



Condiciones y Articulación de Actores para la Descentralización y el Desarrollo Territorial

Gonzalo Delamaza

Programa Ciudadanía y Gestión Pública

**Seminario Desigualdades: Nuevas Tendencias
Septiembre 2009**

**www.innovacionciudadana.cl
www.territoriochile.cl**

Propuestas de Descentralización

Propuesto por la SUBDERE (2006)	Escenario 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

Propuesta de la OECD: *gobernanza* multinivel para el desarrollo económico


- Un mejor desempeño regional requiere un **mejor *matching* entre políticas públicas y necesidades territoriales**. Para darle soporte a ese *matching* se requiere un **sistema de gobernanza multinivel** (OECD, 2009: p.168)
- Para gestionar la cooperación y coordinación entre diferentes actores se requiere un sistema que incluya: **arreglos multinivel de cooperación y coordinación y mecanismos participativos *de abajo hacia arriba***
- Se requieren reformas que **fortalezcan el ámbito subnacional y que flexibilicen el nivel central**
- Eso supone crear una “**sólida estructura de *gobernanza* regional capaz de crear un marco coherente para el desarrollo económico**” (p.174)

OECD: Mejorar las políticas públicas con enfoque territorial para favorecer el desarrollo regional

- Determinar el **alcance** de las reformas y sus **límites de implementación** (temores y actores de veto)
- Definir **metas y medios** para traspaso de funciones y competencias (metas concretas y etapas)
- Institucionalidad para la **coordinación entre sectores y niveles** (rol de los actores regionales)
- Fortalecer **capacidades** en el nivel subnacional (el gran cuco de los centralistas)
- Institucionalidad para la **participación ciudadana** y la *accountability* (el espacio vacío)

ENFOQUE del Estudio Condiciones y Articulación de Actores en Tres Regiones (2008 – 2009)

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



HIPÓTESIS DE INVESTIGACION

- **Existe influencia recíproca** entre las condiciones (sociales, institucionales y políticas) y las capacidades de articulación e interlocución para la descentralización, manifiestas o potenciales, de los actores políticos y sociales.
- **Actores con capacidad de acción y propuesta**, que establecen relaciones entre sí, pueden demandar espacios de autonomía y articularse en pos del desarrollo.
- (Es relevante porque se debe trabajar en ambos polos: **condiciones y articulación**)

¿Existe la Demanda Subnacional?

- Existe un importante número y variedad de **redes de relación** entre actores subnacionales
- Dichas experiencias tienen **poca incidencia**, pues se verifican principalmente en el **nivel local** y, en general, sólo comprometen a **actores intermediarios**

¿Existe la Demanda Subnacional?

- Existe una **fractura o falta de acoplamiento** entre las iniciativas surgidas desde el nivel regional y aquellas que surgen de los niveles locales (Tablas)
- Los **gobiernos regionales “innovadores”** no han logrado instalar una agenda de modificaciones sustentables que los favorezca

Alcances de Experiencias relevantes de Desarrollo de los Territorios

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

Número y Tipo de Actores Vinculados al Desarrollo de los Territorios

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

Descentralización: acuerdo normativo en las metas y avances desiguales

- Existe bastante **acuerdo en los aspectos normativos** del “país descentralizado que queremos”. Pero hay menos el camino a seguir y las causas de su entramamiento.
- **Mayor democracia y participación:** no hay mayores avances desde 1992. Hasta ayer: **elección de CORES en 2012 (20 años no es nada)**
- **Gestión pública más efectiva:** modernización (estandarizada y “desde arriba”, no para Resultados de Desarrollo Territorial). Inicio del traspaso de competencias, pero negativa evolución FNDR. Rol de la DIPRES y la SUBDERE.
- **Mayor competitividad regional:** ¿Cómo compensar las desigualdades regionales? ¿Cómo hacer que el crecimiento beneficie a la región? Caso Antofagasta

Hipótesis Políticas

- Chile es una excepción en América Latina, pues **la descentralización no ha estado asociada a la liberalización y democratización política** (Angell, 1999).
- La democratización contempló sólo la reforma municipal y **“la reforma regional, por su parte, ocurrió como un efecto no deseado de esta restauración”** (Mardones, 2006: 19)
- Los **incentivos electorales y las ventajas de los actores políticos** los han hecho reacios a profundizar el proceso descentralizador.
- Puede que los tres factores estén cambiando, ¿cuánto?

Hipótesis Institucionales: ¿Es el gobierno regional (y local) un actor?

- **La distribución competencial entre niveles de gobierno y su financiamiento**
 - A mayor dispersión y fragmentación institucional menor será el grado de institucionalización del respectivo gobierno local (regional o municipal)
- **El diseño y la gestión de la institucionalidad regional o local**
 - el modelo de gestión pública local afecta las capacidades de innovación y diferenciación del gobierno subnacional y su capacidad para definir y ejecutar agendas propias
- **Dinámica de las Relaciones Intergubernamentales**
 - Mientras más se circunscriban a mecanismos bilaterales de decisión y mientras menores los ámbitos de gobierno compartido basados en la negociación, menor será la colaboración que desarrollen las partes
- **Diseños institucionales de la participación ciudadana promovida por el Estado**
 - ¿Cómo se diseñan los espacios de la participación ciudadana?
 - ¿Dónde se ubican las instancias de participación?
 - Grados de articulación de la institucionalidad estatal,

Hipótesis sobre Concertación

- El proceso descentralizador, inicialmente *top down* ha favorecido **cierta emergencia de actores subnacionales** (Mardones, 2006)
- La **efectividad** de las instancias de concertación depende de del diseño institucional, de la demanda social y de la fortaleza y capacidades de las contrapartes. (Casos destacados)
- La **insuficiente descentralización** de la gestión pública resulta una **dificultad para impulsar procesos de concertación regional efectivos**
- En contextos de oportunidad política, alianzas político / sociales con arraigo local han logrado **medidas descentralizadores *ad hoc*** cuyo impacto político aún no puede evaluarse (Nuevas regiones, Plan Chiloé, Compensaciones Transantiago)

Rotación de Intendentes Región de Los Lagos

Intendente	Periodo	Partido Político	Figuración liderazgo	Motivo de salida
Rabindrantah Quinteros	1990-2000	Partido Socialista	Local	Candidato Alcalde
Ivan Navarro	2000-2001	Democracia Cristiana	Local	Conflicto Político
Carlos Tudela	2001-2002	Democracia Cristiana	Local	Conflicto Político
Patricio Vallespin	2002-2004	Democracia Cristiana	Nacional	Candidato a Diputado
Jorge Vives	2004 – 2006	Democracia Cristiana	Local	Cambio de Gobierno
Jaime Bertín	2006 – 2007	Democracia Cristiana	Local	Candidato Alcalde
Sergio Galilea	2007 a la fecha	Partido Por la Democracia	Nacional	En ejercicio

Concertación y Actores Regionales y Locales

- Predomina en la **sociedad civil regional una estructuración de tipo “archipiélago”** que no cuentan con instancias intermedias que fortalezcan sus capacidades de incidencia regional
- No existen aún **instancias institucionales de participación** que involucren el proceso regional o que articulen lo que surge de los niveles locales
- **Dinámicas de concertación** locales: poco institucionalizadas, sobrecargadas y fuera del espacio público

El Costo de la falta de Institucionalidad Participativa

- **Reproducción de la desigualdad.** Movimientos ciudadanos con incidencia frente a problemas urbanos en Santiago: ABC1: 66%; comunas populares: 16% (Poduje, 2008: 7)
- **Mayor costo para el Estado,** pues “al no contemplar marcos institucionales claros, el Estado ha debido transar para evitar el conflicto, sin que dicha decisión implicase necesariamente un beneficio social” (Id.: 14)
- **Discontinuidad:** Presupuestos Participativos se desactivan (Buin, Cerro Navia, Illapel); planificación territorial de Bío Bío no se consolida; un plebiscito ciudadano en 10 años (sólo en las condiciones de Vitacura)

Algo de conclusiones

- La **articulación de actores resulta central para construir la *gobernanza multinivel***: de la región hacia abajo y de coordinación desde la región
- Hay un **vínculo estrecho** entre descentralización (con equidad), participación y concertación de actores
- Desafíos de la participación ciudadana institucional: asociar a **derechos**, establecer **estándares** y fortalecer el **espacio público**

Para incrementar la incidencia de la concertación de actores

- Mayor coherencia de la **articulación de niveles de gobierno** (modelos institucionales y gestión de políticas)
- Incrementar la capacidad de **procesar la diversidad** de la demanda regional y local (instituciones estatales y actores políticos) y
- Fortalecer las **capacidades y oportunidades de los actores** locales y regionales