



Universidad Austral de Chile

Conocimiento y Naturaleza

Verónica Fuentes, Egon Montecinos y Pedro Güell (eds.)

El Nuevo Orden Regional

Construcción Social y Gobernanza del Territorio

Ediciones  UACH


Colección Austral Universitaria de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades

Esta primera edición en 300 ejemplares de

EL NUEVO ORDEN REGIONAL
Construcción Social y Gobernanza del Territorio

de Verónica Fuentes, Egon Montecinos y Pedro Güell (eds.)
se terminó de imprimir en marzo de 2020
en los talleres de Andros Impresores

 (2) 25 556 282
www.androsimpresores.cl
para Ediciones Universidad Austral de Chile

 (56-63) 2444338
www.edicionesuach.cl
Valdivia, Chile

Dirección editorial
Yanko González Cangas

Cuidado de la edición
César Altermatt Venegas

Diseño y maquetación
Silvia Valdés Fuentes

Todos los derechos reservados.
Se autoriza su reproducción parcial para fines periodísticos
debiendo mencionarse la fuente editorial.

© Universidad Austral de Chile, 2020

RPI: 308.909
ISBN: 978-956-390-111-5

*Este libro ha contado con financiamiento del
Fondo de Educación Superior Regional del Programa
MECESUP (AUS 1795) del Ministerio de Educación.*

Contenido

Pedro Güell Villanueva

Introducción 11

José Hernández Bonivento

Gobernanza y descentralización en América Latina: avances, desafíos y lecciones aprendidas para el proceso chileno 25

Diego Portales Cifuentes

Tres tesis equivocadas sobre la descentralización en Chile y un solo camino posible, no más 41

Patricio Vergara Rojas

Los desafíos de la descentralización a la gobernanza del desarrollo regional en Chile 55

Egon Montecinos Montecinos y Guillermo Díaz López

Gobernanza y disparidad de la inversión pública. El caso de Los Ríos, Chile 69

Guillermo Díaz López

Componentes y dinámicas internas de un Sistema de Innovación Regional: la región de Los Lagos 95

Fernando Peña-Cortés, Cristian Vergara-Fernández,

Camila Salinas-Silva y Jimmy Pincheira-Ulbrich

Potencialidades y desequilibrios del borde costero de La Araucanía. Una base para su ordenamiento territorial y desarrollo local 127

José Francisco Vergara Perucich

¿Qué tan caro es vivir en las capitales regionales? La necesidad de descentralizar las mediciones sobre costo de vida en Chile 145

Introducción

Pedro Güell V.¹

Este libro sobre descentralización aparece en un momento exigente. Las leyes recientemente aprobadas sobre elección directa del gobernador regional y sobre el traspaso de competencias del Gobierno central al Regional han creado un hecho político y puesto en marcha un proceso que representa una oportunidad y un desafío. Los tiempos para enfrentarlos son cortos, a partir de octubre de 2020 las regiones de Chile no serán las mismas. Pero lo que sean o dejen de ser está siendo definido desde ya mediante los debates que definen las perspectivas, valores y estrategias para abordar el proceso de descentralización a través de la recopilación y elaboración de información para tomar decisiones, como asimismo de foros y conversaciones para definir alianzas, programas y candidaturas.

Este libro también aparece en un momento oportuno. A tiempo para poner esas conversaciones en un marco más amplio que el de dos medidas legales que modifican aspectos formales del ordenamiento regional. Ese es el primer partido que se juega en la larga historia que se inició con la promulgación de las leyes de febrero de 2018: la definición de lo que está en juego y de los factores, fuerzas y actores que se deben

¹ Doctor en Sociología. Investigador del Centro de Estudios Regionales y del Desarrollo Territorial de la Universidad Austral de Chile y Profesor Titular del Departamento de Sociología de la Universidad Alberto Hurtado.

tomar en cuenta. Tener un buen diagnóstico de los desafíos por abordar y del contexto en que se realizarán es la primera condición para el éxito —no solo administrativo— sino sobre todo político en las primeras etapas del proceso. Precisamente por eso este libro es un aporte, sus autores muestran que lo que viene no se reduce a una elección de representantes o a un traspaso de recursos fiscales. Señalan que el desafío es el avance del desarrollo socioeconómico y la profundización de la democracia. Y nos proponen que, para eso se deben considerar los diversos actores sociales y los procesos económicos, culturales, medioambientales, políticos, organizacionales, de creación de infraestructura y de producción de conocimiento e innovación, entre otros.

Eso es algo que tienen en común los trabajos contenidos en el libro: el reconocimiento de la compleja realidad que se pondrá en movimiento con las nuevas leyes de descentralización. Esto no deja espacio al romanticismo de un retorno a comunidades perfectamente integradas, ni tampoco al voluntarismo de que por fin será posible todo aquello que los territorios decidan. Los autores nos proponen un sano realismo, que no es pesimista. Muy por el contrario, es una apelación a los actores locales, regionales y nacionales a actuar, y a hacerlo con herramientas reales que están a su alcance: la política, las organizaciones sociales y las potencialidades de los territorios.

La historia de esta publicación es una muestra de que es posible actuar juntos y avanzar. Editado por Ediciones Universidad Austral de Chile —reafirmando así su vocación regionalista—, da cuenta de la consolidación creciente de la Red de Centros de Estudios Regionales de las universidades chilenas, REDCER, donde desde agosto de 2018 se dan cita trece centros académicos del país. De ahí surgió la idea de este libro, y sus autores son académicos de los centros de la Red. Juntos han puesto en movimiento un debate informado sobre las realidades regionales, sus capacidades y debilidades para hacerse cargo de la tarea de la descentralización.

El principal desafío no es implementar administrativamente las nuevas leyes, aunque eso es clave, urgente y debe ser bien hecho. Tampoco usar esas leyes para disputar el poder con los actores del centralismo, lo cual es inevitable y debe ser democrática y gradualmente conducido.

Asimismo no apunta a presionar para obtener mayores recursos fiscales que financien la nueva agenda pública regional, sin los cuales la gobernabilidad política y la eficacia institucional será una ilusión. Todos esos son instrumentos necesarios, pero ordenados a un fin mayor: la construcción social del territorio como un sujeto con capacidad de autogobierno democrático y de desarrollo equitativo y sustentable.

Construir una región, o regionalización, basándose principalmente en las fuerzas propias es, sin duda, un desafío complejo que requiere perspectivas; maneras de hacer las cosas e instrumentos nuevos. Por de pronto, hay que enfocar este objetivo en su contexto real: el territorio.

Para establecer adecuadamente el contexto de la construcción de región se requiere disponer de un concepto de «territorio» a la altura de la complejidad del desafío. Ese «lugar» sobre el cual se despliega la región como sujeto político no es simplemente un espacio físico delimitado políticamente y caracterizado morfológica y biológicamente. Un territorio es la espacialización de las relaciones sociales, un lugar construido socialmente sobre el espacio físico y sus recursos, pero transformándolo a partir de relaciones de poder, significados simbólicos, instituciones, memorias, identidades, operaciones económicas, redes de infraestructura y comunicaciones (Elden 2013; Delaney 2005).

Eso indica que el territorio es un contexto de acción atravesado por múltiples dimensiones: biofísica, cultural, social, económica y política; que está articulado en varios niveles de acción, tales como el regional, local, nacional y global; que es multitemporal, en el sentido que está definido por las memorias e inercias del pasado y por las expectativas y tendencias de futuro; y que es multiespacial, constituido por la intersección de diversos nichos ecológicos y espacios funcionales, como los de la economía, los de la ecología, el transporte o los mapas electorales.

Construir región en la trama compleja del territorio significa muchas cosas simultáneamente. Es elaborar una imagen y un diagnóstico del territorio que sirva de horizonte y lenguaje compartido, y eso es ciencia, cultura y deliberación pública. Es negociar las intersecciones y las interdependencias entre los intereses territoriales de los diversos actores, y eso es política democrática. Es ampliar la disposición de recursos y equilibrar su distribución, y eso es desarrollo económico. Es asegurar

la sustentabilidad medioambiental de los procesos de desarrollo social, espacial y económico, y eso implica perspectivas de largo plazo, acuerdos y planificación. Y es crear las regulaciones, instituciones y procesos de decisión colectiva que permitan coordinar la multiplicidad de interacciones del territorio, darle estabilidad en el tiempo y legitimidad a sus cambios.

Junto a la definición de un «territorio», otro aspecto clave en el proceso de construir una región es el reconocimiento, constitución y fortalecimiento de los actores regionales, de sus espacios de deliberación y cooperación, de sus horizontes comunes y del procesamiento de sus diferencias. Sin actores regionales puede haber leyes de descentralización, pero no habrá ni «territorio», ni regionalización, ni un proyecto propio de desarrollo (Truda 2007; Reyes *et al.* 2017).

Como los actores sociales no son creaciones a voluntad, sino el efecto de elaboraciones históricas, culturales y políticas en torno a intereses e identidades concretos, parece clave que la regionalización esté acompañada de estrategias de reconocimiento y convocatoria de los actores presentes en el territorio. Eso es más que la suma ingenua de lo existente. Se trata de una invitación intencionada por los principios mismos de la descentralización: profundización democrática, desarrollo sustentable, identidad regional, diversidad, cooperación y transparencia. Y como el proceso de regionalización va creando nuevas realidades que promueven y requieren nuevos actores sociales —pensemos en agrupaciones ciudadanas por la transparencia o asociaciones gremiales de empresas innovadoras— se trata también de facilitar su constitución y representación.

La participación de los actores sociales es fundamental no solo para la definición de horizontes comunes legítimos y dotados de un sentido de identidad cultural (Amtmann 1997), como los Planes Regionales de Desarrollo, sino también para la coordinación de voluntades y capacidades para su ejecución. Para que la participación sea eficaz se requiere de condiciones específicas: aquellas que hagan posible la deliberación de las demandas, la articulación de voluntades y la incidencia en la realidad del territorio. Entre otras cosas se requiere capital social, que es la suma de confianzas interpersonales, la disposición a hacerse parte de

los asuntos públicos y el respeto a las reglas comunes. Esto es especialmente cierto en los territorios de menor escala, donde la proximidad da mayor peso al capital social (Trigiglia 2001; Seligson 2004). Si bien es cierto que las redes sociales informales son importantes, se requiere que ellas sean canalizadas a formas institucionalizadas de participación, pues solo ellas pueden asegurar su carácter democrático y su incidencia en las políticas públicas.

Esto nos lleva al rol de los partidos políticos en el proceso de regionalización, uno de los aspectos más descuidados en los debates. Se suele pensar la descentralización como la oportunidad de devolver poder a los ciudadanos y acrecentar las formas participativas directas. Eso refleja la crítica a los partidos políticos desde las regiones, que suelen verlos como cadenas de reproducción del centralismo y como formas clientelares de producir gobernabilidad. Muchas de esas percepciones son correctas, pero los partidos políticos han sido históricamente actores importantes en los espacios públicos regionales, ejercen un rol decisivo en los órganos de gobierno territorial, han sido clave en la promulgación de las leyes de descentralización y seguirán siendo actores con poder en los territorios (Toubeau y Wagner 2013; Simison 2015). Es cierto que la manera de hacer las cosas que caracterizan a los partidos puede dificultar el proceso de construcción de región, pero dejándolos fuera, los problemas serán aún mayores ya que en cualquier caso no hay política democrática sin partidos. Por esta razón, más que ignorar a los partidos, lo que se requiere es incorporar su reforma y democratización a nivel regional en el corazón del proceso de descentralización.

Más allá de las conversaciones especializadas de los actores sociales, grupos corporativos y partidos políticos, es necesario que los temas de interés colectivo alcancen al conjunto de la ciudadanía y puedan informar sus opiniones. En una sociedad que avanza a la participación en torno a multiplicidad de causas relativamente efímeras y de conversaciones en redes desconcentradas, los espacios públicos más amplios, como los medios de comunicación, adquieren un rol central. Y en las regiones chilenas, donde los espacios públicos suelen ser débiles y los medios de comunicación reproducen enfoques y criterios de relevancia nacionales, las universidades regionales de vocación pública están

llamadas, a través de sus instancias de vinculación con el medio, a jugar un rol de corresponsables y activadores del debate público.

Finalmente, la transparencia de las decisiones y asuntos públicos es otra de las condiciones de la calidad del espacio público y de la participación ciudadana. En el proceso de descentralización esta cobra una relevancia especial, pues no solo permite otorgar a los ciudadanos poder de control sobre las nuevas instituciones desde su inicio, sino también limitar las formas de corrupción que suelen asociarse a la política local.

Como parece obvio, gestionar eficaz y democráticamente esa enorme cantidad de relaciones sociales, dimensiones territoriales y condiciones políticas requiere de formas de gobierno y de liderazgo adecuadas. Eso es un consenso entre los autores de este libro: las formas tradicionales de gobernanza no son adecuadas al desafío de la regionalización. No sirve transformar a las regiones en Estados nacionales en chico, ni usar las formas de gestión y liderazgo propias del centralismo o del clientelismo, porque el objetivo y la oportunidad de la descentralización no es hacer más eficiente el uso de los recursos fiscales o el control de los procesos políticos, sino ampliar la democracia y la gestión participativa como condición del desarrollo.

En ese sentido, una gobernanza que aprovecha la cercanía y entrelazamiento de los vínculos sociales que caracterizan un territorio; que empodera a los ciudadanos mediante procesos de dispersión del poder de decisión y rendición de cuentas; que crea eficiencia y transparencia de gestión mediante la proximidad entre problemas y oportunidades, las fuentes de recursos y los centros de decisión; está en mejores condiciones para aprovechar el potencial democratizador y de desarrollo que representa la descentralización (Fayet 2011; Comisión Europea 2016).

Pero poseer una idea adecuada de la gobernanza que oriente el uso de los nuevos recursos y competencias, o tener la «masa crítica» ciudadana y de capital humano, no asegurarán por sí solos el éxito del proceso. Sobre todo porque este no parte de cero y arrastra el *path dependence* de varios siglos de evolución de los «territorios» chilenos, con lo que ello significa en términos de estilos políticos, formas de uso de los recursos físicos, mapas de actores y correlaciones de poder, patrones de

crecimiento económico e identidades culturales, incluyendo la herencia de los intentos previos de descentralización. Dentro de esas inercias que condicionan las dinámicas reales de los actuales territorios hay que mencionar tres, por su importancia respecto del objetivo de hacer de la descentralización un motor de democratización.

La primera es el peso de los «poderes informales» que definen en gran parte las dinámicas de poder en los territorios. El clientelismo, el caudillismo, las redes familiares, la ruta social de la generación de rentas y de la captura del Estado y de las políticas públicas, como asimismo la concentración de los medios de comunicación, son vectores reales que condicionan o desvían el efecto de las iniciativas impulsadas por la gobernanza democrática de la región (García-Guadilla 2002; Seele 2011).

La segunda es el peso del modo neoliberal de pensar la descentralización. En efecto, los primeros impulsos a la descentralización de los países en desarrollo surgieron al calor de las reformas estructurales promovidas por el llamado Consenso de Washington. Ellas buscaban optimizar el principio de subsidiariedad y focalización reduciendo la escala de definición de las políticas públicas y desplazando su ejecución a órganos técnicos de la sociedad civil. Es decir, buscaban reducir la dependencia de los territorios respecto del Estado y crear una autosubsistencia basada en el mercado y la sociedad civil (Nadeem 2016). La forma neoliberal de descentralización ha creado efectos que deben tomarse en cuenta, entre ellos la despolitización de los asuntos regionales y la debilidad de los instrumentos que tienen los Gobiernos Regionales y locales para ser parte del desarrollo económico de los territorios.

La tercera es el efecto fragmentador que el centralismo ha tenido sobre los actores locales. En efecto, cuando se depende de los recursos otorgados con cierta arbitrariedad por un actor en un nivel superior (como es el Estado central respecto de las regiones), lo más probable es que los actores locales compitan entre sí, con el efecto no solo de fragmentación sino de «deslocalización» de los problemas, reduciendo el peso de las arenas públicas locales. El artículo de Montecinos y Díaz destaca esta tendencia y varios de los otros artículos de este libro constatan esa fragmentación y dificultad para cooperar de los actores regionales.

Y si la gobernanza debe atender a las fuerzas y correlaciones de poder establecidas por las inercias de la historia, debe también atender al tiempo futuro y hacerlo en tres planos: las gradualidades de la transición; las tendencias de largo plazo en el plano económico y social tanto a nivel regional, nacional y global, las expectativas de los actores y ciudadanos locales.

Precisamente, una de las discusiones importantes respecto del actual proceso chileno de descentralización es acerca de la secuencia de sus etapas. En una mirada más tecnocrática y administrativa se critica el actual modelo por no haber seguido la secuencia «lógica» de descentralización administrativa, fiscal y política. Haber partido al revés, con la elección de gobernadores regionales, crearía figuras abstractas sin capacidades reales de gestión. Pero desde una mirada más política e histórica se resalta que la dificultad para llevar adelante la descentralización no ha radicado en la ausencia de mecanismos administrativos o fiscales, sino en la falta de voluntad política del centro y en la debilidad de los actores locales para forzarla. En este sentido, la elección de gobernadores creará un hecho político que cambiará el escenario de las voluntades políticas y hará más probable las decisiones descentralizadoras en el plano administrativo y fiscal. El artículo de D. Portales hace hincapié en este hecho. Y, más en general, se puede afirmar que las necesarias secuencias y gradualidades del proceso de descentralización, propiamente un proceso de transición política, debe hacerse no de manera teórica, sino atendiendo a las configuraciones históricas y a las correlaciones de poder específicas en cada región y entre ésta y el Estado central (Falletti 2010).

Finalmente, la regionalización es un camino de desarrollo; es decir, apunta a ampliar las capacidades, los derechos y el bienestar de los ciudadanos de las regiones de manera equitativa y sustentable. Y ello es también un hecho económico y requiere crecimiento económico. Este ha sido un aspecto poco tratado en las elaboraciones sobre descentralización y ello ha ocurrido en parte por el énfasis más bien político e institucional que tiene la disputa contra el centralismo. Pero lo cierto es que, sin recursos fiscales propios, sin fuentes de atracción de inversiones y sin fuentes de empleo decente, es difícil que la descentralización

sea gobernable y se legitime a los ojos de los ciudadanos como fuente de bienestar. Parece importante, entonces, introducir con mucho énfasis la dimensión económica no solo en la definición del «territorio» a construir, sino en los temas de deliberar públicamente. Y esto será más importante en la medida en que la descentralización de cada región deberá competir económicamente no solo con el resto de las regiones, sino con regiones transfronterizas y a nivel global.

El carácter de proceso que tiene la descentralización, por las inercias históricas, las secuencias futuras, la conducción de actores, la definición de prioridades de inversión y principios de equidad económica, por sus exigencias de gobernabilidad, indica que, más allá de los énfasis fiscales, administrativos, electorales o culturales que adquiera en cada momento, ella será de forma permanente un asunto eminentemente político, es decir, de gestión y modificación de correlaciones de poder y de procesamiento de demandas sociales. Y, por eso, la profundización de la democracia, el bienestar y la equidad no es solo su objetivo, sino al mismo tiempo la condición de su éxito.

Estos son parte de los desafíos que tienen por delante las regiones de Chile, y a la vez algunos de los temas que la reflexión académica y el debate ciudadano deben abordar. En hacerse cargo de ellos radica precisamente la pertinencia de los artículos que componen este libro. Un primer rasgo en común es la mirada multidimensional que desarrollan para observar los territorios. Se mencionan las redes de actores, las tradiciones de gobernanza, el medioambiente, las identidades culturales, los mapas de la innovación, las inequidades socioespaciales, los mapas de información, las relaciones de proximidad. El trabajo de F. Peña-Cortés, C. Vergara-Fernández, C. Salinas-Silva, J. Pincheira-Ulbrich, sobre «Potencialidades y Desequilibrios del Borde Costero de La Araucanía. Una base para su Ordenamiento Territorial y Desarrollo Local», pone los desafíos de desarrollo en clave de los territorios entendidos como sistemas ecológicos, geomorfológicos y socioculturales. Muestra como en el territorio específico del borde costero de La Araucanía (comunas de Carahue, Puerto Saavedra, Teodoro Schmidt y Toltén), la relación entre formas de ocupación, de explotación y las identidades culturales definen el escenario real del desarrollo y debieran tomarse en cuenta en los procesos de planificación territorial.

Un segundo rasgo común es el énfasis puesto en el rol de los actores sociales y en su participación en el proceso de descentralización. Cualquiera sea el aspecto específico de la descentralización que se aborde, ella se entiende como un proceso basado, en primer lugar, en los actores y en sus relaciones. Buena parte de las probabilidades de éxito del proceso se atribuyen a las formas de relación entre los actores, por eso se resalta el rol de la confianza, la cooperación, los procesos de deliberación y la construcción de horizontes comunes. El trabajo de E. Montecinos y G. Díaz «Gobernanza y disparidad de la inversión pública. El caso de Los Ríos, Chile» elabora con detención las justificaciones de la participación social a propósito de la elaboración de políticas de equidad territorial. Los autores señalan que debe tomarse en cuenta las nuevas condiciones en que ocurre la gobernanza territorial, donde la complejidad de la información, la dificultad de ejercer autoridades verticales, la necesidad de anticipación y control de las externalidades negativas de las políticas y la diversidad normativa y de intereses exigen formas de gobernanza centradas en la participación, articulación y cooperación de actores en torno a objetivos compartidos.

El tercer rasgo común y, tal vez, el énfasis central del libro, se refiere a las formas de gobernanza que demanda el actual proceso de descentralización. Es en este ámbito donde los autores perciben que se juega la diferencia entre aprovechar las oportunidades o ceder ante las amenazas del proceso de descentralización, de profundizar la democracia o fortalecer el clientelismo centralista. Y para lograr la gobernanza adecuada los conceptos que se repiten a lo largo de todo el libro son: multi-nivel, multiactor, centrada en la confianza, participación, cooperación y construcción de horizontes compartidos.

J. Hernández, en su trabajo «Gobernanza y Descentralización en América Latina: avances, desafíos y lecciones aprendidas para el proceso chileno», describe los aprendizajes de los procesos de descentralización previos en el continente, estableciendo así el escenario de posibilidades reales donde deben instalarse las estrategias para hacer frente a los procesos institucionales que vienen. De esos aprendizajes deriva que, precisamente porque no existe un proceso único, lineal y homogéneo de descentralización al cual apelar, debe estimularse la búsqueda

de las soluciones propias y ello exige un equilibrio entre la rigidez formal de los procesos administrativos y el incremento de la agencia de los actores de los Gobiernos Regionales.

También en el ámbito de la gobernabilidad, el trabajo de D. Portales «Tres tesis equivocadas sobre la descentralización en Chile y un solo camino posible, no más», hace una crítica a los prejuicios sobre los obstáculos institucionales y políticos que deberá enfrentar la implementación de las leyes de descentralización. Desde una perspectiva política más que institucional, señala que la actual secuencia de las leyes —primero elección de gobernadores, luego traspaso de competencias— es la más adecuada dada la ausencia de voluntad política en el centro y de actores con poder en las regiones, capaces de dar inicio por sí mismos al proceso de descentralización. De la misma manera, y también en clave de relaciones reales de poder, muestra que la dualidad entre el poder del representante regional y el del representante del presidente es precisamente la realidad actual más que la futura.

En su trabajo «Los desafíos de la descentralización a la gobernanza del desarrollo regional en Chile», P. Vergara señala que el proceso de descentralización representa un enorme desafío para las tecnocracias regionales, pues exigirá grandes capacidades de gestión técnica y gobernanza política. Pero la institucionalidad regional fue creada en otro contexto y para administrar y ejecutar las políticas públicas decididas a nivel regional y no para diseñar, poner en marcha, ejecutar y evaluar políticas y programas propios. Por eso, un aspecto clave para la gobernanza de la descentralización es el desarrollo de capacidades de «inteligencia estratégica» y de una masa crítica básica de capital humano que permitan mejorar la capacidad de gestión política, toma de decisiones y ejecución de políticas.

Un cuarto aspecto se refiere a la dimensión económica de la descentralización. G. Díaz, en su trabajo «Componentes y dinámicas internas de un Sistema de Innovación Regional: la región de Los Lagos», analiza el estado de las prácticas y redes de innovación en este territorio. Toma como perspectiva el Sistema de Innovación Regional, entendido como las redes de agentes públicos, privados y educacionales que interactúan en un territorio específico, aprovechando una infraestructura

particular para los propósitos de adaptar, generar y difundir innovaciones tecnológicas. Su diagnóstico apunta a que hay un bajo desarrollo de valores y prácticas que estimulen la generación de innovaciones y su absorción por parte de las empresas regionales. Frente a ello propone la necesidad de definir estrategias y acciones que puedan, en un mediano plazo, construir espacios de interacción y desarrollar hábitos y costumbres de colaboración entre empresas y otras instituciones, con el fin de que sean parte del contexto institucional y relacional de la región.

Un quinto aspecto, destacado por varios de los autores, es la necesidad que tiene el proceso de descentralización de información fundada y la apelación al rol de las universidades regionales de vocación pública en su elaboración y difusión. Esto alude no solo a que la información de base científica es clave para la toma de decisiones, para el diseño de las políticas públicas y para la participación informada, sino también para establecer las especificidades de los territorios y promover su reconocimiento.

J. F. Vergara muestra en «¿Qué tan caro es vivir en las capitales regionales? La necesidad de descentralizar las mediciones sobre costo de vida en Chile», que el tipo de datos que se usan y la forma en que se presentan es uno de los síntomas del centralismo chileno. Un buen ejemplo son las mediciones de bienestar según región basadas en estimaciones de costo de vida que no reconocen las particularidades regionales que, entre otras cosas, tienen costos de vida muy diferentes. Se requiere generar un índice de precios regional que permita evaluar mejor la aplicación de políticas públicas, subsidios, regulaciones de ciertos mercados y responder adecuadamente a las condiciones efectivas de escasez en los hogares.

Frente a la necesidad de elaborar información basada en evidencia y en establecer a partir de ella las especificidades regionales, los artículos son consistentes en relevar el rol de las universidades regionales en su elaboración y difusión y en señalar que el proceso de descentralización es una oportunidad para ellas. Esto implica el desarrollo de incentivos para las investigaciones con sentido regional proveniente de los Gobiernos Regionales y también el desarrollo de estrategias de difusión y aplicación entre públicos que no provienen del ámbito científico.

Finalmente, más allá de los temas específicos de los trabajos presentados aquí, una lectura transversal permite reconocer un diagnóstico común del estado de las regiones ante los desafíos de la descentralización. El diagnóstico es crítico, pues se muestran las debilidades del aparato público, del capital humano regional, de las redes de cooperación, de la confianza cívica, de la participación organizada y de la innovación económica. Este diagnóstico crítico, sin embargo, no conduce al inmovilismo. Por el contrario, es un sentido de realidad que se quiere poner a la base de la voluntad de acción para que ésta sea más efectiva. Esperamos que este libro, y los que de seguro vendrán, sirvan de impulso y de instrumental para transformar aquellas voluntades que aspiran a transformar la oportunidad y los desafíos actuales en avances regionalizadores.

Referencias bibliográficas

- Amtmann, Carlos.** 1997. «Identidad regional y articulación de los actores sociales en procesos de desarrollo regional». *Revista Austral de Ciencias Sociales* (1) 5-14.
- Comisión Europea.** 2016. *Apoyo a la descentralización, la gobernanza y el desarrollo local a través de un enfoque territorial. Documento de referencia No. 23*. Bruselas: Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo Comisión Europea.
- Delaney, David.** 2005. *Territory. A Short Introduction*. Mariland, Oxford, Victoria: Blackwell.
- Elden, Stuart.** 2013. *The Birth of Territory*. Chicago y London: University of Chicago Press.
- Falletti, Tulia.** 2010. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- García-Guadilla, María.** 2002. «Democracy, Decentralization and Clientelism. New Relationships and Old Practices». En *Latin American Perspectives* 29, 90-109. Caracas: Universidad Simón Bolívar.
- Nadeem, Malik.** 2016. «Analyzing Good Governance and Decentralization in Developing Countries». *Journal of Political and Social Public Affaires*, nro. 4 (3).
- Reyes, M., L. Llanos, A. Arreola.** 2017. «Social networks and actors in the reconfiguration of territory in the municipality of Catazajá, Chiapas». *Revista de Geografía Agrícola*, nro. 59: 35-53.
- Seele, Andrew.** 2011. *Decentralization, Democratization, and Informal Power in Mexico*. Pensilvania: Penn State University Press.
- Seligson, Mitchel.** 2004. «Can Social Capital be Constructed? Decentralization and Social Capital Formation in Latin America». Paper presented at the Culture Matters Conference, March 26th - 28th in Tufts University, Somerville/Medford, Boston, Massachusetts.

- Simison, Emilia.** 2015. «Descentralización y partidos políticos en América Latina: un estado de la cuestión». *Ciencia Política*, nro. 10 (20): 243-65.
- Toubeau, Simon y Markus Wagner.** 2013. «Explaining Party Positions on Decentralization». *British Journal of Political Science*, nro. 45 (1): 97-119.
- Truda, Giovanna.** 2007. «The Dynamics of a Territory: the Main Actors of Sustainable Development in the Irno Valley». In International Conference of Territorial Intelligence, December 23th in University of Salerno, Italy.

Gobernanza y descentralización en América Latina: avances, desafíos y lecciones aprendidas para el proceso chileno

José Hernández Bonivento¹

Introducción

América Latina ha sido escenario de múltiples cambios institucionales que, con la llamada *Tercera Ola Democratizadora* de los años noventa, buscaron asegurar un fortalecimiento de los valores democráticos y un mejoramiento de las acciones estatales. Uno de dichos cambios fue la llamada *revolución silenciosa* de los gobiernos locales (Campbell 2003), que vino de la mano con los procesos de descentralización del Estado en la gran mayoría de los países de la región.

Pero a casi tres décadas de iniciados estos procesos, las llamadas *promesas de la descentralización* (Grindle 2007) han tenido un resultado más bien relativo entre países, y los procesos de transferencia de competencias a niveles subnacionales de gobierno han tenido tanto avances como problemas importantes, los que deben ser tratados e investigados en aras de comprender las potencialidades y las amenazas que dichos cambios institucionales implican para la gobernanza nacional y local.

Por lo mismo, es evidente la necesidad de revisar las lecciones aprendidas y los grandes desafíos que han enfrentado los países de la región en sus procesos de descentralización, sobre todo en el contexto actual,

¹ Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración, Instituto Chileno de Estudios Municipales, Universidad Autónoma de Chile.

donde Chile se empieza a embarcar (con un par de décadas de retraso) hacia el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales. El presente capítulo contará con tres grandes secciones: en la primera se expondrán las razones que justificaron, en su momento, los procesos de descentralización en América Latina así como una breve mención a los resultados, en su mayoría contradictorios, de dichas transformaciones del Estado; un segundo apartado se centra en el concepto de gobernanza como mecanismo de dirección social basado en la interacción entre actores sociales, acercándonos a sus posibilidades para potenciar los procesos de descentralización estatal; por último, presentamos un breve análisis de las fortalezas y las amenazas del actual proceso de descentralización chileno, a la luz de los temas tratados.

La descentralización latinoamericana y sus grandes promesas

Como bien mencionaba Enrique Cabrero Mendoza (1996), todo proceso de descentralización del Estado es de por sí un evento complejo, de múltiples variables, que dependen a su vez del contexto propio en el que surgen. Aun así, en el caso de Latinoamérica suelen ser identificables varios puntos clave en lo político, lo económico y lo administrativo, que permitieron el auge de las reformas enfocadas a la descentralización frente a las estructuras estatales centralizadas de las décadas del ochenta y noventa en la región (Tabla 1).

Tabla 1. Grandes promesas de la descentralización

Razones	Problemas	Acciones	Promesas
Económicas	Ineficiencia desarrollo centralizado; excesiva carga fiscal	Administración de presupuestos; descentralización fiscal; búsqueda desarrollo local	Mayor eficiencia estatal y mejores posibilidades desarrollistas

Políticas	Gobiernos autoritarios desde el nivel central	Elección popular de representantes; mecanismos de participación	Profundización y consolidación democrática
Administrativas	Baja calidad prestación de los servicios públicos	Mayores competencias a los gobiernos locales	Mejorar la prestación de servicios y el impacto de las políticas públicas

Fuente: elaboración propia en base a Grindle (2007).

Las razones económicas de estos procesos se basaban en la crisis económica de la década del ochenta, que afectó de manera directa el modelo desarrollista centralizado de América Latina. Como bien menciona Finot (2001), las medidas hacia la descentralización fueron vistas como mecanismos reales para la descongestión del gobierno central y la reducción de los estamentos estatales. De ahí que la mayoría de las reformas institucionales que se enfocaron hacia el nivel local se hubieran establecido dentro de la lógica de las reformas neoliberales de los años noventa, las cuales en su búsqueda por las «tres e» (eficacia, eficiencia y economía) veían en la toma de decisiones por parte de los territorios una manera más adecuada de mejorar la prestación de los servicios públicos y, al mismo tiempo, aliviar la carga fiscal y burocrática del nivel central. El objetivo principal de la transferencia de competencias a los gobiernos locales era motivar el surgimiento de ingresos endógenos y mejorar la asignación del gasto hacia prioridades que solo los gobiernos locales podían conocer, mejorando el desempeño fiscal de la nación en conjunto (Grindle 2007; Falleti 2010). Así, se buscaba lograr la competitividad, la eficacia estatal descongestionando el gobierno central, y una mayor participación de la ciudadanía, lo cual concluye en una mejor asignación de recursos y en la disminución de la corrupción por veeduría ciudadana (Finot 2001).

Las razones políticas, por su lado, se fundamentan en el retorno y la búsqueda de una profundización democrática de la región, luego de años de dictaduras y democracias incompletas. En efecto, en 1976 en América latina existían solo tres países que contaban con elecciones

periódicas para la elección de representantes a nivel nacional, mientras que hoy en día, casi todo el continente se encuentra gobernado bajo estructuras democráticas. Dicho cambio ha venido acompañado de una descentralización política que buscó, en su momento, consolidar los valores democráticos a través de la práctica ciudadana y, de paso, superar los problemas de legitimación de la acción gubernamental a través del acercamiento institucional a los ciudadanos (Selee 2004; Gallicchio y Camejo 2005). Es entendible entonces que las ideas democratizadoras impulsaran la descentralización como mecanismo de consolidación de la democracia, y por lo mismo, se impulsaran las transferencias de competencias a los niveles subnacionales de gobierno para que los ciudadanos pudieran participar tanto en su diseño y elaboración, como asimismo en su implementación, vigilancia y evaluación. La búsqueda final se dirigía a generar un efecto positivo de consolidación de valores democráticos por medio del uso de mecanismos locales de participación ciudadana. Los municipios, entonces, se convertirían en lo que Tocqueville llamaba «escuelas de libertad», refiriéndose a las instituciones locales de Nueva Inglaterra del siglo XIX, lo cual a su vez generaría un cambio a niveles nacionales de consolidación de los valores democráticos en países que, como los latinoamericanos, se encontraban en procesos de transición de sistemas centralizados y autoritarios (Falletti 2010; Cabre-ro Mendoza 1995).

Unidas a las razones políticas y económicas se encuentran las administrativas, dada la complejidad de las sociedades modernas y la necesidad de un mayor acercamiento a las necesidades de la ciudadanía. Blanco y Gomá (2002) mencionan el surgimiento de una crisis en el gobierno tradicional, jerarquizado y centralizado, dadas las crecientes dificultades de conocimiento; el alto grado de fragmentación cognitiva de las sociedades posindustriales; la complejidad de los valores, intereses y preferencias en juego; el carácter insostenible de la estructura jerárquica de los procesos de gobierno y la creciente interdependencia de problemas y actores políticos. Para dichos autores, la única solución para hacer frente a las nuevas exigencias de la sociedad, de manera eficaz y eficiente, es por medio de un enfoque hacia el ciudadano, promoviendo su participación y profundizando la descentralización en la toma

de decisiones para lograr lo que llaman un «gobierno de proximidad», el cual pueda atender de manera directa las necesidades de la ciudadanía. Serían entonces los gobiernos locales los llamados a ser no solo el centro, sino los líderes y protagonistas de la vida política, económica y social de los ciudadanos, puesto que se encuentran en la posición más adecuada para conocer sus necesidades, resolver sus conflictos y velar por sus intereses de la manera más eficaz y eficiente.

Pero a pesar de todo, y aun cuando se han observado casos de territorios que han sacado provecho de dichas posibilidades, la historia de la descentralización latinoamericana ha sido de todo menos homogénea y coherente... una historia de luces y sombras. En efecto, al revisar la literatura que evalúa el proceso de descentralización en América Latina se observa una tendencia generalizada a relativizar los resultados obtenidos, los cuales suelen ser contradictorios.

El primero en hacerlo fue Finot (2001), quien muestra un primer balance sobre las promesas incumplidas de la descentralización, señalando que, en ocasiones, la transferencia de competencias se ha transformado en una carga fiscal importante para los gobiernos centrales dada las bajas capacidades de los gobiernos subnacionales para enfrentar sus nuevas responsabilidades. Menciona también casos donde se ha desarrollado una participación reducida o directamente capturada por intereses privados de élites tradicionales; y termina señalando un incremento de la brecha de desigualdad entre los distintos territorios, un efecto no esperado por los procesos de descentralización. Selee (2004) menciona en un estudio comparado de cinco países latinoamericanos que, dada la heterogeneidad en los resultados de la descentralización, su relación con la mejora de la democracia es muy tenue, por lo que otras variables entrarían en juego cuando se trata de impulsar la democracia y sus instituciones políticas en los niveles locales latinoamericanos, señalando en especial el arraigo histórico del centralismo en cada país. A la misma conclusión llega Mascareño (2008) cuando menciona que en América Latina la descentralización es necesaria, más no suficiente, para frenar las bases antidemocráticas que se ven en la región. Por último, Lindert y Verkoren (2010) subrayan las grandes diferencias que existen entre los centros urbanos que han sabido aprovechar

la descentralización para su desarrollo territorial (Bogotá, Monterrey, Montevideo, Buenos Aires y Curitiba entre otros) gracias a la existencia de capacidades administrativas para enfrentar sus nuevos desafíos, con los territorios periféricos y rurales, los que han mantenido su debilidad institucional además de esquemas poco claros de transferencia de competencias y recursos.

El trabajo de Grindle permite seguir esquematizando en torno a las promesas de la descentralización y las realidades negativas observables en la región (Tabla 2).

Tabla 2. Promesas vs. realidades observables de la descentralización

Razones	Acciones	Promesas	Realidades observables
Económicas	Administración de presupuestos; descentralización fiscal; búsqueda de desarrollo local	Mayor eficiencia estatal y mejores posibilidades desarrollistas	Baja capacidad de generar ingresos; prevalencia de la desigualdad territorial; fuerte dependencia a transferencias del nivel central o regional
Políticas	Elección popular de representantes; mecanismos de participación	Profundización y consolidación democrática	Creación de enclaves autoritarios y patrimonialismo sobre lo público
Administrativas	Mayores competencias a los gobiernos locales	Mejorar la prestación de servicios y el impacto de las políticas públicas	Prevalencia de baja calidad; bajas capacidades de las administraciones locales; prevalencia de corrupción

Fuente: elaboración propia en base a Grindle (2007).