aprobación rápida de esta propuesta, en tanto las asociaciones son una realidad que necesita nuevas herramientas para su funcionamiento, así como también por ser una demanda que surge desde las mismas municipalidades.

Otro aspecto clave señalado es la existencia de un Informe de Contraloría en 2007, que señala que la inexistencia de la posibilidad de tener una personalidad jurídica impedía el desarrollo pleno de las Asociaciones.

En tanto, los parlamentarios se mostraron de acuerdo con los planteamientos expuestos, y con el proyecto de ley, realizando solo una indicación, que apuntaba a especificar el hecho de que las asociaciones de municipalidades podían obtener una personalidad jurídica ‘de derecho privado’, para simplemente evitar que, si fuesen de carácter público, debiese dictarse una ley, como se establece para las instituciones de este tipo. Esta indicación fue finalmente aprobada por 6 votos contra 2.

Enviado el Informe de la Comisión el 11 de noviembre de 2008, se discutió en general en la Cámara el día martes 2 de diciembre del mismo año. Coherente con lo ya señalado, el amplio

consenso frente al tema, sumado a lo preciso del proyecto, fueron los temas que marcaron las intervenciones de los parlamentarios.

En este sentido, y al igual que en el proyecto anteriormente revisado, las intervenciones son realizadas mayormente por los parlamentarios miembros de las Comisiones que discutieron el proyecto, por lo que el debate se realiza en los mismos términos. Recordando que el proyecto se debate en esta oportunidad en general, entre las apreciaciones globales de él se encuentran

“Sin lugar a dudas, el proyecto es positivo y corrige una situación que se produce en el país, con el fin de mejorar las condiciones en que los municipios conformen alianzas para una gestión más eficiente.”

Diputado Ramón Barros, Distrito 35, UDI

“Sin duda, [el proyecto] va a fortalecer el derecho de asociación municipal, ya que permitirá que las corporaciones cuenten con el adecuado marco jurídico para impulsar acciones de interés común, lo que redundará en mayor bienestar de la población.”

Diputado Sergio Ojeda, Distrito 35, PDC

Por supuesto, hay parlamentarios que, nuevamente al igual que en el proyecto anterior, a pesar de considerar un avance necesario al proyecto, realizan veladas críticas en torno al proceso de descentralización en general

“El proyecto es un avance, pero se requiere mucho más. Espero que, con el tiempo, los municipios tengan la posibilidad de asociarse con privados para los efectos de lograr un mayor desarrollo de sus respectivas comunas. La complementariedad público-privada es fundamental para los gobiernos locales si se quiere abordar y enfocar el tema desde esa perspectiva.”

Diputado Germán Verdugo, Distrito 37, RN

“El proyecto constituye un avance, pero insisto en la necesidad de revisar la ley orgánica constitucional de Municipalidades para que los municipios sean entes ejecutores y gerenciados de manera que puedan cumplir con todos los vecinos.”

Diputada Denise Pascal, Distrito 31, PS

De todas maneras, los parlamentarios exponen sus argumentos en un contexto bastante comprensible, en tanto si bien buscan un mayor avance en materias de descentralización, manifiestan su disposición a avanzar en este tema, sobretodo entendiendo que mejora la situación de los municipios. En este contexto, los parlamentarios plantean

“Como miembro de la Comisión de Gobierno Interior, sólo me queda apoyar la iniciativa y aprobarla, pues da respuesta a innumerables dificultades que deben enfrentar los municipios pequeños a causa del bajo aporte que reciben del Fondo Común Municipal, recursos que deben distraer en múltiples ocupaciones.

Para las municipalidades grandes el beneficio es enorme, pues podrán

asociarse para enfrentar juntas una serie de dificultades. Las de la Región Metropolitana serán las grandes ganadoras con este proyecto.”

Diputado Enrique Jaramillo, Distrito 54, PPD

La última referencia del diputado hace mención a la situación de las comunas que conforman áreas metropolitanas, para las cuales, hasta la fecha de este informe, no existe una reglamentación específica que las regule, por lo que esta normativa debiese facilitar esa labor.

Ahora bien, nuevamente en este proyecto sale a la luz uno de los temas más controvertidos del debate en torno a la entrega de poder hacia los gobiernos locales, a pesar de que no se da un amplio debate en torno a ello, principalmente al no ser parte de las ideas matrices del proyecto: la descentralización fiscal. En torno a ello podemos ver

“A mi modesto parecer, es muy importante que la Cámara de Diputados tenga mucho cuidado en la aprobación de proyectos que entregan más facultades a las municipalidades. No deberíamos acoger ninguna iniciativa si no viene amarrado con el presupuesto correspondiente. En caso contrario, las municipalidades se desangran.”

Diputado René García, Distrito 52, RN

“Según las intervenciones de diputados de otras bancadas, para el buen cumplimiento de estas nuevas tareas que se les encomiendan a las municipalidades es preciso aumentarles sus ingresos propios, en lo cual estamos absolutamente de acuerdo. Pero, nos gustaría saber de dónde saldrán esos recursos.”

Diputado Marcelo Schilling, Distrito 12, PS

Naturalmente, la entrega de nuevos recursos a los gobiernos comunales es uno de los temas más controvertidos en la discusión relacionada con el fortalecimiento de los gobiernos locales, aun a pesar de que se discute en proyectos de ley que no involucran avances en este sentido.

Como sea, el proyecto fue aprobado en general por 80 votos, sin existir parlamentarios que votasen en contra o se abstuviesen de ello.

Aprobado el proyecto en general, vuelve a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, para la incorporación de indicaciones de parte de los diputados. En este punto del trámite, los diputados Sergio Aguiló (PS), Gonzalo Duarte (DC), Carlos Montes (PS), Iván Paredes (PS) y Marcelo Schilling (PS) presentaron una indicación, que apuntaba a permitir a las creadas asociaciones municipales realizar prestaciones de bienestar social a su propio personal, lo que no estaba consignado en la legislación existente referente a la finalidad de los municipios, lo que daba de paso el carácter inconstitucional a las iniciativas referidas en este tema. Ahora bien, en debate al interior de la Comisión, primo la idea de que una indicación de este estilo era excesivamente detallada para un texto Constitucional, por lo que se rechazó por 5 votos (vs. 2 votos a favor y una abstención que consiguió la propuesta)

Aprobado el Informe por la Comisión el 17 de diciembre de 2008, correspondió entonces su votación en particular en la Cámara Baja el día miércoles 7 de enero de 2009. En esta se dio

una particular situación, propuesta por el Diputado Gonzalo Duarte, en tanto solicitó la votación, sin discusión, del proyecto, para lo que existió acuerdo unánime en la Sala. Muy de la mano con lo que ocurrió en la discusión en general del proyecto, este fue aprobado por 88 votos a favor, no registrándose votos por la negativa o la abstención.

La discusión en el Senado

Una vez ingresa la propuesta de ley al Senado, fue remitida a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, donde fue aprobada en general por la unanimidad de sus miembros. El debate, que tuvo como invitados a asesores jurídicos de la Subdere²⁸¹, tuvo como principal novedad la percepción de los parlamentarios, en el sentido de aumentar los objetivos de las corporaciones municipales, hacia el ámbito del fomento del desarrollo comunal y productivo. Esta idea se materializó en una indicación, que se aprobó unánimemente.

Luego de dos sesiones, el Informe de la Comisión se envió al pleno del Senado el 20 de abril de 2009. Unos días más tarde, el 29 de abril, correspondió la discusión en el Senado, que se solicitó fuese en general y en particular a la vez. Al igual que como ocurrió en la Cámara Baja, sin debate el proyecto se aprobó por 29 votos a favor, y sin votos por la negativa o la abstención.

Dadas las indicaciones, el 5 de mayo se votó nuevamente sin discusión el proyecto en la Cámara, obteniendo 102 votos por la afirmativa, sin registrarse votos por la negativa o la abstención.

Superado el proceso legislativo, el proyecto fue finalmente promulgado por la Presidente de la República el 14 de mayo de 2009.

La creación de las regiones de Los Ríos y de Arica Parinacota

Durante los últimos días de octubre de 2005, el Presidente Ricardo Lagos envió al Congreso los respectivos proyectos de ley para modificar la división político y administrativa del país, al crear las regiones de Los Ríos (correspondiente al numeral XIV, enviada al Congreso el 19 de octubre) y de Arica Parinacota (correspondiente al numeral XV, enviada al Congreso dos días más tarde). A continuación estos dos proyectos de ley, que apuntan a la descentralización al menos en relación a las regiones originales, se analizarán en su conjunto, dada la gran similitud en los planteamientos de los actores políticos frente a los temas, y evidentemente por la amplia coincidencia en los plazos legislativos correspondientes a las discusiones de estos proyectos.

Los Mensajes

Dada la institucionalidad existente en el país, la iniciativa legislativa referida a la alteración de la división política y administrativa del país es exclusiva del Presidente de la República (artículo 65 de la Constitución de la República), por lo que necesariamente las propuestas surgen desde el Ejecutivo.

²⁸¹ Los invitados fueron Rodrigo Cabello y Álvaro Villanueva

Los mensajes hacen referencia a la oportunidad que el Ejecutivo tiene de iniciar estos procesos legislativos en virtud de la aprobación de las Reformas Constitucionales de agosto de 2005 (dos meses antes del envío de estos proyectos), que flexibilizan la modificación de la estructura político y administrativa del país, en tanto elimina la referencia constitucional al número de regiones, y permitir que reformas a esta fuesen materia de ley, y no de rango constitucional²⁸². A su vez, los mensajes exponen que la división existente en el país se originó en un contexto muy distinto al actual, sin considerar en ello la percepción de las provincias existentes. De esta forma, Arica y Valdivia tempranamente hicieron sentir su descontento con la estructura implementada, pues las comunidades de estas ciudades estimaban que reunían los requisitos suficientes para constituirse en capitales regionales, basándose en criterios económicos, demográficos, territoriales, históricos e institucionales.

En lo particular a estas demandas regionalistas, la solicitud de la provincia de Arica se basa en las especiales condiciones del territorio, principalmente por su condición de zona bifronteriza, y por la amplia distancia que la separa de los centros de decisión política, tanto regional (Iquique está a 307 km. de Arica, superior a la distancia que hay entre Santiago y Linares), y por contar en las provincias con una población con un origen étnico mayoritariamente distinto respecto al territorio encabezado por Iquique. Por el otro lado, las demandas de Valdivia se basan en que históricamente no tuvo relación con Puerto Montt, la designada capital regional, de la mano con percibirse como una zona con una realidad económica diferente a la del resto de la región, y también con los problemas derivados de la distancia que la separa de la capital regional (212 km.)

La propuesta concreta de cada uno de estos proyectos incluía

- a. Creación de la XIV Región de Los Ríos, con capital en Valdivia y cuya base era la Provincia de Valdivia existente, y disposiciones administrativas acordes a ello (creación de nuevos cargos en el servicio público, infraestructura necesaria, etc.).
 - i. Creación además de la Provincia de Ranco, con las comunas riverañas al Lago Ranco (La Unión, Rio Bueno, Lago Ranco y Futrono) y de Paillaco²⁸³
 - ii. Modificación de la Circunscripción 16, traspasando el distrito 55 a la Circunscripción 17.
- b. Creación de la XV Región de Arica Parinacota, con capital en Arica, formada a partir de la base de las Provincias de Arica y de Parinacota, y disposiciones administrativas acordes a ello (creación de nuevos cargos en el servicio pública, infraestructura necesaria, etc.)
 - i. Creación de la Provincia del Tamarugal, en la Región de Tarapacá, constituida por las comunas de Pozo Almonte, Pica, Huara, Colchane y Camiña, que anteriormente formaban parte de la Provincia de Iquique.
 - ii. Creación de la Circunscripción 20, a partir de la nueva Región de Arica Parinacota. De esta manera, el número de Senadores aumentaría a 40.

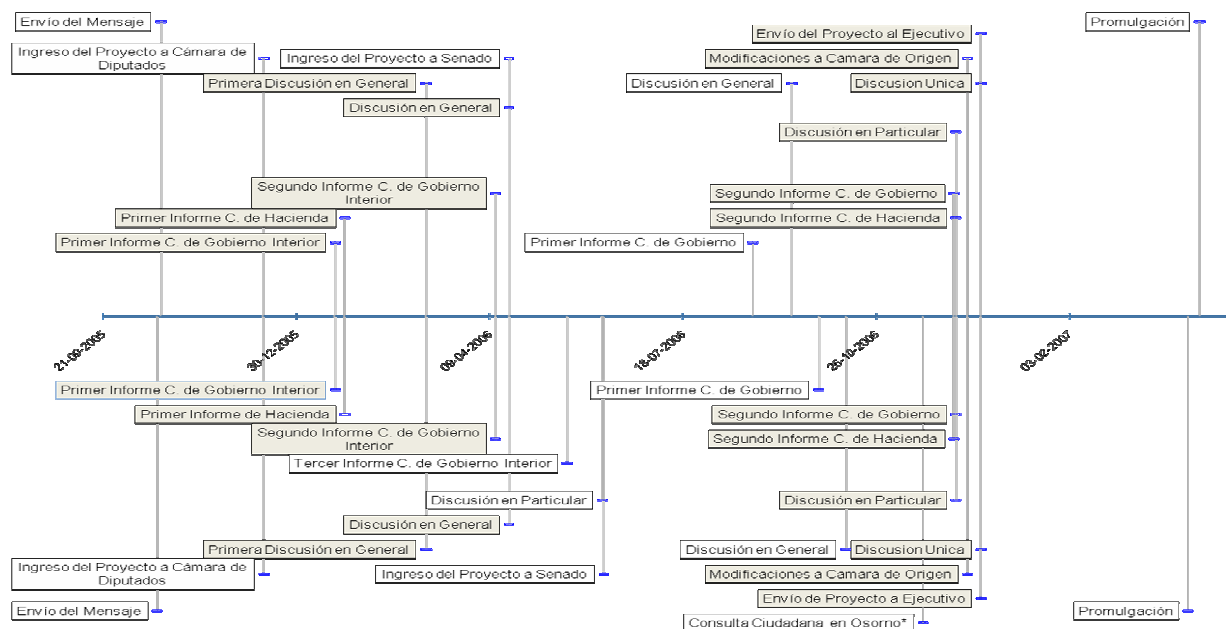
Estos proyectos ingresan a la Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 2003, para el inicio del proceso legislativo que finalmente permitió la creación de ambas regiones.

²⁸² Esto, a pesar de mantener el hecho de que la iniciativa en esta materia sigue siendo de exclusividad del Presidente de la República, y que la ley es de tipo orgánica constitucional

²⁸³ Las regiones deben estar conformadas por provincias, por lo que necesariamente deben tener al menos dos provincias. Este es el motivo de la creación de esta provincia, y de la Provincia del Tamarugal, en la Región de Tarapacá.

A continuación se presenta una gráfica, que permite visualizar, de manera simplificada, el trámite legislativo de este proyecto de ley.

Proyectos de Ley que crean Regiones de Arica Parinacota (Arriba) y de Los Ríos (Abajo). [En grils trámites simultáneos]



El debate en la Cámara Baja

Los proyectos, una vez ingresados a la Cámara de Diputados, son enviados a la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Regional, para que esta aprobase las propuestas en general. En ambas discusiones expuso ante la Comisión la Subsecretaria de Desarrollo Regional, Adriana Delpiano, quien ahondó en los planteamientos mencionados en el proyecto original, pero agregando que la intención a largo plazo del Ejecutivo no era la restitución paulatina de las 25 provincias anteriores a 1974, sino que agregar a las regiones existentes, en macroregiones, para potenciar a las regiones como verdaderos contrapesos a Santiago. Sin mayores contratiempos, y contando con amplios apoyos al interior de la Comisión, ambos proyectos fueron evacuados al pleno de la Cámara el 19 de enero de 2006.

Luego de este trámite, ambos proyectos pasaron a la Comisión de Hacienda (en tanto la conformación de las regiones, en su establecimiento y mantenimiento, representan un nuevo gasto para el estado), donde fueron aprobados en general sin mayores complicaciones, enviándose el Informe de la Comisión el 24 de enero del mismo año. Los Diputados informantes, Rosa González (por la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social) y Carlos Hidalgo (por la Comisión de Hacienda) expusieron los informes relativos a la Creación de la Región de Arica Parinacota, en tanto Exequiel Silva y Enrique Jaramillo plantearon los informes relativos respectivos a la Región de Los Ríos; durante la sesión de la Cámara del día 7 de marzo de 2006. Ahora bien, por acuerdo de los comités, no se da debate respecto a la leyes, y estas vuelven a la Comisión de Gobierno Interior para un nuevo informe. El principal argumento para ello es el cambio del año legislativo, que implica en este caso (2006) un recambio en los parlamentarios, y además el cambio de las autoridades del Ejecutivo, tras la elección de Michelle Bachelet. De esta manera, se invitan a exponer ante la Comisión a Andrés Zaldívar, Ministro del Interior, y la Subsecretaria de Desarrollo Regional, Claudia Serrano, quienes plantean una notable continuidad con los argumentos expuestos durante la administración anterior. Tras dos sesiones, la Comisión envió su Informe a la Cámara el 12 de Abril de 2006, para su nueva discusión en general.

La discusión en general de ambos proyectos se realizó el miércoles 19 de abril de 2006, en donde los temas del debate, a pesar de darse por separado, considero una serie de elementos en común. Por supuesto, la mayor parte de las intervenciones resalta la creación en particular de alguna de las dos regiones, hace referencia a los procesos y actores individuales que apoyaron estas iniciativas, o bien, haciendo alguna referencia personal que los vincule a ellas. Más allá de eso, entre los aspectos resaltables de las intervenciones de los parlamentarios, destaca la gran relevancia de estos proyectos para los diputados. Al respecto podemos ver

“[...] pienso que ambas iniciativas entregan una señal muy potente al país y, principalmente, al resto de las regiones por cuanto manifiestan, por primera vez, reconocimiento y respeto, actitudes muy infrecuentes de las autoridades del poder central hacia las demás regiones, debido a las diversas formas de identidad territorial que configuran nuestro país.”

Diputado Gonzalo Arenas, Distrito 48, UDI

Esta intervención, de carácter más general, resume el espíritu vivido en la Cámara. Los Diputados perciben que la creación de ambas regiones es principalmente un reconocimiento a las iniciativas de los ciudadanos, quienes realizaron una diversidad de gestiones pertinentes para la creación de estas nuevas unidades administrativas, dándoles a las ciudades una mayor autonomía, con la cual guiar sus destinos particulares. Hay que mencionar además que a la sesión en cuestión, y a todas las siguientes en las cuales se discutieron estos proyectos, asistieron una gran cantidad de ciudadanos de Arica, Osorno y Valdivia, que se hacen notar a través de diversas manifestaciones desde las tribunas, aplaudiendo cada una de las intervenciones que en su favor realizan los parlamentarios.

Continuando con la revisión, interesante es notar cómo es que surge a partir de estos proyectos en particular una discusión más amplia, relativa a la evaluación existente al ordenamiento político y administrativo del país. En este sentido es posible rescatar

“[Ambos proyectos] permitirán revisar por completo el actual sistema de regionalización. Dicho sistema debe tener como norte el respeto y reconocimiento de los sentimientos propios de arraigo y de pertenencia de muchos chilenos de regiones, una descentralización y desconcentración de nuestro proceso político de toma de decisiones y la creación de unidades geoeconómicas y sociales que permitan una efectiva administración para el desarrollo territorial de Chile.”

Diputado Gonzalo Arenas, Distrito 48, UDI

“Crear más regiones de la forma como lo estamos haciendo con este proyecto de ley sería crear más de lo mismo, aunque el modelo no dé para más. Hablemos de región nueva, no de nueva región.”

Diputado Sergio Ojeda, Distrito 55, DC

“Estimo pertinente revisar la estructura administrativa y política, porque ésta se generó en un gobierno de facto que la utilizó para la dominación y ahora se quiere un sistema descentralizado para la participación.
[...]

Para terminar, lo importante a futuro no es ver cómo nos dividimos, sino cómo creamos las condiciones para hacer más desarrollo en las regiones, lo cual tiene que ver con tres requisitos que el Gobierno debe tener muy claros: más poder para las regiones, lo que significa adoptar decisiones autónomas cada vez más cercanas a la gente; más recursos; es decir, no contar con un FNDR amarrado sólo a lo que el nivel nacional desee hacer, y, por último, más participación, lo que, en alguna medida, acá ha quedado en evidencia.”

Diputado Patricio Vallespín, Distrito 57, DC

Como es posible de ver, los Diputados coinciden en un mal diagnóstico de la división político administrativa del país, siendo aisladas las críticas del porque se origino o porque se mantuvo de esta manera. Lo importante en este sentido es la necesidad que surge de revisar la forma en que se está administrando el país, para permitir una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones y una mayor autonomía a nivel regional. Algunos parlamentarios profundizan sus

comentarios, en relación a avanzar en la descentralización de otras unidades administrativas. Esto es posible de ver en

“Necesitamos abordar, de una vez por todas, cómo desconcentramos el poder y los recursos; cómo logramos que los municipios tengan presupuesto para entregar una educación de calidad a nuestros hijos. Nuestros niños, muchos de los cuales asisten a escuelas rurales unidocentes, merecen las mismas oportunidades que los de las escuelas de Santiago, de Puerto Montt o de Valdivia. ¡Eso son nuestros desafíos! No se trata de regiones más o regiones menos; el tema es mucho más profundo.”

Diputado Marisol Turres, Distrito 57, UDI

“[...] es necesario y urgente estudiar un proyecto de ley integral en el cual se incluya, además de la distribución política y administrativa, la creación de nuevas comunas, provincias y regiones; pero regiones autónomas, con presupuesto propio y elección directa de sus intendentes y consejeros regionales.”

Diputado Carlos Jarpa, Distrito 41, PRSD

“La regionalización no se agota con el fortalecimiento de los gobiernos regionales. Debemos dar mayor competencia a los municipios, a fin de crear verdaderos gobiernos comunales, con facultades y recursos para desarrollarse.

Debemos continuar dándoles a las distintas regiones la posibilidad de tener ventajas competitivas; de adoptar sus propias decisiones, con el fin de evitar que ello se haga en la Región Metropolitana. El fin último debe ser un país descentralizado.”

Diputado Rodrigo González, Distrito 14, PPD

A partir de estas intervenciones es posible rescatar la percepción de algunos parlamentarios, que consideran que la simple redefinición a nivel regional no basta para entregar mayores oportunidades a las regiones, en relación a Santiago y la Región Metropolitana, sino que para ello es necesario profundizar este proceso en las comunas del país.

En términos amplios, como ya se mencionó, existe un amplio consenso a nivel político en torno a estos temas. Más adelante se profundizará en los temas conflictivos de estos proyectos, que corresponden a particularidades de cada uno más que a temas generales.

Al finalizar la jornada, las propuestas dejan de tener una tramitación simultánea, en tanto se despacha el proyecto de la creación de la Región de Arica Parinacota, enviándose al Senado, en tanto el otro se envía nuevamente a la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social, pues es objeto de 3 indicaciones de la Presidente²⁸⁴. Durante las sesiones de la Comisión estas indicaciones fueron rechazadas por amplio margen, lo que

²⁸⁴ Cabe mencionar que este proyecto, al modificar el orden político y administrativo del país, y al ser de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, solo considera dentro de la norma las indicaciones de este poder del estado, por lo que cualquier indicación propuesta por los parlamentarios es automáticamente declarada inadmisibles

además se tradujo en un amplio apoyo del informe de la Comisión en la discusión del pleno de la Cámara. El proyecto fue finalmente aprobado y despachado al Senado el 6 de junio de 2006.

La discusión en el Senado

Una vez en la Cámara Alta, los proyectos fueron remitidos a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización para ser evaluados en general. Una notable acción es que las sesiones de la Comisión se realizaron, además de Valparaíso, en Arica (16 de mayo de 2006), Valdivia (7 de Julio de 2006) y Osorno (6 de julio de 2006), siendo invitados a estas sesiones Alcaldes y Concejales de cada zona, líderes sociales, representantes del comercio, profesionales, académicos, empresarios, dirigentes sindicales, entre otros. Esta interesante modalidad permitió conocer en terreno y profundidad la postura de los principales representantes de diversas organizaciones sociales, políticas, económicas y étnicas de cada zona, que ayudó a despejar algunas dudas respecto a aspectos particulares de este proyecto, así como además la incorporación de nuevas indicaciones, que permitiesen adecuar de mejor manera la legislación propuesta a las realidades locales. Finalmente, los Informes de la Comisión respecto a la creación de las regiones de Arica Parinacota y de Los Ríos se evacuaron el 12 y 26 de septiembre de 2006, respectivamente.

En las discusiones de los proyectos, a pesar de que ambos se debatieron en sesiones separadas en general por el Senado (aun considerando una gran relevancia de los temas particulares de cada proyecto de lo que se hará mención más adelante), los parlamentarios elaboraron un discurso coherente en torno al proceso de descentralización, relativamente similar en algunos temas con los planteados por sus colegas Diputados. El más común de todos, tiene que ver con las críticas que se hacen a la estructura actual del país, y a los escasos avances que se han realizado en las últimas décadas. Una argumentación más fina en este sentido, tiene que ver con la percepción de que no ha realizado una evaluación seria del modelo que se implementó en 1974, que es considerada como necesaria para el avance en la materia. Al respecto es posible notar

“[...] en este debate subyace un problema de fondo que no se ha resuelto: la actual estructura regional de nuestro país, que fue diseñada en determinado momento, no ha sido nunca evaluada en su conjunto.

[...]

[...] el Gobierno como el Parlamento [deben] revisar qué ha ocurrido con el proceso de regionalización en el país: cuáles han sido sus fortalezas en la práctica y cuáles sus debilidades; dónde ha funcionado el esquema de regionalización que se diseñó; dónde no; cuáles han sido las fuerzas que han desarrollado las provincias; cómo han funcionado los consejos regionales.

En fin, hay varios elementos por evaluar. Pero los fundamentales son tres. El primero dice relación a las atribuciones y los recursos de que disponen las Regiones. [...]

Una segunda área de discusión apunta a cuál es la eficacia del funcionamiento de los gobiernos regionales. [...]

Finalmente, hay que revisar tanto el número como la estructura de las Regiones.”

Senador Hernán Larraín, Circunscripción 11, UDI

Es notable como esta percepción es un aspecto transversal en las discusiones referentes a los proyectos que se han revisado en este informe, no importando colores políticos, ni diferencias notables entre los parlamentarios. Esta noción generalmente va asociada a la realización de veladas críticas al Ejecutivo, en tanto, para los parlamentarios, es el responsable al tener iniciativa exclusiva sobre el tema. Es natural, además, considerar la creación de nuevas regiones en el marco – o vacío, en estricto rigor, según la percepción existente – de esta evaluación

“[...] en esta ocasión en que iniciamos el debate sobre la generación de nuevas Regiones quiero manifestar mi disconformidad con la manera como se está conduciendo el proceso. [...] si vamos a hacer una revisión de la experiencia regionalizadora en el resto del territorio, no me parece bien la estrategia que se está siguiendo, de empezar a dividir Regiones por iniciativas particulares.”

Senador Jaime Gazmuri, Circunscripción 10, PS

Esta falta de evaluación del proceso que se está llevando a cabo, junto con reformas a este ordenamiento sin tener en claro cuál es el objetivo final al que se está apuntando, es una de las contradicciones de las cuales algunos Senadores son conscientes.

“[...] no podemos seguir pensando en Regiones sin meditar qué país queremos desde el punto de vista político-administrativo. No hay un buen diseño de lo que deseamos hacer con la estructura político-administrativa de Chile.”

Senador Ricardo Núñez, Circunscripción 3, PS

Las consecuencias de avanzar de esta manera en este proceso, que no tiene objetivos claros, ha tenido resultados contraproducentes en la descentralización del país. Un ejemplo de esta percepción es

“Tengo la convicción de que en los últimos años nuestro país se ha recentralizado. Se ha hecho cada vez más centralista, más dependiente del gobierno central desde las perspectivas tanto pública como privada. A mi juicio, ello constituye una negación a la forma como están avanzando los Estados en nuestros tiempos.”

Senador Hernán Larraín, Circunscripción 11, UDI

Los parlamentarios, al hablar sobre centralización, se refieren a un concepto con dos efectos. Por un lado, se refiere a la excesiva concentración de todo tipo de recursos en Santiago, en relación al resto de las regiones del país. Mas, también hacen referencia a la concentración que se da *en* las regiones, entre la capital regional y el resto del territorio, como un efecto perverso provocado por la división político administrativa actual.

Naturalmente, ante un proceso de estas características, algunos parlamentarios hacen comentarios críticos en torno a esta reforma, que en cierta medida está validando de forma general la manera en que se ha estado realizando el proceso, y que incluso estaría acentuando el centralismo existente. Un ejemplo de ello es posible de rescatar en

“Aquí se está diseñando equivocadamente el mapa de nuestras Regiones.

En nada va a cambiar creándose una Región más. Me parece que ésta es una medida centralista, por cuanto vamos a tener a Santiago frente a más Regiones, más pequeñas, más débiles.”

Senador Ignacio Kuschel, Circunscripción 17, RN

Los comentarios del Senador Kuschel frecuentemente serán de este tono, en cuanto no apoyara estos dos proyectos de ley en la medida en que estos reafirman la estructura existente, e incluso, la profundizan, al debilitar las regiones (a través de su división) frente a la capital del país. La posición del parlamentario, que lo lleva a ser el único Senador que votó sistemáticamente en contra de los ambos proyectos, se destaca, en el marco de votaciones que se desarrollaron con una gran cantidad de ciudadanos que asistieron desde Arica, Osorno y Valdivia, y que se manifestaron abiertamente en contra de estas declaraciones.

Finalmente, luego de los debates, los proyectos son aprobados en general, por amplias mayorías, el 12 de septiembre y el 10 de octubre (Creación de Región de Arica Parinacota y de Los Ríos, respectivamente)

Desde este minuto, los proyectos nuevamente vuelven a ser discutidos simultáneamente, pasando a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización por segunda vez, esta vez para ser discutidos en particular. Hay que hacer referencia en este sentido es el Presidente de la República la única persona que tiene potestad para realizarlas, en tanto este en este tema tiene iniciativa exclusiva legislativa. De esta manera, las 5 indicaciones presentadas entre los Senadores Kuschel, Horvarth, Longueira y Orpis, en relación a la Región de Arica Parinacota, y las 17 modificaciones propuestas entre los Senadores Allamand, Escalona y Frei, fueron declaradas inadmisibles, en gran parte por la esta regulación constitucional.

De esta manera, a excepción de tres indicaciones presentadas entre los dos proyectos por el Senador Kuschel (dos de las cuales proponían suprimir toda la propuesta del ejecutivo, y una tercera, que buscaba eliminar la referencia numeral en las regiones), se aprobaron las reformas propuestas, que intentaban recoger algunas de las demandas ciudadanas que surgieron en la tramitación del proyecto. El Informe de la Comisión de ambos proyectos se evacuaron el 5 de diciembre de 2006, para luego ser discutidos en la Comisión de Hacienda durante el día 6 del mismo mes, en donde, de igual manera, fueron aprobados rápidamente, en tanto los Informes de la Comisión se enviaron al pleno del Senado durante ese mismo día.

Las discusiones en particular de ambos proyectos, que se realizaron en la sesión de la tarde del día 6 de diciembre de 2006, en una salón del Senado nuevamente animado por una amplia asistencia de personas provenientes de los territorios sobre los que se discutía, que se manifestaban abiertamente en relación a las intervenciones de los parlamentarios.

En la discusión, nuevamente aparecieron los mismos temas que se han mencionado en este Informe, mostrando en algunos casos una potente síntesis entre las posturas que se vieron a lo largo de la discusión. Un ejemplo de ello es posible de ver en

“[...] quiero destacar que las distintas comunidades tienen grandes esperanzas en que el proceso de creación de nuevas Regiones les permita participar en la profundización de la regionalización y la descentralización del país y ser actores de su propio desarrollo. Sin embargo, desde el primer momento, hicimos hincapié en que la sola creación de nuevas Regiones no

satisfará ese anhelo ciudadano.

[...] Pero, si uno lee con atención el articulado [de las propuestas de ley] se percatará, sin duda, de que el proyecto replica lo que han sido y son las distintas Regiones. Y todos sabemos -especialmente quienes vivimos en ellas y las representamos en el Senado- que esa estructura no ha respondido a las aspiraciones ciudadanas.

Por eso, resulta absolutamente imprescindible modificar en breve plazo la legislación vigente, a fin de poder descentralizar el país y derrotar ese centralismo agobiante que hoy vive Chile.”

Senador Víctor Pérez, Circunscripción 13, UDI

Esta noción, relacionada con el proceso general de descentralización, forma parte de un *winset* parlamentario a estas alturas, en tanto si bien avala la creación de estas nuevas regiones en particular, sobretudo valorando la gran participación ciudadana que se dio en torno a ellas, la creación de nuevas regiones que repliquen el modelo existente no puede continuar de la misma manera. Un ejemplo de ello es posible de ver en

“[...] quiero levantar mi voz para decir que repruebo la forma en que estamos efectuando este debate a nivel nacional. Sobre el particular, no estoy disponible -por lo menos como Senador regionalista- para seguir por ese camino. Por lo tanto, no contará con mi voto favorable la creación de ninguna Región que no venga acompañada de un balance general del proceso de regionalización y de procedimientos establecidos en conjunto.”

Senador Jaime Gazmuri, Circunscripción 10, PS

Finalmente, en tanto las votaciones, ambos proyectos fueron aprobados y despachados a la Cámara Baja, para que fuesen aprobadas las modificaciones propuestas durante su discusión en el Senado. El día martes 19 de diciembre de 2006, luego de breves debates, fueron aprobados los proyectos que permitían la creación de las regiones de Arica Parinacota y de Los Ríos ambas por 106 y 105 votos a favor, respectivamente.

Terminado el trámite parlamentario, la Presidente de la Republica promulgó ambos proyectos, en las respectivas nuevas capitales regionales, los días 5 y 11 de abril de 2007.

Las particularidades de cada proceso: las voces desde las regiones

Naturalmente, en torno a la creación de ambas regiones surgieron algunos reparos entre los actores, principalmente desde las regiones, quienes hicieron sentir sus apreciaciones en torno a estos proyectos locales. En algunos casos, estos resultaron ser puntos conflictivos, que incluso llegaron a entrapar la discusión parlamentaria, aunque varios permitieron realizar incorporaciones a la propuesta del Ejecutivo. Estos conflictos se hicieron evidentes durante el transcurso de las discusiones en el pleno de la Cámara Baja, y al menos en la fundamentación de los proyectos o la discusión existente al interior de las comisiones de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social, y de Hacienda, no se hizo referencia a la posibilidad de estos. A continuación, se revisarán las principales corrientes en ambos proyectos.

Los Ríos vs. Los Volcanes. El conflicto entre Valdivia y Osorno

Un inesperado escenario se dio en las tribunas de la Cámara Baja el día 19 de abril de 2006, cuando diversos grupos de personas asistieron a la discusión en general del proyecto de ley que daba vida a la Región de Los Ríos. Por un lado, ciudadanos de Valdivia y comunas aledañas, apoyando la creación de la nueva región, en tanto se habían realizado una serie de iniciativas ciudadanas en pos de ello (Comité Provincia de Valdivia Nueva Región, Corporación de Desarrollo de la Provincia de Valdivia, Comité Nueva Región Femenina, entre otros), así como también diversos ciudadanos de Osorno, quienes consideraban no ser tomados en cuenta en todo el proceso de formulación de la ley. Un ejemplo de este conflicto podemos verlo en las intervenciones de los parlamentarios de ese día miércoles 19 de abril, en que se hacen cargo de las diversas posiciones respecto de este tema.

“No merecemos [los osorninos] que el Ejecutivo pretenda ponernos un pie encima. ¡No, señor; eso no lo vamos a permitir! Por eso estamos aquí, luchando, y por eso están aquí cientos de personas que viajaron durante toda la noche para respaldar a sus parlamentarios.

(Aplausos [en tribunas]).

Osorno está vivo y de pie, y eso que aquí, lamentablemente, no ha existido ninguna voluntad de diálogo

[...]

[...] me gustaría manifestar que mi voto a la creación de la región de Los Ríos será negativo [...]. No estoy votando contra Valdivia ni contra su anhelo de ser región, sino contra un gobierno que al parecer olvidó que entre Valdivia y Puerto Montt existe una ciudad que se llama Osorno y que tenía mucho que decir y aportar en este debate.

Este pudo haber sido un proyecto de unidad, pero lamentablemente se ha convertido en una instancia de discordia para nuestra zona.”

Diputado Javier Hernández, Distrito 55, UDI

“[...] advierto un egoísmo gigantesco. Estudié en la escuela Adolfo Matthei, de Osorno, y desde esos años existen odiosidades entre la gente de Valdivia y Osorno.

(Manifestaciones en las tribunas).

Me importa un pepino que la gente de la tribuna pifíe, porque quienes votarán seremos nosotros y no los que están arriba.

En consecuencia, pregunto, y quiero que la gente de Osorno me escuche.

¿En qué los perjudica la división de la región? Si ellos no quieren región, quedarán igual como están ahora. No veo la diferencia. Y si se divide, el límite será el río Pilmaiquén, lo cual tampoco los afecta. En definitiva, están como el perro del hortelano, que no come ni deja comer.”

Diputado René Manuel García, Distrito 52, RN

“Hubiera preferido llegar a esta instancia en otras condiciones, con un

proyecto de ley que abarcara como región de Los Lagos a las provincias de Valdivia y de Osorno, que tienen identidades y características comunes, historia y tradiciones muy parecidas y que han forjado caminos para desarrollarse, crecer y avanzar cada vez más.

Tenemos los mismos problemas y nos afectan las mismas dificultades; nada es diferente. Está claro que las dos provincias se necesitan: Osorno y Valdivia deben estar juntas.

Esta discusión y nuestra oposición al proyecto no tienen otro fundamento sino demostrar que, tal como está concebida, no es la región ideal. Nuestra finalidad hoy es hacer ver la oposición y la posición de Osorno, sus propuestas y aspiraciones; que las ha tenido por años y son tan legítimas como las de Valdivia. Éstas son nuestras propuestas, fruto de un trabajo realizado por largo tiempo. Y si ellos hablan de treinta y dos años, nosotros hablamos de treinta o cincuenta años de lucha por el progreso, el bienestar y el desarrollo de nuestra provincia.”

Diputado Sergio Ojeda, Distrito 55, PDC

Esta división en torno a las comunidades de ambas ciudades, se tradujo en que el gobierno recogiese la idea de incorporar a Osorno en la nueva Región de los Ríos, aunque partiendo de la base de que Valdivia sería la capital de esta nueva región y que se crearía la Provincia de Ranco, no discutiéndose estos aspectos. Es por esta razón que se presentaron indicaciones, para que fuesen debatidas en la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara Baja, las que involucrarían la inclusión de esta provincia en la nueva región. Lamentablemente en este sentido, no hay registro disponible del diálogo, o incluso de los términos en que se dio el debate en la Comisión, de la que solo queda consignado el rechazo de estas indicaciones

El debate nuevamente se repite el 6 de junio de 2006, en términos muy similares, considerando las intervenciones de los parlamentarios y de los asistentes en las tribunas. Incluso, las intervenciones de los parlamentarios son realizadas en su gran mayoría por los mismos parlamentarios mencionados en este mismo apartado, con un nivel de hostilidad bastante similar. Aun así, nuevos aportes a la discusión es posible de revisar en

“[...] me parece errado e injusto que esto se haya convertido en una pelea entre Valdivia y Osorno. Me parece absurdo; más todavía, hasta una locura. Sé que hay algunos que dicen que no, porque seguramente ésa no era su intención, pero terminamos en una pelea entre Osorno y Valdivia. ¿Por qué, si nunca estuvo la controversia en la discusión? Por lo tanto, quiero sacar este tema, puesto que el punto no es contra Osorno ni contra Valdivia ni contra Puerto Montt, ni contra Chiloé, ni contra Palena, sino cuál es la mejor división política-administrativa que debe darse en el país.”

Diputado Gabriel Ascencio, Distrito 58, DC

“[...] En la provincia de Osorno hay una clara mayoría de gente que ha expresado en esas dos encuestas de opinión su voluntad de seguir perteneciendo a la Región de Los Lagos. Por lo tanto, invito a todos los parlamentarios, alcaldes, concejales, a los actores sociales de Osorno, a unirnos para crear una gran Región de Los Lagos, que no tiene por qué ser

rival de la Región de Los Ríos. Son regiones que se deben complementar.”

Diputado Fidel Espinoza, Distrito 56, PS

“Muchos se preguntan, con cierta razón, qué ganarán los valdivianos con una región independiente, si los recursos económicos son los mismos y, tal vez, se aumente la burocracia local. La respuesta es precisamente tener independencia, la misma que pretendieron nuestros próceres de la patria, que no quisieron depender de la ajena y lejana corona. Es decir, no depender de otros y hacer posible, aunque sea con los mismos y, a lo mejor, menos recursos que antes, decidir y priorizar por nosotros mismos nuestras verdaderas necesidades y soluciones. Mientras más cerca de la gente estén los recursos económicos, se toma de mejor manera la decisión de cómo invertirlos.”

Diputado Roberto Delmastro, Distrito 53, RN

Al menos, durante esta discusión, se consiguieron los quórum necesarios para la aprobación de esta ley, pero ciertamente, con varios votos de rechazo, de los parlamentarios que defendían la posición de Osorno.

Al entrar el proyecto al Senado, la discusión tomó un nuevo aire. En este sentido, fue fundamental la iniciativa de los parlamentarios miembros de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, de realizar sesiones en Osorno y Valdivia (los días 6 y 7 de julio de 2006, respectivamente), para conocer en terreno cuál eran las posiciones, sobretudo de las personas de Osorno. En la sesión realizada en Osorno se dieron dos tipos de intervenciones de las autoridades de la zona, en tanto varios alcaldes – de algunas comunas como Puyehue, San Juan de la Costa, Puerto Octay, Purranque, Río Bueno – de la región simplemente realizaron demandas locales (arreglo de caminos, de puentes, solicitud para que determinada comuna fuese considerada ‘zona turística’, entre otros). Pero, por otro lado, los dirigentes sociales y políticos entrevistados por los miembros de la Comisión hicieron ver su desacuerdo con la creación de la nueva región, en tanto se percibía que no sería una solución a los problemas derivados de la centralización, respecto a Santiago y Puerto Montt; y que la incorporación de Osorno a la nueva Región de Los Ríos estuviese supeditada a un compromiso, de parte del gobierno central, de fomentar la producción en la zona.

Finalmente, luego de escuchados los planteamientos, el gobierno decidió reincorporar a Osorno en la nueva Región de Los Ríos, a pesar del rechazo que esta iniciativa tuvo en la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados. Esta propuesta fue votada en general en la Comisión de Gobierno del Senado, y fue aprobada por la unanimidad de sus miembros.

A su vez, durante la discusión en general en Senado, el proyecto se aprobó por una amplia mayoría (33 votos a favor, votando en contra él ya anteriormente mencionado Senador Kuschel), pues los parlamentarios saben que es en la discusión en particular donde debatirán conscientemente sobre la incorporación o no de Osorno a la región, y porque, como ya se ha mencionado en este Informe, las intervenciones de los Senadores se enfocaron en realizar críticas al modelo de descentralización, principalmente.

Ahora bien, hay que tener en consideración un evento que cambio radicalmente el curso de la discusión. El 19 de noviembre de 2006 se realizó en Osorno una consulta ciudadana, con motivo a consultar a la ciudadanía a referirse a la incorporación o no de esta ciudad a la nueva región. El resultado de este ejercicio democrático fue contundente, pues el 92% de los 20.752 votantes consideró que Osorno debía quedarse en la Región de Los Lagos²⁸⁵²⁸⁶. De tal interés fue esta consulta, que los miembros de la Comisión de Gobierno del Senado decidieron aplazar sus sesiones, a la espera de los resultados de esta votación, de carácter meramente consultivo²⁸⁷. Dado además el alto porcentaje obtenido por la opción de quedarse en la Región de Los Lagos, el gobierno decidió retirar las indicaciones que apuntaban en este sentido²⁸⁸, dándose por superado el conflicto.

Paillaco y Lago Ranco

Una peculiar situación se dio también con la Comuna de Paillaco. En el proyecto original enviado al Congreso, se consideraba la Creación de la Provincia de Lago Ranco, compuesta por las comunas riverañas al Lago Ranco: La Unión, Río Bueno, Lago Ranco y Futrono; y de Paillaco, a pesar de que esta última no tenía límites físicos con dicho Lago. Durante la exposición de los planteamientos de las diversas autoridades locales frente a la Comisión de Gobierno Interior en Senado, el Alcalde de Paillaco, Gastón Fuentes, presentó sus reparos frente al tema, principalmente a su parecer por la existencia de un vínculo mucho mayor entre su comunidad y Valdivia, antes que con La Unión, la capital provincial propuesta. Esta solicitud fue recogida por el Ejecutivo, quien realizó las indicaciones correspondientes, por lo que en la actualidad, Paillaco sigue perteneciendo a la Provincia de Valdivia.

Una Nueva Región y una Nueva Circunscripción. La validación del Modelo Arica Parinacota

Un punto amplio debate en torno a una nueva región de Arica Parinacota, es que esto, en estricto rigor, va de la mano con la creación de una Circunscripción electoral. Como está establecido en la Constitución, en el artículo 49, 'El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país, cada una de las cuales constituirá, a lo menos, una circunscripción.'. Esta indicación no causó mayores conflictos en la discusión relativa a la Creación de la Región de Los Ríos, en tanto la división administrativa propuesta coincidía ampliamente con la división electoral existente. En

²⁸⁵ A partir de información de prensa, disponible en

http://www.australosorno.cl/prontus4_notas/antialone.html?page=http://www.australosorno.cl/prontus4_notas/site/artic/20061120/pags/20061120033530.html,

http://www.australosorno.cl/prontus4_notas/antialone.html?page=http://www.australosorno.cl/prontus4_notas/site/artic/20061120/pags/20061120033449.html, y

http://www.australosorno.cl/prontus4_notas/antialone.html?page=http://www.australosorno.cl/prontus4_notas/site/artic/20061126/pags/20061126044919.html

²⁸⁶ Hay que mencionar, eso sí, que a pesar de lo abultado que pueden parecer los 20.752 votantes, estos corresponden sólo al 24.76% del padrón electoral vigente en diciembre de 2006. Datos obtenidos desde Servel, en http://www.servel.cl/servel/Controls/Neochannels/Neo_CH283/images/REG10.pdf

²⁸⁷ Obtenido desde web del Senado, en

http://www.senador.cl/prontus_senado/antialone.html?page=http://www.senador.cl/prontus_senado/site/artic/20061102/pags/20061102094000.html

²⁸⁸ Esta relación entre los hechos es visible a partir de las declaraciones de prensa de Belisario Velasco, Ministro del Interior. Disponible en <http://www.valdivianoticias.cl/info.asp?Ob=1&Id=3945>

cambio, la Región de Tarapacá constituía una sola Circunscripción, por lo que esto implicaba reformas que permitiesen a la nueva región creada formar una nueva circunscripción. Si bien en el proyecto original del Ejecutivo consideraba la creación de la circunscripción, para adecuar la creación de la nueva región al ordenamiento legal vigente, la administración de Bachelet decidió retirar esta modificación, a la espera de modificar al sistema electoral en su conjunto²⁸⁹. Esta decisión provocó una serie de reparos, entre los cuales destaca

“[...] no entiendo a mi Gobierno cuando nos manda una indicación sobre la materia.

[...]

La indicación del Ejecutivo es improcedente, pues está diciendo: “Tengan la región; vamos a ver sus recursos. Pero ustedes no tienen capacidad ni intelecto suficiente para tener senadores”.

La indicación no permite que tengamos senadores en la Primera Región, pero todas las regiones tienen senadores y diputados. ¿Están creando una zona castrada? ¿Por qué no le quitamos los senadores a Santiago? ¿Por qué no le quitamos los senadores a la Quinta Región? ¡Pero qué estupidez más grande! ¡Esta indicación es ridícula! Pido a los señores diputados que la rechacen. Aprobarla significaría inventar una región nueva, teórica, sin poder político. Le damos un poder ejecutivo, pero no un legislativo. En Chile, sin el Poder Legislativo no hay democracia.”

Diputado Pablo Lorenzini, Distrito 38, DC

“[...] no es conveniente que en este proyecto se apruebe la creación de una circunscripción senatorial, porque implicaría validar el sistema electoral que queremos corregir. Como estamos en proceso de estudio de un nuevo sistema electoral para corregir el sistema binominal, preferimos que esta materia se trate en la iniciativa que será enviada al Congreso Nacional, con el fin de determinar la representación parlamentaria de cada circunscripción y distrito.

[...]

Como Gobierno, hemos sido consecuente con los compromisos asumidos, y así como hemos cumplido con los nortinos al aprobar la creación de la región de Arica, también queremos cumplir con el país y modificar el sistema binominal, que no es justo para la representación popular. Hemos asumido estos dos compromisos y tenemos que hacerlos compatibles.

Ese es el fundamento de la indicación que hemos presentado. No se trata de quitarle representación parlamentaria a ninguna región; al contrario, cuando se aborde el proyecto que modifica el sistema binominal, vamos a estudiar la fórmula adecuada para que cada región tenga la representación popular que corresponde.”

Andrés Zaldívar, Ministro del Interior

²⁸⁹ Recordar la Conformación de la Comisión para Reforma Electoral, que fue conocida como ‘Comisión Boeninger’

El conflicto implicó que, si bien siguiese la referencia original a la creación de la Circunscripción 20, el Ejecutivo presentase una indicación, para integrar al proyecto una norma transitoria, según la cual la XV Región de Arica Parinacota tendría como representantes a los Senadores de la I Región de Tarapacá, hasta que se modificase la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios. Esta propuesta fue rechazada por los diputados, por lo que el proyecto continuó más menos en los mismos términos en Senado.

Ahora bien, el conflicto fue lentamente diluyéndose, no estando presente ya en las discusiones del Senado. Las respuestas a esto se han mencionado tangencialmente en este Informe, y tiene que ver con la discusión de otros proyectos. Por un lado, ganó fuerza la tesis del gobierno, de intentar reformar por completo el sistema electoral, lo que se apoyó en la postura de varios Senadores (Siendo Alejandro Navarro uno de los mayores exponentes de esta idea), en tanto la creación de una nueva Circunscripción, sujeta a las mismas reglas de todas las demás, sólo estaría validando una legislación ilegítima por origen. Como sea, finalmente el proyecto no incluyó la creación de la nueva circunscripción, por lo que se presentó 6 meses más tarde de su promulgación, el 30 de octubre de 2007, una propuesta del Ejecutivo, en la que se crea la nueva Circunscripción, y que, como ya se mencionó, aun sigue tramitándose en el Congreso²⁹⁰

Los límites Marítimos

Como ya se mencionó, al sesionar la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado, los miembros de esta recibieron a numerosos dirigentes políticos y sociales de los territorios afectados por esta iniciativa. Uno de ellos, Alberto Olivares, habló como representante de los pescadores artesanales. En su declaración, si bien señala que la creación de la nueva región le traerá beneficios administrativos a sus representados, en tanto no tendrán que viajar a Iquique a hacer los trámites necesarios, hay un problema respecto a la Ley General de Pesca y Acuicultura, en tanto esta establece que el trabajo de los pescadores se circunscribe a la región donde se inscriban, por lo que perderían gran parte de su fuente de extracción de recursos.

El ejecutivo hizo eco de esta situación, y presentó las indicaciones correspondientes en las sesiones de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, para permitir que los pescadores artesanales inscritos en la antigua Región de Tarapacá puedan operar en las zonas correspondientes a las regiones de Arica Parinacota y de Tarapacá, a pesar de que los nuevos registros en cada una de las regiones deberán apegarse a la ley general, es decir, limitarse a la pesca en su región. Esta indicación fue aprobada por la unanimidad de la Comisión, por lo que no fue necesaria su votación en el pleno del Senado

Una propuesta de descentralización

Es frecuente encontrar, a lo largo del debate parlamentario, críticas de todo tipo al actuar del Ejecutivo en materia de descentralización. A juicio de gran parte de los parlamentarios, este es el principal responsable, en tanto tiene la iniciativa legal exclusiva en esta materia. Más allá de

²⁹⁰ A la fecha, según el sitio web de la Cámara Baja, el proyecto ya está en Comisión Mixta, pero la última actualización existente al respecto data del 3 de diciembre de 2008. Al revisar el 'estado de la tramitación', se señala 'En espera de insistencia'. El último documento disponible es incluso anterior, del 4 de noviembre de 2008.

compartir o no el argumento planteado, llega a ser frustrante revisar lo frecuente de este tipo de crítica, de todos los sectores cabe decir, sin que ésta se acompañe de alguna propuesta concreta en torno al tema, en tanto gran parte de los parlamentarios comparten el que el modo en que se ha llevado a cabo la descentralización y regionalización del país no ha satisfecho las necesidades de las regiones e incluso a acentuado el centralismo desde Santiago, y que deben llevar a cabo iniciativas que reviertan esta situación.

A pesar de no ser materia de este Informe, el autor de este considera que es necesario mencionar y analizar, al menos brevemente, la propuesta del Senador Orpis, en relación a otorgar al nuevo gobierno regional de un nuevo tipo de organización.

Esta idea, de reformar la administración política para esta nueva región, tiene como paralelo el fomentar el desarrollo económico de la región, en tanto este no se condice con el desarrollo de otras zonas del país, e incluso, al ser comparada con la zona de Iquique. De estas necesidades los parlamentarios son conscientes, haciendo frecuentes referencias a datos del alto desempleo en la zona, o al considerar la migración existente desde las zonas del interior de Parinacota hacia Arica e Iquique. También es un argumento el potente fomento que el gobierno peruano le ha dado a Tacna, ciudad vecina de Arica, que contrasta con lo ocurrido en la ciudad del morro.

Ante esta situación descrita, por el lado económico, se plantea la necesidad de avanzar hacia un 'Plan de Desarrollo de Arica Parinacota', del que si bien se habla durante las discusiones entre los Senadores miembros de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, y durante la discusión en particular en Senado, sólo queda como una propuesta que debe realizarse coordinadamente entre el gobierno y el parlamento.

Sobre la materia que si se avanza, al menos argumentativamente, es un 'Protocolo de Acuerdo', como fruto del trabajo en la Comisión anteriormente señalada, entre el gobierno, representado por Subdere y el Ministerio del Interior, y el Senado, representado por los miembros de la Comisión²⁹¹. Este protocolo establecía el compromiso del Ministerio del Interior a presentar un plan de desarrollo preliminar, así como también un nuevo modelo de gestión e institucionalidad para la región. En detalle, el Protocolo cuenta con 5 puntos, expuestos a grandes rasgos a continuación

1. Los firmantes conciben la creación de la nueva región de Arica Parinacota en un proceso de profundización y fortalecimiento de la institucionalidad regional y de la descentralización del país, permitiéndole a los ciudadanos de todo el país una igualdad en las oportunidades y una autonomía suficiente, para asumir sus propias decisiones en lo regional.
2. Los Senadores de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización apoyan el trámite legislativo en virtud del cual se crea la nueva región, buscando su pronta aprobación.
3. El Ministerio del Interior se compromete a entregar, a más tardar el 30 de noviembre de 2006, el diseño de un sistema institucional para la nueva región de Arica Parinacota, que

²⁹¹ Los firmantes del Protocolo finalmente serán los Senadores Carlos Bianchi, Fernando Flores, Jaime Orpis, Ricardo Núñez, Víctor Pérez, y Hosaín Sabag, y la Subsecretaria de Desarrollo Regional, Claudia Serrano.

transfiera competencias desde el nivel central y/o servicios públicos al nuevo gobierno regional.

4. La Subsecretaría de Desarrollo Regional propondrá un 'Plan Estratégico Regional', que permita la puesta en marcha de la gestión de un nuevo modelo de Gobierno Regional.
5. Sobre la base del punto 3, la Comisión determinará el conjunto de cambios legales y constitucionales necesarios para la aplicación de este.

Más allá de los objetivos que cada una de las partes tenía para firmar este acuerdo, en términos políticos, resultado fundamental para sumar apoyos en la aprobación de la ley que creaba la Región de Arica Parinacota. Esto es posible de revisar en

“Hemos avanzado en la aprobación de indicaciones como resultado de que, en una sesión anterior de la Comisión de Gobierno, el Ministro del Interior, don Belisario Velasco -presente hoy en la Sala-, se comprometió a que en el plazo de 180 días, contado desde la publicación de las leyes que crean las dos nuevas Regiones -la de Arica y Parinacota y la de Los Ríos-, el Ejecutivo va a presentar un proyecto para modificar la Ley Orgánica Constitucional de Gobiernos Regionales, el cual se ha de discutir en el Congreso Nacional. Por medio de él se pretende dar impulso real y concreto a un asunto de fondo: el traspaso de competencias y facultades desde el Gobierno nacional o central -como algunos dicen- hacia los gobiernos regionales, y ojalá, también, hasta las comunas.

A mi juicio, ese compromiso es esencial para seguir avanzando en este proceso.

[...]

[...] concurremos con nuestros votos a aprobar las indicaciones presentadas y dar término así a la tramitación en el Senado de la iniciativa que crea la Región de Arica y Parinacota, en el entendido de que aquí hay un compromiso para avanzar realmente en la dotación de potestades, facultades y recursos que permitan a las Regiones constituirse en verdaderos actores del desarrollo.

Queda aún pendiente -sería bueno que las autoridades de Gobierno presentes en la Sala lo describieran con detalle o lo asumieran con mayor precisión- el segundo punto que se discutió en Arica, a propósito de la creación de esta Región. Se trata del establecimiento de un plan de desarrollo para Arica y Parinacota.

Porque luego de conocer las cifras de crecimiento de Iquique y Arica, a la Comisión de Gobierno le ha quedado clara la situación desmedrada en que se hallan las provincias de Arica y Parinacota. Por lo tanto, nada se avanzaría con el establecimiento de instancias administrativas, burocráticas y servicios públicos, si ello no fuera acompañado de un plan real para desarrollar esta Región fronteriza, que es de importancia clave para Chile.”

Senador Víctor Pérez, Circunscripción 13, UDI

Hay que mencionar además, que existe otra propuesta, presentada por el Senador Jaime Orpis, para agregar dos títulos completos a la ley que creaba la Región de Arica Parinacota. Esta

propuesta, a través de una indicación al proyecto, naturalmente fue declarada inadmisibile (por no provenir del Ejecutivo), y si bien no hay un registro disponible para revisarla, se puede acceder a sus planteamientos generales. Ellos abarcan una gran cantidad de ordenamientos, que serian aprobados en otro contexto: la ley de Reforma Constitucional en materia de gobierno y administración regional, que ya se ha revisado en este Informe. Entre los más importantes, destacan la separación de los roles de Intendente y Jefe del Gobierno Regional, en dos cargos, siendo este ultimo un Consejero Regional, elegido entre los miembros del CORE. Además, establece un mecanismo de traspaso de facultades desde el gobierno central hacia los gobiernos regionales (que sería el adoptado finalmente en la ley mencionada), y señala que serán facultades de este gobierno las que le permitan enfrentar catástrofes naturales, así como además entrega potestades para el apoyo a los municipios, el ordenamiento territorial, el establecimiento de políticas y objetivos para el desarrollo de asentamientos humanos, protección del medio ambiente. Agrega además que este nuevo gobierno regional tendrá nuevas funciones, en materia de fomento productivo, asistencia técnica y capacitación laboral, promoción de la investigación científica tecnológica y turismo, entre otros.

Esta propuesta, tal como la pensó el Senador Orpis, regiría a la nueva Región de Arica Parinacota, y en subsidio de esta, la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional²⁹².

Como ya se mencionó, esta propuesta solo queda para el registro, mas, por la regulación existente, no tiene espacio en la institucionalidad política legal para avanzar.

Los mismos actores, desde otra perspectiva

Un tipo de análisis frecuente a la hora de revisar discusiones parlamentarias es de tipo Roll Call, en tanto se analizan las votaciones de los distintos parlamentarios, según criterios definidos con anterioridad. Un análisis de este tipo permite, además de revisar el apoyo que en general los parlamentarios entregan a estas iniciativas, indagar sobre posibles variables que influyan en las votaciones en la Sala. De paso, permite distinguir con claridad diferencias entre partidos políticos y el grado de cohesión – y control, hay que decir – que estos tienen sobre sus parlamentarios, así como también la posible existencia un clivaje entre los parlamentarios

Para este apartado, se analiza en profundidad el comportamiento de los parlamentarios del Boletín 3436-07, de ‘Reforma constitucional en materia de gobierno y administración regional’, que por lejos es el proyecto con mayor densidad existente sobre el tema en esta década, por amplia discusión existente en el Parlamento, que ya se ha descrito, y por los alcances de esta misma.

La metodología utilizada en esta sección consistió en sistematizar cada una de las votaciones de Sala de este proyecto de ley, codificando con ‘1’ si el parlamentario voto a favor de determinada propuesta, ‘0’ si votó en contra, y ‘2’ si se abstuvo de votar. Posteriormente, se agruparon los parlamentarios, según (a) afiliación partidaria, y (b) territorio al que representaba y (c) según sea un Diputado o Senador.

²⁹² La principal fuente de información disponible de esta propuesta es el Segundo Informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado, de la que hay solo un registro general, pero que no adjunta la propuesta en detalle.

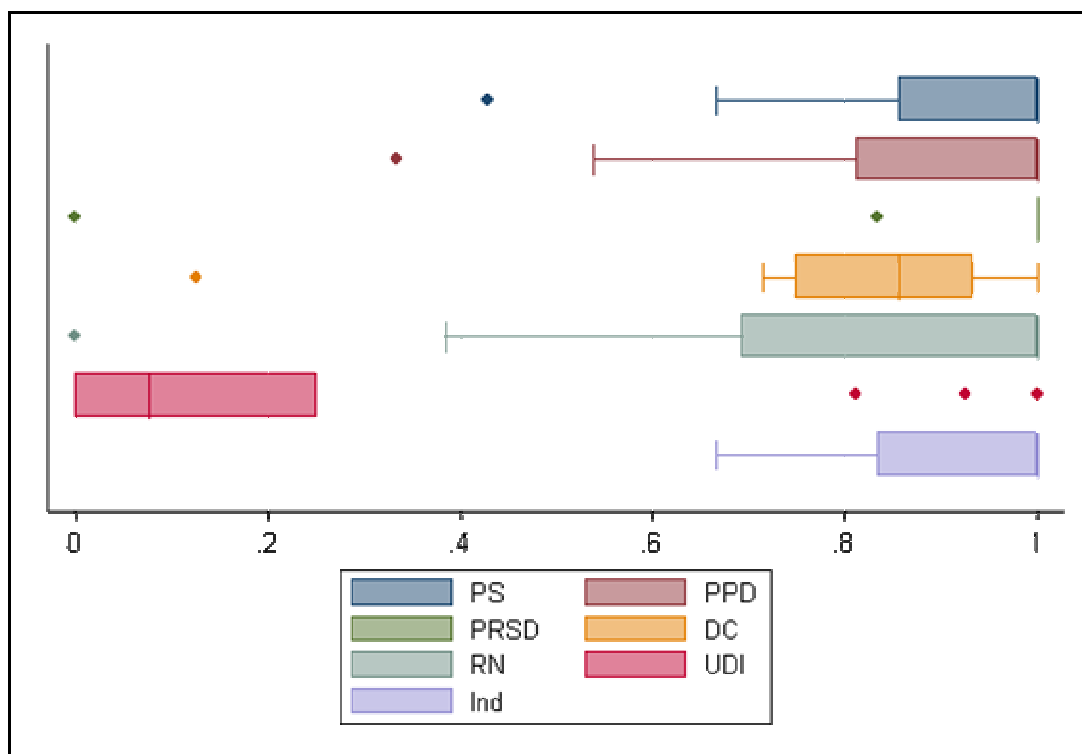
Luego de sistematizados estos datos, se calcularon 3 indicadores descriptivos de ellos: el promedio, la desviación estándar, y el n de casos efectivos. Para permitir este análisis, no se consideraron las abstenciones²⁹³. De esta manera, promedio iguales a '1' indican que la totalidad de los parlamentarios que votaron de cierta cámara, partido o territorio votaron a favor de determinada propuesta, y medias iguales a '0' indican que la totalidad de los parlamentarios se pronunciaron en contra. Lo interesante aquí es que los valores intermedios, entre '0' y '1', indicaran que existe cierto grado de indisciplina partidaria o un poco coherencia política respecto a un tema, en tanto valores iguales a .5 indican que exactamente la mitad de los parlamentarios se pronuncio a favor de determinado proyecto, y la otra mitad voto en contra. La desviación estándar, en tanto, permitirá cuantificar cual es la dispersión de los datos, pues valores cercanos a 0 serán un signo de alta coherencia y/o disciplina dentro del grupo en análisis, y valores superiores indicaran que hay una dispersión. El número efectivo de parlamentarios es un factor que no puede dejarse pasar, pues hay unidades de análisis que deben ser consideradas con cuidado, pues pueden no reflejar una generalidad. Por ejemplo, un promedio .5 en determinada unidad de análisis, puede ser el reflejo de dos parlamentarios, en tanto uno voto a favor, y el otro voto en contra.

Teniendo estas consideraciones en mente, se analizaron las 36 votaciones que se realizaron en el parlamento durante la tramitación de esta ley, dándose 13 de ellas en la Cámara Baja, y 23 en el Senado.

Sobre los Honorables Diputados

Un primer análisis consistió en agrupar a los Diputados según partidos, para evaluar la existencia de diferencias ideológicas respecto a este tema marcadas entre los partidos. En este sentido, se toman a los partidos como unidades de análisis, por lo que se consideran como iguales, independiente de que estos tengan diferente cantidad de parlamentarios. En un contexto de disciplina y claridad ideológica, se esperaría votaciones coordinadas de cada uno de estos grupos. A continuación, se presenta un boxplot con las distribuciones por partido.

²⁹³ Si bien esta decisión implica la eliminación de varios datos, se justifica en tanto no es posible inferir cuales fueron las determinaciones que llevaron a cada parlamentario a abstenerse, más allá de lo que podamos pensar sobre ello.



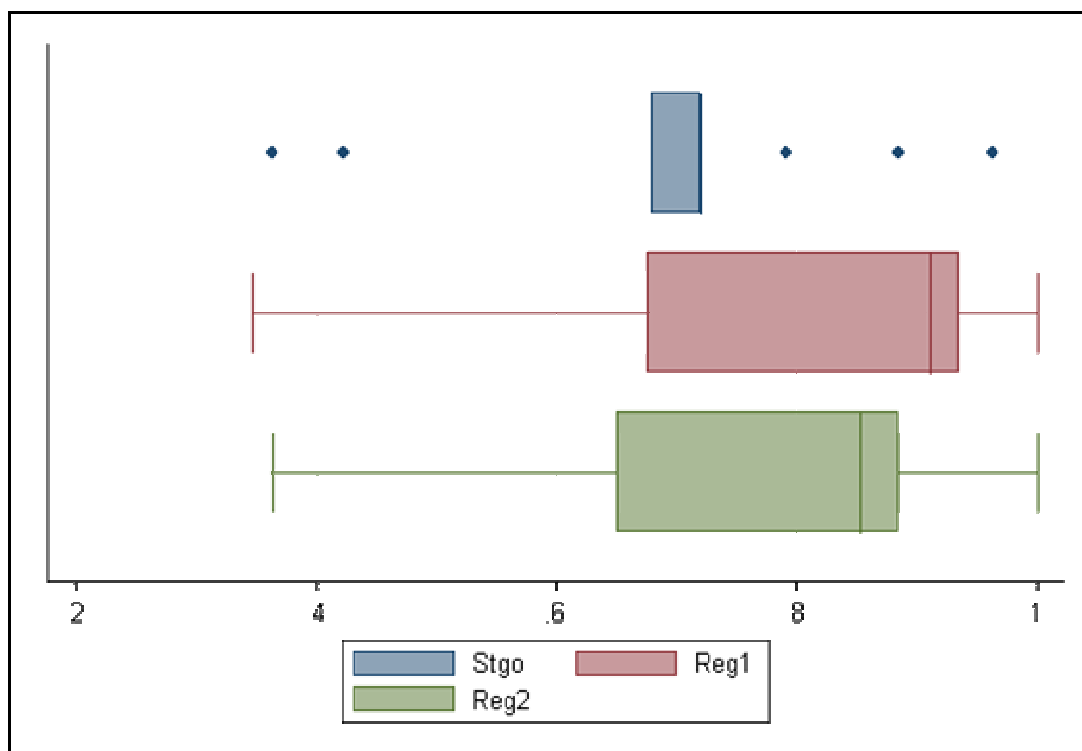
Un boxplot nos permite graficar la dispersión en las distribuciones de cada variable. En términos sencillos, un boxplot está formado por una ‘caja’ (la parte solida de la grafica), que señala la ubicación del primer, segundo y tercer cuartil de un conjunto de datos (el primer cuartil agrupa al 25% de los datos de un conjunto de datos, que tienen los valores más bajos de una distribución; el segundo cuartil representa a un segundo conjunto de datos, que agrupa al segundo 25% de los datos con valores más bajos de una distribución, y de igual manera se determina el tercer y cuarto cuartil), y las líneas que sobresalen de estas partes solidas nos permiten delimitar la zona en que los datos se concentran. Los puntos que pueden sobresalir en cada grafica son valores atípicos, que no son cercanos al conjunto de los datos. De esta manera, se esperaría que para partidos con parlamentarios disciplinados y con una claridad ideológica respecto a este tema, se observasen (a) boxplot de tamaño mínimo (mientras más pequeños, reflejan distribuciones mas concentradas), y (b) boxplot cercanos a los extremos (pues los cuartiles, a pesar de ser valores que reflejan datos intermedios de cada variable, debiesen de todas maneras estar en los valores ‘1’ o ‘0’).

Al revisar entonces el boxplot realizado a partir de las votaciones de los Diputados, agrupados por partidos, sobresale una dispersión no menor de los datos, a excepción de la postura del PRSD, que, si bien es el partido de menor tamaño, tiene una disciplina perfecta en 12 sobre 13 votaciones en la Cámara Baja. El resto de los partidos tiene dispersiones no menores, sobresaliendo el caso de DC (con una mediana –o segundo cuartil– que es claramente el más cercano al centro) y de RN, con una dispersión alta, al considerar el primer y tercer cuartil.

Por otro lado, esta representación nos permite visualizar desde otra perspectiva la tenaz postura de UDI frente al tema, cuando vemos que sus distribuciones están concentradas al otro extremo de la gráfica, en relación al resto de los partidos, aunque también con una dispersión a considerar.

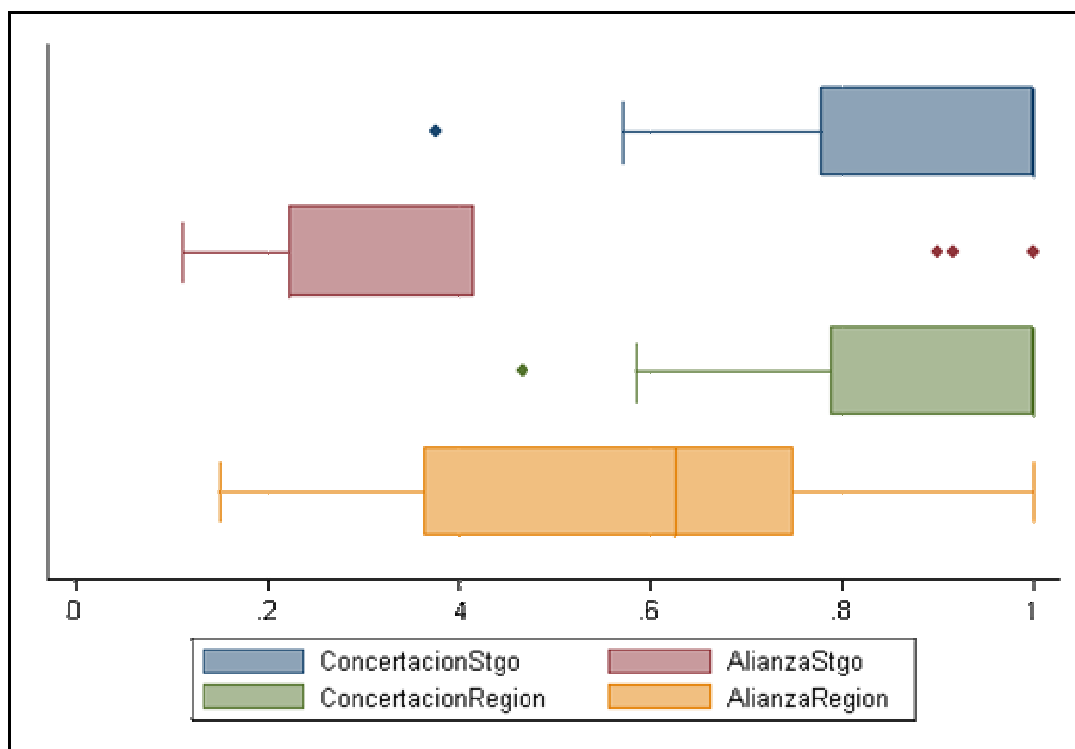
Al volver a los datos, para revisar con mayor detalle, queda claro lo que hace evidente esta grafica. Por ejemplo, considerando los partidos de Concertación, los diputados de DC solo votaron en 3 sobre 13 propuestas con una disciplina perfecta (en estos tres casos particulares, votando por la afirmativa), los parlamentarios de PPD lo hicieron 7 veces, y los de PS 8 veces. Incluso, al comparar las votaciones entre los partidos, hay datos relevantes que rescatar, en tanto en una de las 3 votaciones que DC voto disciplinadamente a favor, los miembros de los partidos compañeros de coalición votaron en su gran mayoría en contra, lo que se refleja en sus promedios cercanos o iguales a 0 (esta votación es una de las propuestas de, si bien generar una nueva circunscripción, correspondiente a la Región de Arica Parinacota, serian los parlamentarios de la circunscripción correspondientes a la Región de Tarapacá quienes la representarían; que finalmente, se rechazó eliminar en este votación, pero que posteriormente tampoco se aprobó). Por el lado de los partidos de Alianza, ambos muestran un comportamiento errático, pues si bien los parlamentarios de RN votaron disciplinadamente en 10 sobre 13 votaciones, en las tres restantes presentaron desviaciones estándar bastante altas (valores superiores a .48), que grafica un poco claridad sobre las ideas generales que se estaban votando en cada una de estas situaciones; en tanto los parlamentarios de UDI tuvieron solo 6 sobre 13 votaciones con disciplina perfecta. AL comprar ambos compañeros de coalición, los datos hablan por sí solos: en 4 sobre 13 votaciones los parlamentarios de estos partidos votaron, perfectamente disciplinados, por opciones distintas; es decir, que la totalidad de los parlamentarios de RN votaron a favor de algunas propuestas mientras que la totalidad de los parlamentarios de UDI votaron en contra (la más destacada de estas, es precisamente el nuevo mecanismo de eleccion del CORE, esta vez a traves de la eleccion directa de sus miembros, en que los parlamentarios de RN concurrieron disciplinadamente en aprobar esta iniciativa, mientras sus compañeros de coalición, también perfectamente disciplinados, votaron en contra de la misma).

Ante estos comportamientos erráticos a nivel de partidos, es absolutamente necesario agrupar esta vez a los diputados por regiones. En el siguiente análisis, se agrupan a los parlamentarios, según representen a distritos pertenecientes a la Región Metropolitana (distritos 16 a 31), para compararlos con los parlamentarios representantes del resto del país.



Como es posible notar en la gráfica, los parlamentarios de región, en su conjunto o previamente agrupados por regiones (es decir, considerando a los promedios de los diputados por cada región, y luego el promedio de estos promedios; o bien, simplemente a partir del promedio de las votaciones de todos los parlamentarios representantes de distritos fuera de Santiago), representados por los boxplot de 'Reg1' y 'Reg2', respectivamente, poseen una relativa dispersión de datos, aunque varios de ellos más cercanos a votaciones disciplinadas, en relación a sus colegas de Santiago. Estos últimos, si bien muy concentrados, se encuentran muy cerca del centro (es decir, evidenciando una gran cantidad de votaciones divididas).

Claramente, el análisis de estas dos variables por si solas sigue ocultando las causas que podrían ser las claves para comprender la dispersión en las votaciones. A partir de lo expuesto, si bien queda clara la posición de UDI frente al resto de los partidos, la dispersión de los datos debe atribuirse a otros aspectos. Una clave no menor en este sentido es la agregar los dos análisis realizados, es decir, revisar los datos resultantes de las votaciones a nivel territorial, contralando primero por coalición política, y viceversa. El primero estos razonamientos es bastante revelador para los efectos de este Informe.



Como es posible notar, no existe mayor diferencia en las distribuciones de los parlamentarios de Concertación, agrupados estos entre los diputados de Santiago (boxplot 1, azul), comparados con los representantes de regiones (boxplot 3, verde). Lo que sí es notable, es la gran diferencia existente entre los parlamentarios de Alianza, cuando estos son agrupados según el distrito al que representan (boxplots 2 y 4), en tanto los parlamentarios de UDI y RN de Santiago votan de manera indisciplinada constantemente, lo que contrasta con los parlamentarios representantes de regiones, que si bien tienen una dispersión mucho mayor a la de sus colegas capitalinos, estos se mueven hacia votaciones más cercanas a las de Concertación.

Al volver a los datos, la situación se hace completamente evidente.

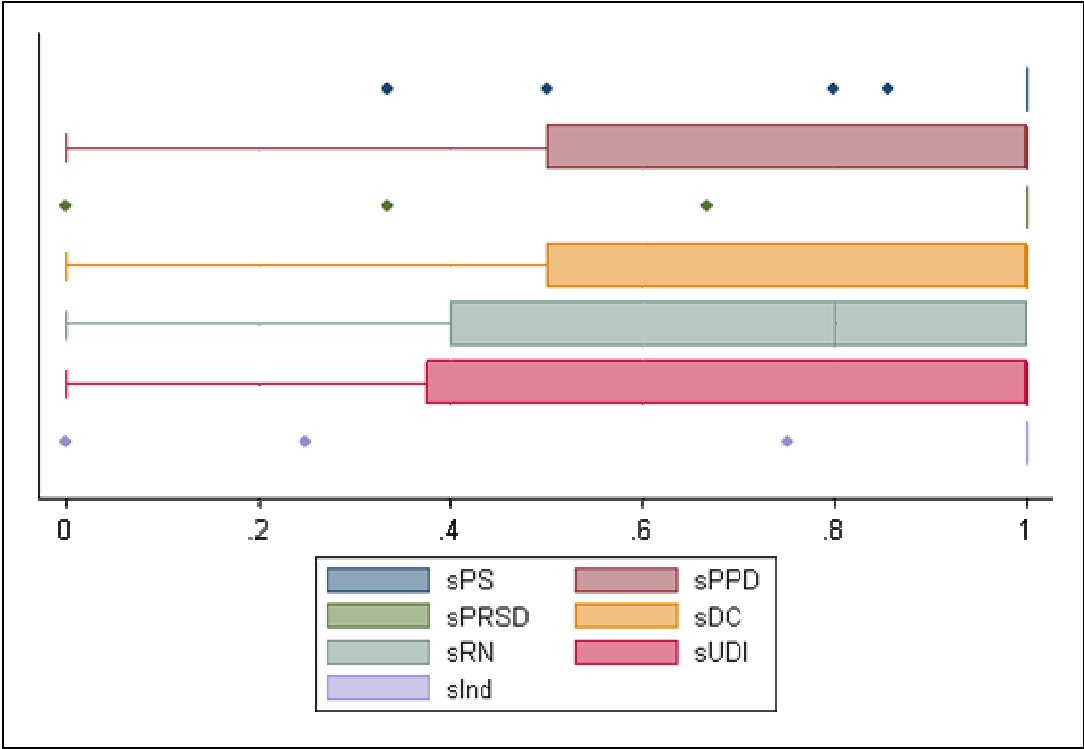
	Santiago		Regiones	
	Concertación	Alianza	Concertación	Alianza
Ajustes a legislación existente, para conformación de Nuevo CORE	0.90	0.22	1.00	0.75
Cambio a Constitución, para flexibilizar reformas en materia electoral	1.00	0.22	1.00	0.63
Reforma constitucional, dejando como materia de LOC la transferencia de competencias, desde el nivel central al regional	1.00	0.22	1.00	0.67
Nuevo mecanismo para conformación de CORE, a través de Consejeros elegidos por sufragio universal	1.00	0.20	1.00	0.63

Las cuatros votaciones puestas en la tabla son aquellas que hacen más notorio lo que se ha planteado. En estas reformas propuestas, que tratan sobre la consagración de mecanismos especiales que permitan el traspaso de competencias hacia los gobiernos regionales y dar una mayor legitimidad democrática a los Consejos Regionales, es clave considerar la proveniencia del diputado en conjunto con su afiliación partidaria. Así, mientras parlamentarios de Concertación muestran niveles de dispersión similares entre quienes representan a distritos de Santiago y quienes representan a territorios de regiones, los parlamentarios de Alianza tendrán importantes diferencias si se trate de representantes de la capital o de las regiones. En este sentido, en estas 4 modificaciones a la legislación existente señaladas en la tabla, los parlamentarios de la Alianza de distritos de regiones votaron en contra de estas (promedio de 0.22), significativamente opuesto a los parlamentarios, también de la Alianza, pero representantes de distritos de regiones, quienes apoyaron este tipo de reformas, que fortalecían a los gobiernos regionales (promedio de 0.67).

Cerrando este apartado, sólo queda mencionar que (1) existe un nivel importante de indisciplina partidaria –medida a través de estas votaciones parlamentarias– en todos los partidos efectivos del país en esta materia (a excepción del PRSD); (2) que las votaciones de los parlamentarios de UDI son notoriamente opuestas al resto de los partidos en estas propuestas legislativas, y (3) que, mientras los parlamentarios de Concertación no exhiben amplias diferencias según representen a distritos de región o de Santiago, esta distinción es fundamental al revisar el comportamiento de los Diputados de Alianza, en tanto los representantes de territorios de región apoyan considerablemente más a favor de políticas descentralizadoras que sus colegas representantes de distritos de Santiago

Sobre los Honorables Senadores

Al revisar esta vez las votaciones de los Senadores respecto a este proyecto de Ley, nos encontramos con ciertas dificultades de tipo metodológico. El menor número de ellos no permite realizar un análisis al nivel de detalle como el realizado con los Diputados (por ejemplo, si hablamos de Senadores de Concertación de Santiago (o de Alianza), estaremos hablando, efectivamente, de solo 2 casos), pero se realizaran, al menos de manera tentativa, los principales de ellos.



Como es posible de ver, los partidos en general presentan nuevamente altas dispersiones, al igual que lo registrado en la Cámara Baja. Ahondando a nivel de partidos, es posible ver que los parlamentarios de PS y de PRSD son los más disciplinados en las votaciones referidas a este proyecto de ley.

Con respecto a los partidos de Concertación, al revisar el detalle de las votaciones encontramos que, en general, los Senadores no tiene una posición clara determinada por su militancia partidaria, dándose frecuentemente votaciones con promedios intermedios entre 0 y 1. Además, al revisar los promedios por partido sobresale el caso de DC, que es el partido cuyos parlamentarios tienen la postura menos clara respecto a este proyecto de descentralización, ni al ser comparados entre sus camaradas, ni en relación a sus compañeros de coalición. Esto es posible de ver al sumar las desviaciones estándar de todas las votaciones, en donde si comparamos el valor que arroja la dispersión de las votaciones de los Senadores de DC (como se menciono, la dispersiones se dan cuando los parlamentarios votan de distinta manera ante un mismo proyecto) con los valores del resto de los partidos, se observa que este es 1.74 veces el valor correspondiente a PPD (que es el segundo partido con mayor dispersión de la

coalición oficialista en este tema), 2.61 veces el valor de PS, y 4.27 veces el valor de PRSD (dicho de otra manera, la dispersión de las votaciones de los Senadores de DC es 4.27 veces la dispersión que tuvieron los Senadores de PRSD).

Además, esta falta de claridad de los Senadores DC, al agregarla y compararla con el resto de los partidos de Concertación, incide directamente en la disciplina de la misma.

	PS	PRSD	PPD	DC
Establece que renuncia de Consejeros Regionales dará a lugar si este tiene una enfermedad grave calificada	0.33	0.00	1.00	0.40
Eliminación de rol de Intendente como Presidente del Consejo Regional	1.00	1.00	1.00	0.50
Establece que LOC determinará como Gobiernos Regionales aprobaran planes plurianuales de desarrollo	1.00	0.50	1.00	0.25
Determina que la primera elección de consejeros regionales se realizará conjuntamente con las primeras de alcaldes y concejales que se celebren una vez publicada la presente reforma	1.00	0.00	0.00	0.00

Al revisar estas 4 leyes (sobre un total de 23), que resultaron ser las más conflictivas al interior de la coalición de gobierno, es posible ver como no hay una idea clara en común que empuje a los Senadores de una misma coalición a votar de manera coordinada.

En relación a estas votaciones, es posible notar como cada uno de estos temas particulares dividió efectivamente a los partidos, algunos de los cuales actuaron incluso en contra de todos sus compañeros de coalición.

Con respecto a la propuesta de eliminar el rol del Intendente como Presidente del Consejo Regional, como se mencionó en este informe, era el paso anterior para permitir la elección de un Presidente del Consejo Regional en manos del CORE. En esta votación en particular, los Senadores de DC no lograron tomar una postura coherente entre los dos argumentos que se esbozaban alrededor, en relación a que la elección de un Presidente del Gobierno Regional atentaba contra el carácter unitario del país, o bien que era una reforma necesaria para una situación que tensionaba la labor del Intendente, al ser también representante de la región ante

el Presidente de la Republica. De esta manera, a pesar de que todos los parlamentarios de los otros partidos apoyaron esta iniciativa disciplinadamente, los miembros de DC no actuaron de la misma manera.

Otra situación, que también consideraba la transferencia de recursos, esta vez no políticos sino de planificación, es la que se da con la propuesta de establecer como materia de una LOC un mecanismo para que los Gobiernos Regionales aprobasen planes plurianuales de desarrollo. En este sentido, a pesar de que los parlamentarios de PS y PPD apoyan a firme la propuesta, no hay claridad en torno a los parlamentarios de PRSD y DC.

Los casos más extremos son aquellos que confrontaran abiertamente a los partidos entre sí, votando disciplinadamente en contra de las opciones de sus compañeros de pacto. Por un lado, la limitación a la renuncia de los Consejeros Regionales, dejándola similar a la de los Diputados (es decir, solo por enfermedad grave), fue aprobada por la totalidad de los Senadores de PPD, rechazada por la totalidad de los Senadores de PRSD, y votada dispersamente por los parlamentarios de PS y DC. Por otro lado, la fijación de plazos específicos para la primera eleccion de los miembros del Consejo Regional también genero conflictos, en tanto la totalidad de los Senadores de PS apoyaron la idea de establecerlas en conjunto con la primera eleccion de Alcaldes y Concejales posterior a la aprobación de esta ley, mientras la totalidad de los Senadores de PRSD, PPD y DC rechazaron esta propuesta.

Ahora bien, por el lado de los partidos de Alianza, la situación no es muy dispar, aunque mayormente causada por la indisciplina al interior de los partidos que la existente entre los partidos. De hecho, solo existe una propuesta de ley en que hay diferencias absolutas entre las posturas de los parlamentarios de ambos partidos.

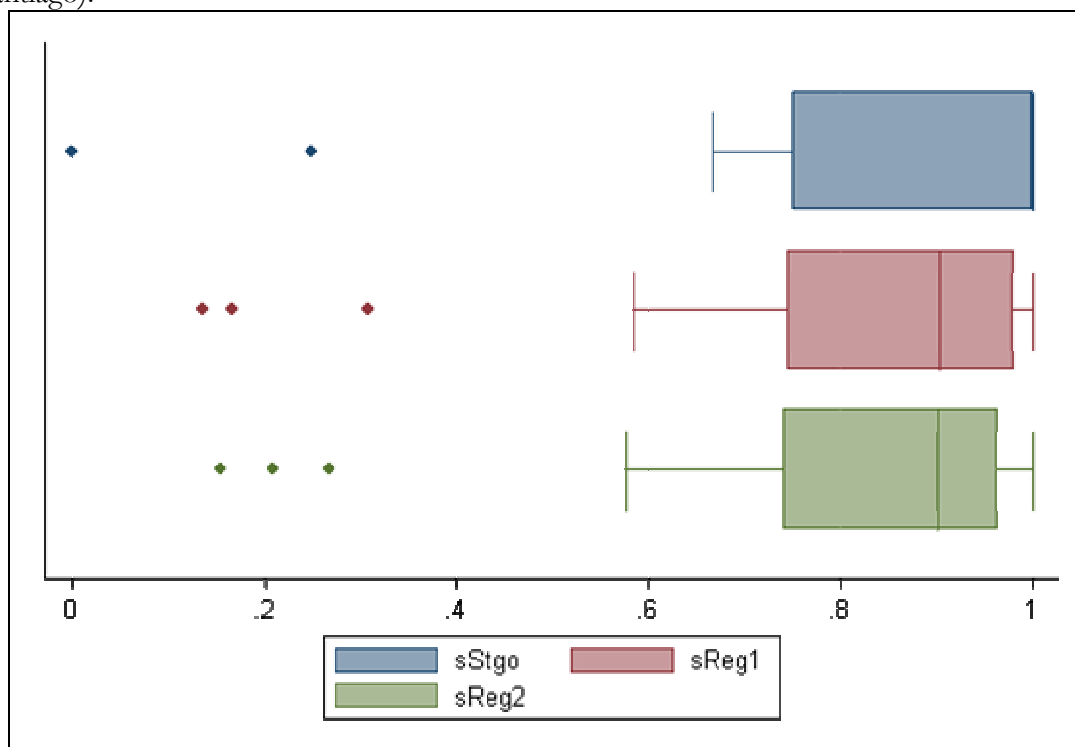
	RN	UDI
Establece modificación constitucionales, con relación a la duración de los senadores en el cargo y la renovación alternada de la cámara alta	1	0

Esta propuesta de ley, que en verdad no modifica cosa alguna concretamente, traslada la consagración de esta normativa, desde la Constitución, a una LOC. Naturalmente, los efectos políticos de esta iniciativa no son menores, pues elimina el poder de veto de algunos actores al disminuir los quórumos necesarios para la aprobación de reformas en esta materia. Independiente de las posibles explicaciones que podamos imaginar sobre las causas de esto, lo cierto es que si la totalidad de los Senadores de RN votaron a favor de esta propuesta, la totalidad de los Senadores de UDI lo hicieron en contra.

Al comparar ambas coaliciones, a través de la simple suma de las desviaciones estándar (como mecanismo para cuantificar la dispersión de las votaciones de los parlamentarios), es posible notar que ésta es mayor entre los partidos de Concertación precisamente que entre los partidos de Alianza (valores de 3.38 y 2, respectivamente, aunque por supuesto teniendo en cuenta que los partidos de Concertación son el doble de los partidos de Alianza), lo que habla de una

mayor dispersión de los Senadores de la coalición oficialista, al menos en la tramitación de esta ley.

Como un mero ejercicio, queda exponer las diferencias entre los Senadores representantes a Circunscripciones de Santiago en relación a quienes representan a territorios de región. Como ya se mencionó, los resultados de ello deben considerarse con mucho cuidado, en tanto uno de los grupos a comparar está compuesto en este caso por solo 4 miembros (los Senadores por Santiago).



Como es posible de ver, los Senadores representantes de circunscripciones de regiones tienen una dispersión mayor que los parlamentarios representantes de zonas de Santiago, indistintamente si son considerados como un conjunto de Senadores, o agrupados previamente por regiones. Nuevamente, es poco prudente avanzar en este tema, teniendo solo a 4 senadores como subgrupo representante de la Región Metropolitana, como contraste de los 32 Senadores restantes, que por cierto tienen una buena chance de generar altas dispersiones en sus votaciones.

Algunas ideas, a modo de conclusión

Luego de la revisión que este Informe ha presentado, queda cuestionarse sobre cómo es que los actores políticos relevantes perciben realmente este tema, y sobre el grado de coherencia de sus acciones con respecto a sus planteamientos.

En términos generales, se ha visto que existe entre los parlamentarios un amplio consenso, que apoya el concepto de descentralización, pero que tiene tamices que deben ser considerados a la hora de evaluar sus reales actitudes.

En relación a las hipótesis presentadas al inicio de este trabajo, es posible mencionar que

- a. Efectivamente, existen diferencias entre los parlamentarios, según estos ocupen escaños en la Cámara Baja o en el Senado. Si bien hay una disposición general en el discurso a apoyar la descentralización, al menos a nivel discursivo, existe un mayor consenso entre los Senadores que entre los Diputados en el impulso a este tipo de reformas, lo que se traduce en un mayor número de iniciativas propositivas (para reformar los proyectos en discusión), y en un menor nivel de conflicto al interior de la Cámara Alta, en relación a lo que se puede notar en la Cámara Baja, lo que permite el diálogo entre los actores, del parlamento, y del Ejecutivo.
- b. En relación a la hipótesis planteada, en que los parlamentarios tomarían diferentes posturas en torno al tema según la agrupación política a la que pertenecen, no existe la evidencia suficientemente contundente para apuntar hacia la aceptación de esta idea. Esto, pues si bien hay posturas ideológicas claras respecto a estos temas, que son bastante manifiestas en el debate parlamentario, esto no se condice con las votaciones individuales de los legisladores, por lo que solo se puede hablar en términos generales al respecto. Ahora bien, forzando los datos de las votaciones, es posible ver que (a) UDI rechazó gran parte de las propuestas descentralizadoras, (b) que fue el PRSD el partido que menor indisciplina en torno al tema presentó, apoyando sistemáticamente las reformas, (c) que PPD, PS, RN y, especialmente, DC, son los partidos que, si bien tienen parlamentarios que apoyan a nivel discursivo las propuestas descentralizadoras, esto no se traduce fielmente en las votaciones al respecto, (d) que, a pesar de la existencia de cierto grado de indisciplina en los partidos, las reformas se aprobaron en la Cámara Baja principalmente a través del apoyo de PS, PRSD, PPD, DC y RN, en tanto en Senado fue necesario además el establecimiento de compromisos del Ejecutivo con los parlamentarios de UDI para que estos aprobasen las reformas más importantes. Como caso aparte, hay que agregar que (e) existe una amplia brecha entre el discurso político de UDI y sus votaciones, a partir del argumento de no apoyar reformas descentralizadoras de limitado alcance, lo que se traduce en un fuerte discurso descentralizador, bastante virulento y encendido en algunos casos, y la negativa o abstención en las votaciones de las leyes consideradas en este Informe. Por supuesto, cada una de estas ideas deben ser leídas, teniendo en relación la metodología utilizada para este Informe.
- c. Al revisar los procesos legislativos en cuestión, hay importante evidencia de que para al menos en algunos grupos políticos el factor territorial si es fundamental para la toma de decisiones políticas que redistribuyan el poder político. Esto, en relación a que, si bien entre los Diputados de Concertación no es posible distinguir algo en esta dirección, los legisladores de Alianza tienen una notable diferenciación a la hora de votar los proyectos de ley en estudio, relacionada con los territorios que representan, en tanto Diputados de la Alianza de distritos correspondientes a regiones votan notablemente a favor de reformas descentralizadoras, en relación a sus compañeros de coalición.

En relación a estas leyes, que han sido las propuestas de reformas policías en materia de descentralización más importantes de los últimos años en el país, queda claro que la postura de los parlamentarios no es unidimensional, y que estos condicionarán sus apoyos a iniciativas que apunten a este objetivo a partir de sus evaluaciones, tanto a las propias iniciativas, como su percepción sobre el real interés de los otros actores sobre el tema.

Otros aspectos relevantes que surgen a partir de la revisión de estas discusiones, tiene que ver con la percepción generalizada entre los parlamentarios de la ausencia de un modelo de gobierno local y regional que el país debe seguir, lo que unido a la ausencia de evaluaciones importantes respecto a la existente desde 1974, no permite realizar juicios críticos efectivos respecto de cualquier iniciativa sobre el tema. Este punto es posiblemente uno de los factores que explica parte de la indisciplina en los partidos que se ha expuesto, pues si los parlamentarios no tienen claros cuáles son los modelos de descentralización que impulsan en

su discurso, tendrán un errático comportamiento en las votaciones a nivel agregado sobre este tipo de reformas. Además, esta poca claridad de los parlamentarios no solo se limita en el plano político, pues incluso en estos proyectos revisados se vislumbra un alto conflicto en relación a implementar avances en materia de descentralización fiscal, sea en el gasto, o, sobre todo, en el ingreso de los gobiernos subnacionales.

Por otro lado, si bien en términos legales la administración del estado le corresponde al poder Ejecutivo, al igual que toda iniciativa de reforma al respecto, quedo en evidencia en estos proyectos la relevancia de la participación ciudadana en la generación de propuestas adecuadas a los requerimientos de las personas. En este sentido, en este Informe hace referencias a diversos tipos de participación, acorde a diversas demandas colectivas de algunos grupos que buscaron influir en la toma de decisiones políticas, actuando de diversas maneras, como por ejemplo (a) de manera amplia, movilizand o a amplios sectores de una comunidad para la creación de una Región, como es en el caso de los grupos de Valdivia, o (b) grupos utilizando mecanismos electorales, para medir con certeza cuales eran las reales intenciones ciudadanas respecto a cambios en la administración político y administrativa a la que estaban sujetos, que se vio en el caso de los ciudadanos de Osorno, o (c) desde el gobierno central hacia los territorios, buscando comprender a cabalidad las percepciones de los distintos actores involucrados en cada una de estas reformas, y que incluso derivó en la realización de indicaciones que se ajustaran a algunas demandas específicas de algunos sectores, como es lo que ocurrió con las visitas de la Comisión de Gobierno, Regionalización y Descentralización del Senado a los territorios implicados en la creación de regiones. La conclusión obvia en este sentido es que las reformas descentralizadoras no pueden realizarse a espaldas de los ciudadanos, sino que esos deben tener espacios de participación y de decisión sobre los temas que los afectan directamente, y que sin ello, pueden darse situaciones complejas, como el conflicto que se dio entre las comunidades de Osorno y Valdivia, o simplemente la consecución de resultados subóptimos para todos los actores involucrados.

Además de este componente de participación ciudadana en la formulación de propuestas descentralizadoras, es fundamental comprender que, de existir una real interés en el tema, los avances en un tema tan complejo como este deben diseñarse (y no meramente plantearse a posteriori) con una amplia cantidad de actores institucionales. Esto, en tanto Subdere debe trabajar con los parlamentarios de las diversas bancadas, pues más allá de los esfuerzos que este organismo realice en torno al tema, los parlamentarios de todas las bancadas no los perciben, por lo que el apoyo que argumentan hacia reformas descentralizadoras se diluye en tanto no manejan los aspectos técnicos y cambios políticos que pueden darse de ello. En otras palabras, a pesar de que existe entre los parlamentarios una disposición a avanzar en la materia, esto puede traducirse en una diálogo de sordos entre el gobierno y parlamentarios, no solo de oposición, si es que estos esfuerzos no se realizan de manera coordinada, desde el principio. El resultado de ello está a la vista, pues la tramitación y aprobación de este tipo de proyectos está sujeta a los parlamentarios, que perciben un alto grado de incertidumbre, en todo sentido, sobre los efectos de las políticas que están discutiendo, lo que a su vez se traduce en que el proceso legislativo, de avanzar, lo hace de manera trabada. Sobre este punto, queda ver como se darán las siguientes discusiones en la materia, abiertas con la aprobación de las reformas a nivel constitucional expuestas en este Informe, pero que deben ser reguladas por las leyes orgánicas correspondientes.

Anexo 13 Recopilación de los Resultados del Estudio “Articulación y Actores para la Descentralización en Tres Regiones de Chile” (Disco Compacto).