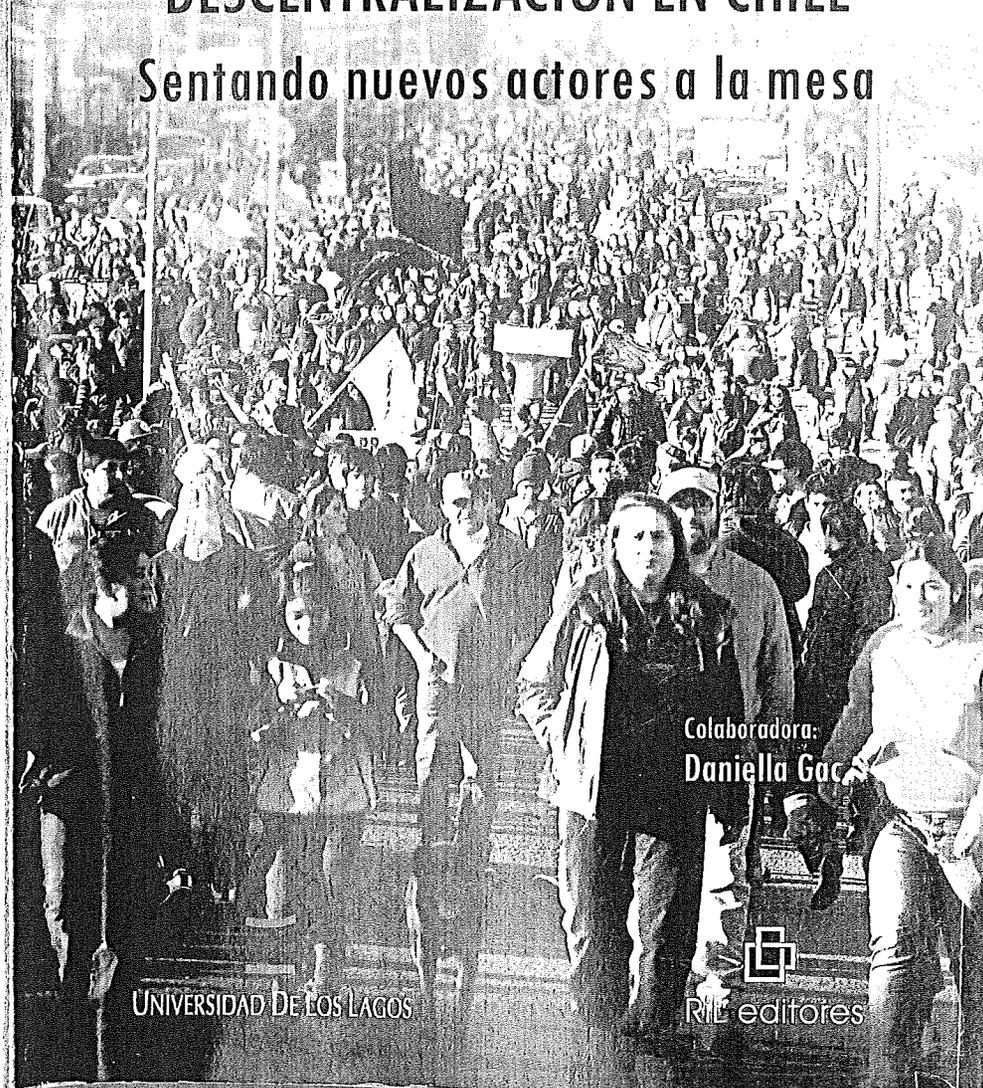


Gonzalo Delamazo • Nuria Cunill • Alfredo Jaiguan
(Editores)

NUEVA AGENDA DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE

Sentando nuevos actores a la mesa



Colaboradora:
Daniella Gac

UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS


RIL editores

Gonzalo Delamazo
Nuria Cunill
Alfredo Jaiguan
(Editores)

Nueva agenda de descentralización en Chile
Sentando nuevos actores a la mesa



Gonzalo Delamazo • Nuria Cunill • Alfredo Jaiguan (editores)

NUEVA AGENDA DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE

Sentando nuevos actores a la mesa

Este libro plantea propuestas para avanzar hacia un «segundo ciclo» de la descentralización, ampliándose hacia los actores que forman parte de cada territorio, apoyándose en las capacidades, dinámicas y sinergias posibles entre estos. Esta ampliación supone modificar las relaciones entre los actores regionales y centrales, así como reconocer la gradualidad que debe existir en dicho proceso, producto de la diversidad entre las regiones del país.

En primer término, se analizan los condicionantes institucionales del Estado al proceso regional y a la dinámica centralismo / descentralización. Las instituciones públicas operan con restricciones y son generadoras de oportunidades específicas para conjuntos de actores sociales o ámbitos de la gestión regional. La segunda dimensión de análisis se refiere a las características de las sociedades civiles regionales y sus articulaciones efectivas con el Estado, a través de la participación. Se distinguen casos que se basan en diseños participativos y otros en los cuales la participación y concertación surge como respuesta frente a conflictos locales y regionales. Finalmente, se aborda la dinámica política, un aspecto generalmente obviado por los enfoques más tecnocráticos de políticas públicas, pero que define intereses y posibilidades concretas de avanzar en este ámbito.

En total son una veintena de textos que constituyen una contribución significativa del conocimiento empírico y los conceptos necesarios para abordar los desafíos actuales y futuros de Chile: la redistribución del poder, la reforma descentralizadora, el rol que tendrán los espacios territoriales en una nueva regionalización y las formas de participación ciudadana requeridas en todos los niveles.



UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS
CENTRO DE INVESTIGACIÓN
SOCIEDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS
CISPO

ENSAYOS & Estudios 

LA DESCENTRALIZACIÓN: ASUNTO DE ACTORES Y SU ARTICULACIÓN

Gonzalo Delamaza
Nuria Cunill
Alfredo Joignant

Este artículo propone un marco conceptual para abordar de manera interrelacionada las capacidades de articulación de los actores sociales y políticos para hacer avanzar un nuevo ciclo de descentralización en Chile, teniendo en consideración las condiciones institucionales y políticas que estos actores enfrentan. Una creciente demanda por descentralización y autonomía regional está siendo reconocida en la sociedad chilena, quizás, de un modo que no ocurría desde hace mucho tiempo atrás. Sin embargo, ni la demanda ni los posibles caminos de solución se limitan exclusivamente al proceso de reforma institucional del Estado, asunto de por sí difícil, ni tampoco a transferencias de competencias entre niveles de la administración. Esto último, siendo indispensable, deja intactos otros aspectos en los cuales nos concentraremos en este libro. Nuestro punto de vista indica que, para enfrentar las transformaciones actualmente demandadas desde la sociedad, se requiere ingresar en un nuevo ciclo del proceso descentralizador definido principalmente por la modificación de las interrelaciones entre los actores sociales, la institucionalidad y los agentes políticos que pueden conducir las transformaciones.

Lo anterior se fundamenta en que el nuevo ciclo supondría el desarrollo de «*un nuevo modelo conceptual y político de descentralización debidamente consensuado por los actores involucrados en el proceso*» (SUBDERE, 2006). Este enfoque, de prosperar, representaría una importante innovación política e institucional en la tradición chilena, signada por las reformas *top down* y la continuidad del centralismo en la institucionalidad. Sin embargo, su viabilidad dependerá de un adecuado conocimiento y modificación de los vínculos entre los actores involucrados, tanto en el ámbito subnacional como entre los actores regionales y locales y el denominado «nivel central», esto es, los actores de poder e influencia política nacional. Esto, asumiendo que la variable crítica principal para un cambio orientado por este enfoque son 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.

¿Bajo qué condiciones es posible una *nueva articulación* de estos actores que haga posible ese *nuevo ciclo*? Esa es la pregunta que orienta el esfuerzo de conceptualización del presente trabajo y la investigación desplegada en el conjunto del libro.

LOS CICLOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Sería largo describir las características que ha tenido hasta ahora el proceso descentralizador en Chile, no obstante, cuando se propone un «nuevo ciclo», sus características revelan, por oposición, la situación a modificar. Ambos 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

Fuente: Elaboración propia a partir de SUBDERE, 2006

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 estas 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» se caracteriza porque: 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 la proposición de gradualidad para el proceso mismo, lo que implica considerar la diversidad de ritmos de avance en las diferentes regiones y, por lo tanto, una estrategia de implementación que se abre a las particularidades de los procesos regionales.

La existencia de una «masa crítica» de actores regionales ha sido considerada como un requisito fundamental de un proceso de este tipo. Entendemos por tal aquella que manifiesta o posee potencialmente la capacidad de vincularse entre sí de modo proactivo y de modificar sus relaciones con actores externos relevantes para convertirse en interlocutor válido, a fin de incidir en las orientaciones y el desarrollo del proceso, desde el lado de la demanda. Ello supone que la masa crítica corresponde a la articulación de *actores de la descentralización*, con capacidad de constituirse en tanto tales, actuar con márgenes de autonomía y, sobre todo, construir y defender una agenda propia en el nivel regional¹. Dicho de otro modo: postular la existencia de una masa crítica de actores regionales equivale a suponer que se trata de actores competentes para satisfacer sus intereses y preferencias².

La hipótesis relativa a la masa crítica tiene como supuesto el que no será un actor en particular, solo una orientación política central, o incluso una mera reorientación institucional la que hagan posible la descentralización *desde abajo*. Ella dependerá de las *capacidades de articulación* (de los actores regionales entre sí) y de las *capacidades de interlocución* (con actores externos). De allí la importancia de conocer las condiciones en que el proceso de articulación sucede y las capacidades manifiestas y potenciales de los actores para incidir en dichas condiciones.

Investigaciones realizadas en el ámbito subnacional indican que 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 de la iniciativa asociativa de diferentes actores sociales en alianza con instituciones y programas estatales. Es en este terreno en donde se puede apreciar de modo incipiente la competencia de los agentes, la que se funda en un *know-how* que se muestra auspicioso para fines locales. Sin embargo, dichas experiencias tienden a circunscribirse al nivel local y, en general, solo comprometen a actores intermediarios de la política social con baja capacidad de incidencia sobre las orientaciones de política (Delamaza y Fernández, 2006; Delamaza y Ochsenius, 2007). Además, se constata que existe una fractura o falta de acoplamiento entre las iniciativas surgidas desde el nivel regional y aquellas que surgen de los niveles locales, comprometiendo municipios y actores sociales³. Problema que

¹ Estas características fueron enfatizadas por Claudia Serrano, entonces subsecretaria de Desarrollo Regional, en su comentario durante el taller de inicio del estudio «Articulación y actores para la descentralización en tres regiones de Chile», en septiembre de 2008.

² Sobre la noción de competencia política, ver Joignant (2004 y 2007b).

³ Así, por ejemplo, la iniciativa de planificación territorial de la Región del Bío Bío, durante la intendencia de Jaime Tohá, o los diálogos regionales al momento de la

suele ser más agudo cuando se trata de iniciativas lideradas por la sociedad civil o que surgen en contextos estrictamente locales (Fernández y Robles, 2004; Delamaza, 2005).

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

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

<i>Dimensión</i>	<i>Polo descentralizador</i>	<i>Polo centralizador</i>
<i>Experiencia previa en articulación</i>	Lo han hecho	No lo han hecho
<i>Aprendizaje</i>	Saben hacerlo	No saben hacerlo
<i>Aspiraciones</i>	Se plantean hacerlo en el futuro	No se plantean hacerlo en el futuro
<i>Proyectos</i>	Tienen proyectos que involucran la articulación con otros	No tienen proyectos que involucren la articulación con otros

instalación de la nueva Región de Los Ríos, aunque contaban con la potencialidad de articularse con la iniciativa local, se realizaron en condiciones que limitaron severamente esa articulación. A la inversa, experiencias como la Comisión Regional de la Pesca Artesanal de la Región del Maule o la Asociación Araucanía Andina, no alcanzan a proyectarse como modelos de gestión descentralizada, a pesar de haber comprometido una gran variedad de actores y haber demostrado una gestión innovadora, eficiente y legítima. Para estos dos últimos casos, ver Programa Ciudadanía y Gestión Pública (2005 y 2007).

<i>Capacidades</i>	Cuentan con los recursos para hacerlo (organizacionales, humanos, financieros)	Los recursos están asimétricamente distribuidos a favor de actores centrales
<i>Restricciones</i>	Cuentan con la autonomía suficiente para articularse	Dependen de otros para articularse

Fuente: Elaboración propia

Es necesario, pues, comprender la dinámica de los actores en su relación mutua y no de modo aislado, asumiendo que la columna vertebral del proceso descentralizador es la articulación y concertación en función de metas concretas de descentralización (tanto en orientaciones como en gestión). Bajo esta perspectiva, 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. De manera especial asumimos que es clave modificar la relación asimétrica que existe entre los actores regionales (normalmente subalternos) y los «centrales» (normalmente dominantes). Esto significa distinguir, como lo han propuesto otros autores, entre actores «del territorio» y actores «en el territorio». Los primeros surgen del territorio y sus intereses están íntimamente ligados al desarrollo de este. Los segundos actúan en el territorio, produciendo, muchas veces, fuertes impactos y modificaciones en él, pero ni sus estructuras decisionales ni sus intereses estratégicos están ligados. Vale decir, la dinámica del proceso involucra necesariamente a ambos polos de la relación, la que se desenvuelve en condiciones institucionales, sociales y políticas determinadas que es necesario considerar.

De hecho, un proceso de reforma compromete voluntades de transformación externa a los actores y una tensión hacia el cambio, así como expectativas, experiencias y capacidades propias de los actores. En definitiva, existen rasgos de la «cultura regional» que pueden fortalecer o dificultar las propuestas de reforma. Es sabido, por ejemplo, que propuestas gubernamentales de reformas descentralizadoras se han enfrentado con un diseño institucional inadecuado, así como con una experiencia acumulada en procesos previos que no resulta un aliciente para la dinámica de los actores (Angell, 1999; Mardones, 2007; Monje, 2007).

De acuerdo a lo anterior, esta conceptualización indaga acerca de los márgenes de autonomía que tiene la dinámica política regional para construir interlocución con los niveles centrales. Partiendo de la base de que el proceso político –elección de autoridades y representantes populares, dinámica de los partidos políticos, etc.– es uno de los factores claves para

la implementación de medidas y políticas descentralizadoras. Aunque parezca extraño, este aspecto usualmente no es considerado en el diseño de las políticas públicas, constituyéndose en una verdadera dimensión oculta de su análisis (BID, 2006). Aquí se lo considera un factor central.

También se considera relevante para el proceso descentralizador caracterizar los tipos de relaciones que se establecen en el sistema político regional, teniendo en cuenta los vínculos políticos y sus incentivos, explícitos o implícitos. Así, se plantean preguntas como: ¿qué tipo de relaciones mantienen los actores políticos con los sociales?, ¿en qué consiste la relación entre autoridades electas, autoridades designadas y funcionarios/as?, ¿se establece entre ellos una sinergia que favorece el surgimiento y desarrollo de una «masa crítica» regional?

Por otra parte, también es importante conocer cuál es la presencia de los distintos tipos de actores regionales en las diferentes instancias de articulación. Los tipos de institucionalización de la participación y concertación regional, unidos a las atribuciones de las instancias pueden, de hecho, ayudar a determinar las prioridades de los actores estratégicos (por ejemplo, participación institucional o instancias informales de articulación e influencia). Así, surgen interrogantes tales como: ¿participan los actores estratégicos del espacio regional en las instancias de concertación / articulación que se crean?, ¿son ellas inclusivas respecto de grupos subordinados de la sociedad regional?, ¿de qué manera se producen las interacciones y con qué resultados?

En suma, a través de estas definiciones se pretende conocer y analizar cuáles son 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) que inciden en su capacidad de concertarse entre sí y con otros, a fin de cooperar en función de la descentralización y el desarrollo regional.

Nuestra hipótesis general plantea que existe una influencia recíproca entre las condiciones (sociales, institucionales y políticas) y las capacidades de articulación para la descentralización, manifiesta o potencial, de los actores políticos y sociales. De tal manera que las dimensiones de análisis que proponemos –institucional-estatal, social y política– abordan de manera integrada tanto las dinámicas de articulación de los actores como las condiciones en las que estas se hacen posibles. Antes de detallar las dimensiones conceptuales y sus consecuencias metodológicas, fundamentaremos nuestra opción general entendiendo la descentralización como una respuesta a la complejidad y como un desafío de construcción de gobernanza.

LA DESCENTRALIZACIÓN COMO UNA RESPUESTA A LA COMPLEJIDAD

Desarrollos teóricos recientes sugieren 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 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 gobernar, llama la atención sobre el hecho de que actualmente la eficacia y la legitimidad de la acción pública se fundamentan en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno, las organizaciones empresariales y la sociedad civil (Prats, 2006). El énfasis, particularmente en el ámbito local, se sitúa así en la producción de gobernanza a través del diálogo, donde, además de lograr acuerdos, interesa el cambio de las prácticas y principios sociales (Innes y Booher, 2003). 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 y otros, 1998).

Este enfoque es particularmente aplicable a los problemas vinculados a la descentralización y el desarrollo territorial, como es posible evidenciarlo a través del desarrollo de las principales dimensiones asociadas a las redes como forma de regulación social y la gobernanza como expresión política, estableciendo el vínculo existente entre estas y el territorio.

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 que, por lo tanto, 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 institucio-

nales o administrativos de ciudades o regiones, sino utilizar la idea de un territorio que se define y se redefine en función de cómo los actores lo utilizan para relacionarse entre ellos.

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

Las relaciones se producen al interior de los territorios y entre territorios. En el nivel interterritorial, el territorio se define como el espacio de identificación y encuentro de determinados actores sociales y económicos, mientras que, en el nivel intraterritorial, 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 intraterritorial también son cambiantes (Brugué, 2008: 30).

Por otra parte, 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*⁴.

El territorio (y 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 atraviesa, por definición, toda la institucionalidad pública, exigiendo nuevos instrumentos de gobierno y administración.

⁴ El modelo de la ciudad emprendedora visualiza a las ciudades solo como instrumentos del crecimiento económico, fundamentalmente acudiendo a nuevas mezclas entre el gobierno municipal y el sector privado, traducidas en una «colaboración imaginativa». Su contracara es la ciudad polarizada, donde se combinan viejas y nuevas exclusiones (los perdedores). El modelo de la ciudad como espacio de interacción social, en cambio, considera a la ciudad como espacio de relaciones y proyectos colectivos que, eventualmente, pueden traducirse en estrategias de desarrollo inclusivas y sostenibles. En este modelo, la actualización de las potencialidades de la ciudad como proyecto colectivo estaría asociada a su conversión en un actor político dotado de capacidad para impulsar y liderar un proyecto determinado (Brugué, 2008).

b) El «gobierno en red»

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 afirman Subirats y Tomás (2006), 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.

Formas de regulación social

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

Fuente: Brugué, 2008

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 (Cunill, 2005). 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 intragabinete 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.

En relación a la dispersión de las responsabilidades de gobierno se han 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).

Según lo afirma el mismo autor: «*el gobierno multinivel 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 esta persigue. Alrededor de esta política, los diferentes actores y las diversas instancias comparten responsabilidades y funciones*» (Ídem: 16, destacado nuestro)⁵.

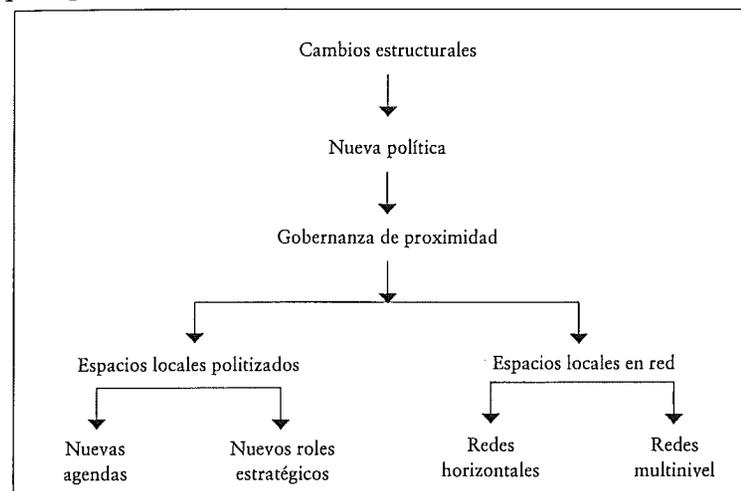
c) La gobernanza de proximidad y su expresión política

Adoptando como referencia el caso europeo, Subirats (2006: 7) afirma que en los últimos 30 años, independientemente de los modelos de descentralización adoptados, se ha tendido a reforzar el peso estratégico y decisivo de los gobiernos locales en las nuevas agendas territoriales y de bienestar, lo cual ha provocado nuevas formas de articulación intermunicipal, y entre el ámbito local y otros ámbitos de gobierno.

⁵ Una de las expresiones institucionales de este tipo de cambios es la casi completa 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 sesenta y setenta (Brugué, 2008: 5).

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.

Dos factores caracterizarían la nueva y emergente política social. De una parte, la exigencia de superar una visión administrativa y operativa del gobierno local, y el adelanto hacia nuevas funciones, con agendas de temas más amplias y con nuevas exigencias estratégicas y cualitativas. Por otra parte, la necesidad de superar estilos de autosuficiencia y de avanzar hacia dinámicas de relación más vertical y horizontal, tanto con otros protagonistas institucionales y políticos de diferentes niveles de gobierno como con otros actores sociales, económicos y comunitarios. El cuadro siguiente refleja estos factores, que permiten apreciar la gobernanza de proximidad en su dimensión de espacio político:



Fuente: Subirats, 2006: 6

DIMENSIONES DE ANÁLISIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Si asumimos lo planteado precedentemente no es posible reducir la descentralización al proceso institucional y administrativo de reforma del Estado,

como muy frecuentemente se hace⁶. Antes bien, se hace necesario un enfoque multidimensional que permita analizar las interrelaciones existentes entre las diferentes dimensiones. El abordaje que proponemos para la descentralización distingue tres dimensiones, ellas son: la institucional-estatal, la social y la dimensión política. El objeto de distinguir estas dimensiones permite una comprensión de la descentralización desde la diversidad de factores que intervienen en su consolidación territorial. Sin embargo, es una distinción de tipo analítica y no empírica, la cual tiene el propósito de facilitar la aproximación de aspectos que las hipótesis señaladas previamente muestran como relevantes.

Si bien cada dimensión forma parte integral de este enfoque, su análisis se realiza de forma diferenciada, de acuerdo a variables y dimensiones propias de cada una de ellas. Esto es lo que justifica que el cuerpo del presente libro se estructure a partir de cada una de las dimensiones establecidas, no obstante sea posible identificar en cada uno de los artículos aspectos relacionados con más de una de las dimensiones señaladas.

La *dimensión institucional-estatal* hace referencia al campo institucionalizado del gobierno (acotado a la expresión subnacional de los actores estatales) y, por lo tanto, con normativa jurídica que lo respalda y alto grado de formalización. La zona gris se produce respecto de la iniciativa política del gobierno y la administración en un momento determinado que no está institucionalizada 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 forma parte de 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.

La *dimensión social* se refiere a la constitución de los actores sociales regionales, a las condiciones socioeconómicas y culturales que determinan su conformación y cómo estas impactan sobre la acción de los actores políticos y estatales (por ejemplo, aquí caben algunos aspectos del análisis del clientelismo político).

La *dimensión política* se orienta a las reglas del sistema político, sus actores (partidos y representantes), así como a sus relaciones mutuas y con los demás actores, en relación al beneficio o restricciones al proceso de descentralización.

En todas las dimensiones interesa tanto la dinámica que se produce en el ámbito regional como las relaciones entre actores nacionales y regionales.

⁶ Ver una propuesta de este enfoque en el documento del Consorcio para la Reforma del Estado, en la sección dedicada a descentralización (Consorcio para la Reforma del Estado, 2009).

Abordar el nivel local, como se verá más adelante, introduce algunas complejidades adicionales.

Cabe destacar que cada dimensión considera el conjunto de condiciones que influyen sobre el comportamiento de los actores (de todas las dimensiones) y los actores de la dimensión. De tal manera que la *dimensión política*, por ejemplo, no refiere solo a los actores políticos (partidos), sino también a la manera en que el ordenamiento político influye sobre los actores sociales o sobre el comportamiento de las instituciones públicas. Igual cosa ocurre con las demás dimensiones.

DIMENSIÓN INSTITUCIONAL ESTATAL

a) Actores e instituciones

El concepto de instituciones admite diversos significados y abordajes teóricos, también disímiles. March y Olsen (1997: 43), advirtiendo que el término *instituciones* ha llegado a significar muchas cosas diferentes, señalan que la noción principal en la que hay mayor coincidencia es que la vida se organiza en conjuntos de significados y prácticas compartidas que llegan a ser considerados como ciertos durante mucho tiempo. Desde esta perspectiva general, las instituciones conforman el marco que fija las constricciones o estímulos a determinadas acciones, así como dirigen y limitan el comportamiento de los distintos agentes en sus relaciones. Asumir la perspectiva institucional para analizar la constitución y articulación de actores supone, pues, interrogarse acerca de cuáles son las reglas que direccionan y constriñen su actuación como tales.

Los procesos de institucionalización, por su parte, se refieren a las dinámicas a través de las cuales una estructura, creencia o actividad se inserta en el marco institucional, convirtiéndose en una manera natural de actuar aceptada por un conjunto de actores. La referencia a las instituciones no supone abstraer el análisis del conflicto. Como lo advierten Appendini y Nuijten (2002: 75), el concepto de institución como estructura normativa y reguladora implica automáticamente la existencia de diferencias de poder e intereses entre la gente involucrada en ella.

El énfasis en este estudio se centra en la identificación de factores críticos de orden institucional que inciden (y, eventualmente, son incididos) en la articulación y conformación de los actores estatales (nominales o reales) en el ámbito regional, con capacidad de afectar el avance (o retroceso) de la descentralización.

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

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

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

Tipos de Estado y tipos de regiones

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

Fuente: Brugué, 2008

La estructura institucional del Estado chileno pareciera asimilarse a la de los *estados unitarios descentralizados*, pero esta afirmación constituye una hipótesis más que una realidad. Una primera pregunta clave en este sentido es si el gobierno regional (y, en su caso, el gobierno local) constituye un real actor. Huntington (1968)⁷ ofrece una propuesta analítica que en principio puede resultar útil para explicar el grado de institucionalización de un sistema de gobierno. Los factores que, según su propuesta analítica inciden, son los siguientes:

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

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

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

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

A continuación las examinaremos brevemente, mostrando que están articuladas entre sí.

⁷ Citado por Subirats y Gallego (2002: 4).

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

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

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

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

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

Por otra parte, según lo resalta el mismo autor (Ídem: 34), «*dado el rol y el peso que han adquirido el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos en el manejo de los recursos públicos y, a partir de ese rol, en la definición de las políticas públicas, diversos actores entrevistados, que no están ligados a los servicios públicos, concuerdan en señalar que esas instancias han sido uno de los principales obstáculos al proceso de descentralización fiscal*».

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

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

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

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

La asimilación del modelo de gestión de la administración central disminuye tales capacidades e, incluso, puede reproducir la cultura del cen-

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

Otro factor clave son las relaciones de responsabilidad que se crean entre los órganos políticos y administrativos central y locales, y entre estos y la ciudadanía. En el caso particular de las regiones en Chile parecieran existir importantes problemas de agenda (Leyton, 2006: 21), habida cuenta de que los secretarios regionales ministeriales son nombrados y dependen del ministro respectivo y, por otra parte, integran el gobierno regional a cargo del intendente. Esto pareciera contribuir a desdibujar la entidad del gobierno regional. También operarían, en este sentido, la aparente lógica centralista que impregnan los ministerios expresadas, entre otras cuestiones, en duplicación de tareas y en relaciones de suprasubordinación (por ejemplo, entre la institución a nivel central a cargo de apoyar el proceso de descentralización y los gobiernos regionales) (Ídem: 30).

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

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

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

e) La dimensión institucional de las relaciones intergubernamentales (RIGs)

Las RIGs trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre el nivel central y el local (verticales) y entre las distintas unidades del gobierno subnacional respectivo (horizontales). Por lo tanto, su valor explicativo está circunscrito a las relaciones entre los actores gubernamentales de la descentralización. Influye en la estructura de las RIGs el propio diseño institucional que adopta un proceso de descentralización, en tanto este 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. En el caso alemán, por ejemplo, las reglas institucionales establecen un fuerte entrelazamiento de decisiones y responsabilidades compartidas entre niveles, gestionado mediante las conferencias sectoriales de ministros de los *Länder* u otros mecanismos de carácter multilateral.

El federalismo de separación de poderes 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 chileno de la descentralización probablemente tiene rasgos mucho más asimilables al modelo de la separación de poderes (lo que se explica principalmente por el carácter centralizado del Estado y por un régimen presidencial reforzado), lo que, en primera instancia, determina el tipo de articulación entre los actores gubernamentales concernidos con la descentralización.

En cualquier caso, lo que interesa destacar acá es que la propia configuración de las RIGs y sus tensiones inciden sobre los actores gubernamentales implicados y sobre la naturaleza de su articulación. Jordana (2000) distingue entre cuatro modelos de relaciones intergubernamentales que permiten identificar distintos problemas de la descentralización según cómo se orienten las RIGs.

Modelo de relaciones intergubernamentales

ESTILO DE GOBIERNO Y GERENCIA	RELACIONES ENTRE NIVELES PARA LA TOMA DE DECISIONES	
	IMPOSICIÓN / DESCONFIANZA <i>(predominio de vetos y/o órdenes)</i>	NEGOCIACIÓN / CONSULTA <i>(predominio de la coordinación)</i>
	Legalista (muy formal)	NAPOLEÓNICO (Francia, España)
Costumbre (poco formal)	ANGLOSAJÓN (Australia, EE. UU.)	NÓRDICO (Suecia, Finlandia)

Fuente: Jordana, 2000

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

El autor en referencia deriva algunas hipótesis que pueden ser útiles para analizar las RIGs en el caso chileno:

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

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

Acogiendo este tipo de planteamientos, la hipótesis que acá adoptamos es que, mientras más se circunscriba la dinámica de las RIGs (verticales y

horizontales) a seguir mecanismos bilaterales de decisión, ciñéndose a una lógica impositiva y basándose en la competencia, menor será la colaboración entre las partes.

f) Las formas de participación ciudadana promovidas por los actores estatales

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

A partir de lo anterior, una primera dimensión a estudiar se refiere a los diseños institucionales de la participación ciudadana promovida por el Estado. La hipótesis de trabajo es que, según cual sea la forma que adopte la oferta participativa del Estado, serán diferentes las oportunidades de las que disponen los actores sociales para incidir «desde abajo» en las decisiones y políticas que les afectan. Específicamente son relevantes los aspectos siguientes:

- ¿Quiénes son convocados a integrar las instancias formalizadas de participación ciudadana? Es sabido que cuando el Estado (en cualquiera de sus expresiones) decide quienes pueden actuar como sus interlocutores, las instancias de participación pueden resultar ocupadas solo de intereses sociales que son funcionales a sus intereses. Esta es una situación muy frecuente en América Latina (Cunill, 2008 y 2006).
- ¿Cómo se diseñan los espacios de la participación ciudadana? El hecho de que las instancias de participación sean diseñadas para obtener la opinión de los sujetos sociales, ciertamente no tiene los mismos efectos sobre ellos que si son diseñadas como espacios de deliberación. Es claro, además, que un espacio de participación (aun deliberativo) puede ser indirectamente excluyente si interpela a los sujetos sociales en tanto detentadores de conocimientos especializados o si requiere de muchas inversiones de tiempo y de información.
- ¿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.

La segunda dimensión relevante se refiere al grado de articulación de la oferta estatal respecto de la participación social. Cuando la institucionalidad

pública opera por compartimentos estancos, la tendencia es que se produzca una saturación de espacios de participación ciudadana. Hay varios ejemplos en la región de escenarios locales copados por una multiplicidad de órganos e instancias de participación, que respondiendo a las lógicas sectoriales de distintos entes estatales convocan a los mismos sujetos sociales. El problema en estos casos no es solo 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 y la consiguiente imposibilidad de agregar preferencias y demandas más allá del sitio participativo. Esto es relevante porque la experiencia sugiere que, mientras más integrados estén los espacios de participación, mayores posibilidades habrán para que los sujetos capten e incidan sobre la integralidad de los problemas sociales. En este sentido, puede postularse como hipótesis que, mientras más desarticulada esté la institucionalidad estatal, mayores serán las probabilidades de que opere una desarticulación de las instancias de participación social.

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

Por otra parte, un análisis del proceso descentralizador en Chile señala que inicialmente este tuvo un claro sesgo *top down*, sin embargo, en su desarrollo ha favorecido cierta emergencia de actores subnacionales con mayor poder y una demanda por democratización de los gobiernos regionales, expresada en la demanda por la elección directa de los consejeros regionales (Mardones, 2006). En el plano de la ejecución de programas y políticas de aplicación, es posible advertir un incipiente proceso de tránsito desde las instancias informales de concertación hacia la utilización de mecanismos regulares de la institucionalidad y gestión pública (como los PLADECO), permitiendo ampliar sus temáticas y presionando hacia la modificación de sus normativas, reglamentos y procedimientos.

Es necesario considerar, sin embargo, que el Estado no tiene una actuación homogénea sobre las estructuras de participación, lo que significa que

existen diversas modalidades estatales de apropiación y uso. Respecto de 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 administración. 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 (aun dentro de una misma coalición de gobierno)*» (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006: 22).

DIMENSIÓN SOCIAL

La dimensión social alude a las características de los actores sociales y su constitución como tales, así como a las condiciones sociales que influyen sobre las dinámicas de conflicto y cooperación entre los actores estatales, políticos y de la sociedad civil para lograr articulaciones proclives a la descentralización.

En primer término, es necesario analizar las características y dinámica de relaciones de los principales actores sociales que intervienen en el ámbito regional, especialmente aquellas que inciden en su articulación con las instituciones estatales para llevar adelante iniciativas de descentralización. En particular proponemos analizar la estructuración y características de los actores sociales regionales, su capacidad y experiencia de concertación entre sí; su orientación hacia lo público y sus expectativas de articulación con el Estado en diferentes niveles; sus vinculaciones con el sistema de representación política regional; las instancias y modalidades de participación institucional en las que están presentes; así como aspectos de capacidades de acción y liderazgo regional.

a) Sociedad civil y constitución de actores públicos para la descentralización

La emergencia y revalorización contemporánea de la sociedad civil tiene su origen en dos vertientes principales: los movimientos ciudadanos de Europa del Este, que animaron la lucha contra los regímenes del bloque soviético, y los movimientos antiautoritarios en América Latina, una región donde ha predominado históricamente la sujeción y el moldeamiento de la sociedad desde el Estado. En ambos casos se trató de una movilización social con consecuencias políticas, pero animada por una enorme multiplicidad de grupos, posiciones ideológicas y personas, en contra de

la conducción del Estado. Su horizonte fue la apertura democrática y su profundización más allá de las instituciones representativas y la vigencia de los derechos humanos fundamentales.

Durante el tránsito a una etapa de mayor cooperación entre el Estado y la sociedad, se tiende a perder el sentido crítico en la noción de sociedad civil. En este contexto surge la noción de *tercer sector*, que aparece como el «lado virtuoso» de la sociedad civil en la medida que no se plantea una confrontación de intereses, sino solamente el subsidio de las insuficiencias de la acción estatal a través de la asociación pragmática de individuos, que buscan «soluciones concretas» a problemas puntuales.

Sin embargo, tanto la confrontación como la cooperación entre el Estado y la sociedad civil pueden tener el horizonte de la ampliación de derechos (de tercera y cuarta generación) y, por tanto, un discurso universalista. Pero la sociedad no es un todo coherente y homogéneo, antes bien, está atravesada por diferentes proyectos políticos que buscan organizarla y conducirla y solo se unifica en situaciones extraordinarias. Fuera de ellas predomina la heterogeneidad y un mismo actor puede ser democratizador o conservador, según la coyuntura y el problema de que se trate (Olvera, 2003). Por otra parte, en las dinámicas concretas de los niveles locales a menudo se observa que la sociedad civil se ha estructurado en gran medida en diálogo y vinculación con la estructura de oportunidades (y restricciones) provista por el sector público⁸. También se verifica todo tipo de experiencias de concertación pública, entre organizaciones sociales y reparticiones estatales, sin que ello impida la existencia de confrontación y conflicto.

Por otra parte, tanto a partir de las exigencias políticas de la gobernabilidad democrática, como desde la iniciativa de la propia sociedad civil, surge un sinnúmero de innovaciones en los vínculos entre sociedad y Estado. 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. Por tanto, es necesario prestar atención a las iniciativas parciales, a menudo fragmentadas y de impacto limitado, para determinar allí las nuevas

⁸ Un amplio estudio del sector rural chileno concluye que *ubicar el asunto de la acción colectiva a nivel local como un problema de ciudadanos contra gobiernos o a pesar de los gobiernos o más allá de los gobiernos, es perder de vista el hecho de que muchas historias exitosas de la acción colectiva son fundamentadas sobre interacciones fuertes entre las instituciones sociales y públicas, tanto a nivel local como nacional* (Berdegú, 2000: 12).

tendencias de construcción democrática que pueden convertirse en políticas de mayor alcance⁹.

Durante los últimos años se han desarrollado en diversos países numerosas experiencias innovadoras en múltiples ámbitos, que proporcionan interesantes lecciones para el problema que se comenta. Se está configurando, de esta manera, una sociedad civil dinámica y plural que, desde diversas ubicaciones, actúa de modo más o menos organizado en torno a estos asuntos, replanteando los vínculos entre el Estado y la sociedad, la forma institucional de la acción pública y el modo en que se decide, planifica y actúa en diversos ámbitos de nuestras sociedades¹⁰.

b) *Las transformaciones sociales en Chile*

Nos interesa destacar conceptualmente la necesidad de caracterizar empíricamente la diversidad relativa de la sociedad civil regional. El uso abusivo del término ha llevado a considerarla como un actor singular, generalmente por oposición a actores políticos o económicos. Sin embargo, una característica específica de la sociedad civil chilena ha sido, por una parte, su estrecha vinculación con la sociedad política y el Estado, por lo que no cabe deslindarla de modo tan tajante. Muchas organizaciones sociales surgieron de los partidos políticos y al mismo tiempo los nutrieron y vincularon a una vida social más amplia. Piénsese en la expresión «radical, masón y bombero» utilizada antaño para caracterizar tanto una cultura política laica, una corriente filosófica, una forma de sociabilidad y una pertenencia política. O en los vasos comunicantes entre las organizaciones parroquiales y pastorales de la Iglesia Católica, la Democracia Cristiana y diversos movimientos y partidos que surgieron de esa iglesia; el Opus Dei y la UDI, por citar algunos ejemplos. Vale decir, no existe la sociedad civil como denominación de una esencia específica, sino que existen tantas sociedades civiles como contextos sociales históricamente cristalizados las hayan moldeado.

⁹ Algunas de estas innovaciones pueden considerarse como el anticipo de reformas que apunten al fortalecimiento de la ciudadanía en América Latina. Puesto 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*».

¹⁰ En sociedades excluyentes y desiguales, 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.

Por otra parte, la diferenciación y desigualdad social hace que la sociedad civil se diversifique internamente y solo se unifique en condiciones más bien excepcionales. Es importante analizar el grado de articulación organizativa e ideológica de sus diversos sectores. En el caso de las regiones, se observan lazos y vinculaciones de los actores regionales con movimientos y redes mayores, tanto nacionales como internacionales, como ocurre con ciertas ONGs (por ejemplo, ambientalistas o de género).

Por otra parte, es importante analizar dinámicas de acción colectiva de alcance regional más allá de su estructuración en organizaciones formales, en especial en el contexto de debilitamiento de la organicidad de la sociedad civil a partir de la introducción del modelo neoliberal y el modelo de democracia elitista en el país. Esto quiere decir que no es suficiente analizar a las organizaciones de la sociedad civil, sino también dinámicas a veces poco orgánicas pero que producen hechos políticos o convergencias episódicas o recurrentes de los ciudadanos en las regiones. En tal sentido, resultan ser verdaderos laboratorios los casos de rebeliones a escala de ciudades o regiones enteras, como por ejemplo, el «magallanazo» del año 2010 (a propósito de una readecuación –decidida por el Estado central– de las cuentas domiciliarias de gas), el paro de Calama a mediados del 2011 o la amplia, prolongada y diversa movilización ciudadana en Aysén durante el verano de 2012.

En relación al proceso político-institucional, los actores sociales locales y regionales se debilitaron por diversas razones: prolongada represión y falta de funcionamiento de organizaciones territoriales durante la dictadura, reconstitución de un sistema político no articulado con los movimientos sociales (al menos no como antes de 1973), falta de espacios de participación institucional en los diferentes niveles de la administración y debilitamiento de los espacios de deliberación pública (concentración de medios de comunicación regionales en grandes cadenas nacionales), de las organizaciones intermediarias y de formación de liderazgo (universidades regionales, iglesia, etc.).

Los actores sociales nacionales más relevantes de la democracia pre 1973 –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 y desarticulación relativa de la sociedad civil, surgiendo una multiplicidad de grupos con mayor dispersión de demandas y diferentes grados de articulación con el sistema político. Abordaremos sucintamente las condiciones estructurales y lo referido al proceso político institucional y sus consecuencias.

En relación a los empresarios, es evidente que su importancia se ha acrecentado en tanto actor social en el país, dada la privatización de un enorme conjunto de actividades (no solo 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, pues se ha incrementado la internacionalización en el doble sentido de incremento de la inversión extranjera en rubros claves (minería, energía, silvicultura, acuicultura, exportación frutícola, servicios básicos, telecomunicaciones) y de salida al exterior de los grandes grupos económicos chilenos y su orientación hacia el mercado externo.

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

A partir de la sucinta descripción anterior y los elementos que la constituyen es posible establecer tipologías empresariales en las regiones, en función de su orientación respecto del proceso de descentralización.

En el caso de los actores laborales, también estos han sufrido importantes transformaciones producto de los cambios acaecidos en las relaciones laborales, como son las condiciones de despido, el trabajo temporal y la subcontratación y tercerización de servicios. Les afecta, además, la disminución del peso del Estado en la economía, la disminución de la tasa de sindicalización —y el aumento del número de sindicatos— así como la baja tasa de trabajadores que participan de procesos de negociación colectiva, por la normativa que rige la sindicalización. En un plano más estructural, se ha intensificado la migración campo-ciudad, sobre todo hacia ciudades intermedias, produciéndose también un proceso de rur/urbanización. Las condiciones de empleo también han variado, a partir de 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, de los empleos que se crean. Las consecuencias globales apuntan a un desgaste de la cohesión social (a pesar de la alta cobertura educacional y la ampliación de los servicios sociales) e importantes grados de desarticulación de los actores sociales, especialmente en los sectores populares.

La diversificación del actor laboral también ha producido diferentes sectores que deben distinguirse, para efectos de analizar su orientación objetiva y subjetiva hacia la descentralización. En el caso de los sectores medios, se ha producido una disminución de los sectores dependientes el empleo público y una precarización de los empleos asalariados del sector servicios. Junto a ello, los sectores medios han perdido vínculo con la política social estatal, que se ha focalizado crecientemente en los grupos pobres y ha transferido servicios al sector privado mercantil (previsión, salud y educación privadas). El sector más organizado es el ligado al empleo público, mientras que los independientes tienen escasos niveles de asociatividad, aunque con cierta presencia en el medio regional por su importancia en la generación de empleo.

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

Sin embargo, la sociedad civil que incide sobre la dinámica regional no solo debe comprenderse a la luz de su diferenciación socioeconómica. También interesa considerar la dimensión organizativa de los diferentes sectores en las regiones. Es a través de la organización que se expresan intereses colectivos, se arman o no movilizaciones y acción colectiva y se promueven y disputan proyectos que podrían sustentar la masa crítica regional. Interesa, de una parte, la organización directa de los sectores sociales en gremios, sindicatos, organizaciones territoriales y sus respectivas articulaciones en organizaciones de segundo y tercer grado. De otra, interesan también organizaciones como iglesias, medios de comunicación y universidades regionales, que aun no siendo agrupaciones expresivas de un interés socioeconómico, ocupan una posición relevante en la región en cuanto a difundir ideologías, influir sobre políticas y sensibilizar a la opinión pública. Entran aquí también las elites regionales cuya acción influirá en la conformación de una masa crítica regional.

Un último aspecto a considerar lo constituyen las experiencias de articulación y concertación de actores. Aquí interesa explorar qué es lo que incentiva o desincentiva la concertación de actores en el ámbito regional. El supuesto es que dicho ámbito no es un territorio homogéneo, y tampoco lo

son los actores que lo pueblan y animan. Pueden unificarse en coyunturas determinadas, principalmente *en defensa* u *oposición* a intereses extrarregionales (el centralismo, la inversión extranjera, las políticas públicas que los perjudican y en las cuales no participan, etc.). Pueden también constituir proyectos o protoproyectos regionales concertados a partir de identidades constituidas históricamente, intereses comunes, etc. Pero muchas veces se verifica una baja capacidad de concertación intrarregional y la prevalencia de una fragmentación dependiente de los estímulos e incentivos provenientes de actores de mayor peso, como son el Ejecutivo central, la gran inversión privada, etc. Lo anterior requiere explorar las diferentes variables que inciden en ello: configuración del territorio, diversidad de la sociedad civil, cultura política regional, entre otras.

Pero la dinámica de los procesos de concertación con participación pública no depende solamente de las características y dinámica de los actores sociales. En el otro lado de la ecuación, los actores estatales y sus modos de presencia en el territorio serán factores relevantes en la dinámica que se produzca. Es así como aquí se deben considerar aspectos de las reglas de actuación del sector público, especialmente los márgenes de autonomía de su acción, así como la influencia directa o indirecta de los factores políticos, que pueden actuar a favor o en contra de la concertación regional.

c) *La estructuración de la sociedad civil y la concertación sociedad civil / Estado en el ámbito de la descentralización*

La literatura sobre sociedad civil en Chile, así como el debate en torno a su participación en la acción pública en América Latina, nos permiten formular un conjunto de hipótesis a explorar para confirmar o desechar la existencia de una «masa crítica» con capacidad de impulsar el proceso de descentralización:

- La conformación de la sociedad civil organizada –tamaño de las organizaciones, diversidad interna, densidad y grado de estructuración en movimientos– depende de la intensidad de la transformación socioeconómica en el territorio y las características del interfaz construido desde la política pública. Contextos de fuerte privatización de las relaciones sociales y predominio de sistemas de financiamiento estatal focalizados y orientados al ámbito microlocal, producen una estructuración tipo «archipiélago», vale decir, se multiplican y diversifican las organizaciones pero no se estructuran movimientos sociales fuertes.
- En contextos donde la identidad local y el capital social son firmes pero el entorno político es desfavorable, se producen dinámicas de movili-

zación social regional *frente* o *contra* el centro (Velásquez y González, 2003). Estas tienen carácter reactivo a amenazas de tipo económico, las que apelan y se negocian directamente con el gobierno central y sus agencias cuando adquieren suficiente visibilidad pública. 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, como podría ser el caso de Arica en diversos períodos.
- La movilización ciudadana originada por los impactos negativos –principalmente medioambientales– de la *modernización compulsiva* de las actividades productivas (megaproyectos públicos y privados), que 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.¹¹
- 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 estas 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 adoptar compromisos significativos y creíbles frente a sus contrapartes. De tal manera que es esperable una relativamente baja frecuencia de instancias de concertación netamente regionales.
- 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 estas con organismos públicos, especialmente en

¹¹ Casos ocurridos en Chile serían los de las represas Alto Bío Bío, CELCO en Valdivia, Cerro Chuño en Arica y Pascua Lama. Tal como se argumenta en el análisis del caso CELCO, posiblemente allí coincidieron tanto las dinámicas «pro región» ya existentes en Valdivia, con la confrontación entre «gran empresa» y «empresariado regional» (en torno a las externalidades medioambientales), con aspectos de oportunidad política (ingreso de Chile a la OCDE y cambio de rol de los medios de comunicación). Por ello la repercusión, alcances e impacto de la concertación ciudadana se acrecentó significativamente. (Delamaza, 2012)

los niveles locales. También incide en ello el formato predominante de los proyectos de inversión social que responde a la demanda local y se ajusta a esa escala.

- En el caso chileno, las dinámicas de articulación local comparten mayoritariamente varias características:
 - Son informales o débilmente institucionalizadas, como ocurre, por ejemplo, con las mesas territoriales.
 - Son comandadas por la autoridad sectorial responsable del o los proyectos, lo que las hace funcionales o instrumentales a los propósitos de esta autoridad y poco sustentables en el tiempo (no necesariamente sobreviven al cambio de autoridad).
 - Son polifuncionales y están sobrecargadas, pues no cuentan con diseño previo, recursos acordes con dicha polifuncionalidad, ni estrategia de desarrollo y aprendizaje.
 - En ellas participan principalmente dirigentes de organizaciones formales de los involucrados directos por el proyecto.
 - Tienen una débil presencia en el espacio público (local y regional).
 - Su incidencia sobre orientaciones de política y programas es baja, ya que reúnen a los actores de «implementación» más que de decisión (Delamaza y Ochsensus, 2007).¹²
- 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 (tradicción 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.¹³

¹² 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 subordinadas 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.

¹³ Una hipótesis complementaria a esta en la dimensión institucional es la siguiente: son muchas las políticas que utilizan modalidades participativas de implementación, aunque difieren en cuanto a su potencial de construcción de gobernanza, complejidad, etc. Esta diferenciación no responde propiamente a necesidades funcionales, sino más bien a la propia desarticulación de la iniciativa estatal, que en estas materias presenta orientaciones muy poco coherentes entre sí. Encontramos la presencia estatal tanto en la promoción de una ciudadanía activa como en su contrario, donde las iniciativas no logran desarrollarse por falta de marcos jurídicos o de apoyo político adecuado.

- No existen instancias institucionales de participación que involucren el proceso regional o que articulen lo que surge de los niveles locales. Por ello el proceso deliberativo sobre políticas y orientaciones regionales (Estrategias y Planes de Desarrollo Regional) se realiza por fuera de las instancias institucionales y tiende a involucrar, principalmente, a los actores de la elite regional: autoridades regionales, personas del mundo empresarial y de los medios de comunicación. Aquí interesa la «participación realmente existente», realizada a través de circuitos extrainstitucionales o donde los mecanismos institucionales solamente sancionan en la práctica lo que está de hecho concordado previamente (Cortés Terzi, 2000).

DIMENSIÓN POLÍTICA

La tercera dimensión propuesta para el análisis se refiere al ámbito político. Su importancia, siendo evidente, muchas veces es soslayada en los diagnósticos y propuestas relativas a descentralización, que se concentran en las medidas a implementar y no en las condiciones políticas que las harían o no posibles. Es así que la descentralización aparece como un asunto «políticamente correcto», vale decir, uno de aquellos asuntos en que todos los actores parecen estar de acuerdo pero que, sin embargo, enfrenta múltiples problemas para poder avanzar en la práctica. Ello obliga a analizar los procesos de toma de decisiones, los incentivos existentes en el sistema político y los actores que objetivamente tendrían intereses a favor o en contra de la re-educación de poder que la descentralización significa. Esta dimensión debe incorporar no solamente el enfoque institucional (los actores institucionales y sus reglas de funcionamiento), sino también aspectos de cultura política, relaciones informales entre actores, relación entre electorado y representantes, entre otros.

a) Descentralización y actores político institucionales en el contexto chileno

En primer lugar y para contextualizar esta propuesta, es necesario hacer referencia a las características que definen a Chile como un país con tradición centralista, la cual se enmarca en una influyente tradición historiográfica. Lo que hoy se entiende como nación chilena habría sido el exitoso y temprano resultado de un Estado política y culturalmente eficiente, en el marco general de guerras ofensivas y defensivas forjadoras de una conciencia nacional (Góngora, 1986: 72). La traducción institucional de esta particular historia estatal habría sido obra de Diego Portales, quien es considerado como el verdadero

arquitecto del Estado en Chile (Jocelyn-Holt, 1998). Sin pretender discutir las razones del éxito institucional del Estado *portaliano*, existe un generalizado y tácito consenso en el mundo político y en la academia acerca de la prevalencia de esta forma estatal centralizada y de características autoritarias. En efecto, este tipo de Estado se habría reproducido a lo largo de toda la historia de Chile, cuyo principal y más reciente momento de reactualización habría sido la última dictadura militar (1973-1990), instancia en que la figura de Portales habría servido de justificación para la solución autoritaria de la crisis política (Bravo Lira, 1958; Joignant, 2007a).

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

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

De acuerdo a lo anterior, la constitución de actores sociales estuvo ligada históricamente en Chile a una modalidad de articulación política entre Estado (central) –sistema político (presidencialista y con partidos ideológicos nacionales)– actores sociales (estructurados y con capacidad de presión nacional). Vale decir, ninguna de las «tres patas» constituyentes de la «matriz sociopolítica» tenía, en el nivel regional, un factor clave para su constitución y desempeño. A la vez, el rol del Estado, que encabezaba una propuesta de «modernización económica con una movilización social y nacional» (Amt-

mann, 1997: 5), dificultaba la autonomía de los actores, produciendo un insuficiente desarrollo de la sociedad civil¹⁴.

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

La transición democrática se hizo posible gracias a una movilización multiforme de la sociedad civil articulada con los liderazgos políticos tradicionales (sustentados en la concertación del centro político y parte de la izquierda). Dicha movilización no tuvo demandas regionales, sino nacionales («¡Democracia ahora!» fue la consigna) y dio paso a un proceso de negociación política altamente centralizado (entre la cúpula militar y la cúpula política de la Concertación). Pero, en dicha negociación, no estuvieron contemplados los temas que nos ocupan en este estudio (Angell, 1999)¹⁵.

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

Chile es una excepción en América Latina, pues la descentralización no ha estado asociada a la liberalización y democratización política: «incluso en los momentos de máxima crisis política en Chile, ha habido muy poco cuestionamiento al Estado central, y la defensa de la descentralización no ha sido propuesta por ningún bando, como medio para controlar la crisis» (Angell, 1999: 135).

¹⁴ Esta articulación produjo importantes avances democratizadores, no obstante permitió la supervivencia de pautas de tipo clientelístico en la política local, como mostró Valenzuela en su estudio sobre los *brokers* en pleno período de lucha por «grandes proyectos» (Valenzuela, 1979). Implicó también un escaso desarrollo de los actores autónomos y diversos de las sociedades civiles locales en el país.

¹⁵ Desde el punto de vista político, esto diferencia al proceso descentralizador chileno de la mayoría de los casos de América Latina, en los que vino asociado al proceso de liberalización política y democratización, mientras en Chile se trata de procesos separados (Angell, 1999: 193). El otro caso excepcional es Argentina (Montecinos, 2005: 80; Gallichio y Camejo, 2005: 71).

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

b) Consideraciones políticas sobre actores y escenarios de descentralización

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

En lo que respecta a la opción *restringida*, esta presenta como principal ventaja la de involucrar a actores claramente identificables y recíprocamente conocidos, lo que instala un marco de interacción formalizado por el solo hecho de vincular a actores con legitimidad electoral y legal. En cuanto a los límites y defectos de esta segunda opción, estos pueden ser muy variados: estructura de intereses que puede suscitar sentimientos de desconfianza y amenaza recíproca (en cuanto a que ciertos actores pueden encontrarse en situaciones de dependencia respecto de otros; que unos aspiran a acceder

a posiciones superiores por la vía de la competencia con otros que ya las ocupan); usos estratégicos del poder y la influencia para mantener el *statu quo* o para transformarlo; bajos niveles de legitimidad del proceso, al ser únicamente de naturaleza política.

Con el fin de evaluar el poder relativo de los actores políticos en relación a los actores sociales, y, por tanto, de hipotetizar acerca de las probabilidades y de las formas de predominio de los primeros sobre los segundos, resulta esencial identificar del modo más preciso posible a los actores que realmente importan. Frente a lo anterior, se debe tomar la decisión de optar por una visión de participación ampliada, que implica la determinación de los actores estratégicos políticos y no políticos; o la opción de participación restringida, que requiere del reconocimiento de los actores políticos del territorio.

c) Acápites metodológicos: abordando la dimensión política

En distintas modalidades de realización de un proyecto descentralizador, la fuente de variación reside en la robustez y autonomía de los actores sociales respecto de los actores políticos. Si esta solidez no existe, independiente de que si existe entre los actores sociales una «masa crítica» favorable a una empresa descentralizadora, la probabilidad de predominio de los actores políticos es enorme. Aun más, es perfectamente posible pensar en la existencia de actores sociales robustos pero carentes de autonomía en relación al mundo político, o al revés, en actores sociales débiles pero independientes de los partidos. Naturalmente esto dependerá de las características empíricas de los actores convocados a participar del proyecto descentralizador, lo que puede denominarse como el «mapa de los actores estratégicos».

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

En la opción de un diseño participativo amplio, el proceso puede ser calificado como *socialmente* democrático, en el sentido que, junto a los actores políticos pertinentes, son también llamados a participar del proceso aquellos otros actores cuya incidencia puede ser verificada empíricamente (analizados

previamente en la dimensión social). Naturalmente, mientras más numerosos y heterogéneos sean los actores estratégicos, mayor será la complejidad del proceso, en la medida en que se amplían y diversifican los intereses a conciliar, y, por tanto, se multiplican las oportunidades de conflicto. Pero, al mismo tiempo, un diseño de participación ampliada tiene el mérito de proporcionar mayor profundidad democrática tanto al proceso como al logro y, sobre todo, de conferir mayor legitimidad a lo alcanzado.

En cuanto a los actores políticos, estarán incluidos en el proceso, sea cual sea su amplitud, los actores con legitimidad electoral o *empoderamiento* proveniente del Estado central y de las unidades subregionales, dotados de poder institucional e influencia política en la región, esto es: intendentes, senadores, diputados, alcaldes, concejales y consejeros regionales.

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

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

En todos los casos se trata de actores con cuotas de poder e influencia, insertos en el territorio y su tejido social. Estas cuotas son variables entre unos y otros, pero no pueden ser obviadas al momento de abordarlos en calidad de actores estratégicos. Por consiguiente, es relevante reconocer si existen actores sociales, autónomos o no respecto del mundo político; si es posible observar en ellos competencias y recursos que los habilitan a actuar como masa crítica favorable a un proceso de descentralización; y si existen, entre los actores sociales y políticos, capacidades y posibilidades de articulación.

Es posible hipotetizar que las diferencias de poder observables se explican por, al menos, cuatro razones, las que se enumeran a continuación. Cada una de ellas es transformada en objeto de estudio:

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

Una vez establecido el campo de facultades y competencias, es necesario analizar la relación de estos actores políticos institucionales con los actores sociales, tanto formales como territoriales, que se identifican en la dimensión social. Entre los actores políticos-institucionales es necesario introducir aquellos de carácter territorial, como son las asociaciones municipales en base a diferentes criterios, normalmente dentro de una región y la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM).

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

- a. Hábitos, rutinas y costumbres, por una parte; y
- b. Usos ajustados a la racionalidad explícita de las normas, por otra¹⁶.

Para llevar a cabo este segundo componente, la investigación debe contrastar sistemáticamente lo que la ley prevé en materia competencial y los

¹⁶ Por ejemplo, al constatar que el uso dominante del FNDR se da en materia de infraestructura a escala comunal, y no regional o provincial, implicaría que este le confiere al alcalde un tácito protagonismo en las decisiones de inversión, con lo cual es habilitado como actor.

resultados derivados de sus usos concretos. Lo anterior es posible abordarlo a partir del análisis de la trayectoria de los actores políticos:

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

-Otro de los aspectos relevantes de reconocer son las modalidades de inserción de los actores políticos en el tejido social de la región y en el territorio, por medio de la construcción de modalidades típicas de vinculación, sobre la base del estudio de una muestra de actores, respondiendo cualitativamente a la pregunta del tipo de relaciones que cada *clase* de actor mantiene con el tejido social y el territorio, así como también con los actores institucionales de decisión en la región: ¿cómo se relacionan los actores políticos con las organizaciones sociales, gremiales y territoriales?; ¿en base a relaciones de intercambio, de lealtades, de dependencia recíproca?; ¿cuál es la relación de los actores electos con las instancias de decisión institucional? En el caso particular de los consejeros regionales, se requiere indagar acerca del modo en que hacen uso de su posición y de sus facultades (por ejemplo, en materia de inversión), en la hipótesis de «presión por arriba» ejercida por los intendentes, senadores y diputados, y de «presión por abajo» ejercida por los alcaldes, complementando el análisis con un estudio sobre el comportamiento efectivo en materia de decisiones de inversión regional (FNDR).

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

de relaciones de cooperación y confianza. En tal sentido, se hipotetiza que mientras más importantes sean los *stocks* de respaldo en capital social de las organizaciones de la sociedad civil, mayor es la probabilidad de protagonismo e independencia de estos actores en el proceso descentralizador, lo que en cualquier caso deberá ser resuelto por el juicio empírico acerca del problema. Lo mismo puede decirse acerca de los actores políticos: a mayor capital social de respaldo de su legitimidad, refrendado en relaciones de lealtad y/o confianza de las organizaciones sociales hacia ellos, mayor será la probabilidad de protagonismo de estos actores en un eventual proceso descentralizador. Más profundamente y, en segundo lugar, los recursos que convergen en el proceso descentralizador pueden ser catalogados como capitales *constantes* y *variables*, dependiendo del modo de acceso y permanencia en las posiciones políticas arriba descritas, lo que significa que tal o cual actor no tendrá la misma incidencia en momentos distintos del tiempo.

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

- Avritzer, L. (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Albuquerque, F. (1997). Espacio, territorio y desarrollo económico local. *Persona y Sociedad*, Vol. XI, N° 1, 23-38.
- Amtmann, C. (1997). Identidad regional y articulación de los actores sociales en procesos de desarrollo regional. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, N° 1, 5-14.
- Angell, A. (1999). La descentralización en Chile. *Instituciones y Desarrollo*, N° 3, 131-174.
- Appendini, K. y Nuijten, M. (2002). El papel de las instituciones en contextos locales. *Revista de la CEPAL*, N° 76, 71-88.
- Bebbington, A. (2005). *Los espacios públicos de concertación local y sus límites en un municipio indígena: Guamote, Ecuador*. 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>.
- Berdegú, J. A. (2000). Cooperando para competir: Factores de éxito de las empresas asociativas campesinas. Santiago: mimeo.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *La política de las políticas públicas: Progreso económico social de América Latina. Informe 2006*. Washington: BID / Planeta / DRCLAS.
- Blanco, I. y Gomá, R. (Coords.) (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.
- Bravo Lira, B. (1985). *De Portales a Pinochet: Gobierno y régimen de gobierno en Chile*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica / Editorial Andrés Bello.
- Brugué, Q. (2008). ¿La Europa de los territorios o los territorios de Europa? Documento presentado en *Seminario internacional Gestão pública e Relações Internacionais das Cidades*, São Paulo, 15 al 17 de septiembre de 2008.
- Bourdieu, P. (1989). La noblesse d'Etat. Esprit de corps et genèse d'Etat. En S. París, L. Cannobio y T. Jeri, *Realidad y tensiones para la gobernanza de las ciudades* (pp.). Santiago: en prensa.
- Consortio para la Reforma del Estado (2009). *Un Estado de clase mundial al servicio de las personas*. En: <http://www.reformadelestado.cl/media/archivos/20091008100914.pdf>.
- Cortés Terzi, A. (2000). *El circuito extrainstitucional del poder*. Santiago de Chile: Chileamérica / CESOC.
- Cunill, N. (2008). La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada. En PNUD, *Democracia / Estado / Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la semocracia en América Latina* (529.). Lima; Editores PNUD- UE.
- (2005). *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. En: <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/intersec.html>.
- (2006). Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas: Una visión sobre América Latina. En E. Isunza y A. Olvera (Coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social*. México D.F.: Cámara de Diputados LIX Legislatura / CIESAS / Universidad Veracruzana / Miguel Angel Porrua.
- Dagnino, E.; Olvera, A. y Panfichi, A. (2006). Para uma outra leitura da disputa pela construação democrática na América Latina. En E. Dagnino; A. Panfichi y A. Olvera (Orgs.), *A disputa pela construção democrática na América Latina*, pp. 13-92. São Paulo: Paz e Terra.
- Delamaza, G. (2005). *Tan lejos, tan cerca: Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago de Chile: LOM.
- (2012) Responsabilidad Social empresarial, política e internacionalización. El caso del conflicto de los cisnes en Valdivia. Apuntes N° 70, pp. 167-202.
- Delamaza, G. y Fernández, M. (2006). Cuando el viento sopla desde abajo. Innovaciones locales y desarrollo de la ciudadanía en Chile. En A. Varas (Ed.), *La propuesta ciudadana*, pp. 263-470. Santiago de Chile: Catalonia.
- y Ochsenius, C. (2010). Innovaciones en los vínculos entre sociedad civil y Estado en Chile: Su impacto en la gobernanza democrática. *Revista Política y Gestión*, N° 12, pp.
- y Rayo, G. (1999). La acción colectiva popular urbana. En E. Lahera, E. y C. Toloza, *Chile en los noventa*, pp. 427-470. Santiago de Chile: Dolmen / Presidencia de la República.
- Díaz de Landa, M. y Mazzalay, V. H. (2001). Liderazgos y diseño institucional de los gobiernos locales: Condicionantes de la descentralización desde abajo. Documento presentado en el *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre.
- 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 Robles, C. (2004). *Descentralización, reforma y derecho a la salud: Análisis de procesos de construcción de un modelo de gestión y atención de salud para Chiloé*. Documento de Trabajo N° 16. Programa Ciudadanía y Gestión Pública - Universidad de Los Lagos.

- Gallichio, E. y Camejo, A. (2005). *Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo*. Montevideo: CLAEH.
- Garretón, M. A. (1983). *El proceso político chileno*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Garretón, M. A. (1995). *Hacia una nueva era política*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Góngora, M. (1986). *Ensayo histórico sobre la nación de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago de Chile: Universitaria.
- Greaves, E. (2003). Municipalities, the Spatial Dispersal of Urban Popular Movements, and Institutions of Participatory Governance in Santiago, Chile. Ponencia presentada en la *Conferencia de la LASA*, Dallas, 2003.
- Hardy, C.; Phillips, N. y Lawrence, T. (1998). Distinguishing Trust and Power in Interorganizational Relations: Forms and Facades of Trust. En C. Lane y R. Bachmann (Eds.), *Trust within and between Organizations (pp.)*. Oxford: Oxford University Press.
- Innes, J. y Booher, D. (2003). Collaborative Policymaking: Governance through Dialogue. En M. A. Hajer y H. Wagenaar, *Deliberative Policy Analysis (pp.)* Lugar de edición: Cambridge University Press.
- Jordana, J. (2000). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional*. Documento de trabajo. Washington: Proyecto Conjunto INDES / Unión Europea.
- Jocelyn-Holt, A. (1998). *El Chile perplejo. Del avanzar sin transar al transar sin parar*. Santiago de Chile: Planeta-Ariel.
- Joignant, A. (2007a). *Un día distinto. Memorias festivas y batallas conmemorativas en torno al 11 de septiembre en Chile (1974-2006)*. Santiago de Chile: Universitaria.
- Joignant, A. (2007b). Modelos, juegos y artefactos. Supuestos, premisas e ilusiones de los estudios electorales y de sistemas de partidos en Chile (1988-2005). *Estudios Públicos*, 106, 205-271.
- Lardona, M. y Cingolani, M. (2006). *Gobiernos bajo presión: Relaciones intergubernamentales y reforma del Estado. El caso Córdoba*. Córdoba: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- Leyton, C. (2006). *Balace del proceso de descentralización en Chile 1990-2005: Una mirada regional y municipal*. Estudio de caso N° 94. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Lira, L. y Marinovic, F. (1999). Estructuras participativas y descentralización. El caso de los consejeros regionales en Chile. En VV. AA, *Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*. Concepción: Ediciones Universidad del Bío Bío / ILPES / CEPAL.
- March, J. y Olsen, J. (1997). El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional. *Gestión y Política Pública*, Vol. 6, N° 1, 4-73.
- Mardones, R. (2006). Descentralización y transición en Chile. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, N° 1, 3-24.
- Monje, P. (2007). La negociación centro-región en Chile: Realidad o mito. El caso de la Región de Los Lagos. *RAP*, 41 (4), 639-683.
- Monje, P.; Ferrer, M. y Surawski, A. (2007). *Análisis político institucional del Sistema de Gestión Regional: El caso de la región de Tarapacá en Chile*. *RAP*, (41) (2), 309-354.

- Moulian, T. (1997). *Chile actual: Anatomía de un mito*. Santiago de Chile: LOM-ARCIS.
- Navarro, M. (2004). Relaciones bidireccionales entre la descentralización y la desigualdad: Una agenda para el debate. En C. Binetti y F. Carrillo (Eds.), *¿Democracia con desigualdad?: Una mirada de Europa hacia América Latina*. Washington: BID / Comisión Europea.
- Olvera, A. (2003). *Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Payne, M. y otros (2003). *La política importa*. Washington: BID.
- Pinto, R. (2000). Un enfoque institucional a la reforma del Estado. Documento presentado en el *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, 24 al 27 de octubre.
- Prats, J. (2006). Veinte años de modernización administrativa en los países de la OCDE. Lecciones aprendidas. En inicial del nombre, apellido autor, *Seminario internacional sobre Modernización del Estado (pp.)*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina.
- Salvador Serna, M. (2000). Procesos de modernización y prestación de servicios públicos: El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas. Documento presentado en el *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, 24 al 27 de octubre.
- Siavelis, P. (2002a). Coalition, Voters and Party System Transformation in Post authoritarian Chile. *Government and Opposition*, Vol. 37, 1, 76-105.
- Siavelis, P. (2002b). The Hidden Logic of Candidate Selection for Chilean Parliamentary Elections. *Comparative Politics*, Vol. 34, 4, 419-438.
- Siavelis, P. (2005). Electoral System, Coalitional Desintegration, and the Future of Chile's Concertación. *Latin American Research Review*, Vol. 40, 1, 56-82.
- SUBDERE (2002). *El Chile descentralizado que queremos. Hacia un nuevo municipio*. Santiago de Chile: SUBDERE.
- SUBDERE (2006). Programa de fortalecimiento de los gobiernos subnacionales. Santiago de Chile: BID / SUBDERE.
- Subirats, J. (2006). La renovada significación de los gobiernos locales: El valor de la proximidad y la implicación ciudadana. Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Jordi Solé Tura, Vol. 2. 1.831-1.842.
- Subirats, J. y Tomás, M. (2006). La Gobernanza Metropolitana de Barcelona. En: http://barcelona.academia.edu/MarionaTomas/Papers/216282/LA_GOBERNANZA_METROPOLITANA_DE_BARCELONA.
- Subirats, J. y Gallego Calderón, (Eds.) (2002). *Veinte años de autonomías en España: Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Valenzuela, A. (1977). *Political brokers in Chile. Local governments in a centralized polity*. Durham: Duke University Press.
- Velásquez, F. y González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación social en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- Wiesner, E. (1997). La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local. En G. Aghón y H. Edling (Comps.), *Descentralización fiscal en América Latina: Nuevos desafíos y agenda de trabajo (pp.)*. Santiago de Chile: CEPAL / GTZ.