

Capacidades para la implementación de procesos de descentralización en territorios subnacionales: una aproximación teórica y empírica

Guillermo Díaz L.

Universidad de Los Lagos, Cochrane N°1056. Osorno. Chile.

Email: gdiaz@ulagos.c

Resumen: ¹ La descentralización se ha convertido en los últimos años en una de las formas de explicar los procesos de desarrollo regional, participación ciudadana, gestión territorial, entre otras. La descentralización hoy asume una importancia para consolidar mejores desempeños de los gobiernos subnacionales y empoderamientos de las sociedades regionales en la gestión de sus territorios. El presente artículo realiza una revisión bibliográfica sobre las actuales tendencias en descentralización, y la relación con las capacidades de los gobiernos subnacionales y de los territorios. Se enuncian aspectos conceptuales, teóricos y experiencias, finalizando con una síntesis de los principales estudios e investigaciones que explican la realidad en América Latina y Chile, sobre los niveles descentralización desde una perspectiva de las capacidades subnacionales. Por último, se enuncian conclusiones y líneas de investigación que puedan ser exploradas, vinculadas con la complementariedad y el arraigo social de los territorios para la implementación de procesos de descentralización.

Palabras clave: descentralización, capacidades, territorio, gobiernos subnacionales.

Capacities for the implementation of decentralization processes in subnational territories: a theoretical and empirical approximation

Abstract: In recent years, decentralization has become one of several factors used to explain regional development, citizen participation and territorial management processes. Today, decentralization assumes an important role in consolidating the improved performance of subnational governments and in the empowerment of regional societies to manage their territories. This article presents a bibliographic review of current decentralization tendencies and the relationship with the capacities of subnational governments and territories. Conceptual and theoretical aspects and experiences are outlined, followed by a synthesis of the main studies and research work on Latin American and Chilean realities in terms of decentralization levels, from the perspective of subnational capacities. Finally, conclusions and possible future lines of research linked to complementarity and territorial social roots are outlined, to aid implementation of decentralization processes.

Key words: decentralization, capacities, territory, subnational governments.

Capacidades para a implementação de processos de descentralização em territórios subnacionais: uma abordagem teórica e empírica

Resumo: Descentralização tornou-se nos últimos anos uma das formas de explicar os processos de desenvolvimento regional, a participação do cidadão, gestão territorial, entre outros. Descentralização hoje assume uma importância para consolidar melhor desempenho dos governos subnacionais e iniciações de empresas regionais na gestão dos seus territórios. Este artigo faz uma revisão da literatura sobre as tendências atuais na descentralização, ea relação com as capacidades dos governos e territórios subnacionais. conceitual, teórica e experimental descrito, terminando com um resumo dos principais estudos e pesquisas que explicam a realidade na América Latina e Chile, sobre os níveis de descentralização a partir da perspectiva das capacidades subnacionais. Finalmente, as conclusões e linhas de pesquisa que podem ser exploradas, ligada a complementaridade e as raízes sociais dos territórios para a implementação da descentralização estabelecidos.

Palavras chave: descentralização; capacidades; território; governos subnacionais.

* * *

Introducción

La relación entre procesos de descentralización y la capacidad de los territorios subnacionales, es hoy en día uno de las líneas de investigación y estudios más emergentes. Para delimitar conceptos y precisiones que serán utilizados en este artículo, entenderemos por descentralización como la entrega de recursos y poderes desde el nivel central a cuerpos locales/regionales: gobiernos subnacionales, instituciones públicas, cooperativas, asociaciones, sector privado, etc. Por lo tanto, la descentralización surge como una oportunidad para la delegación de poderes y recursos -y su respectiva gestión-, a instancias subnacionales siendo estas públicas, privadas, sociales y mixtas (Ouedraogo, 2003). Es decir, desde una perspectiva territorial, la descentralización es el proceso de transferencia de competencias, recursos y responsabilidades a entidades de ámbito territorial con cierto grado de autonomía. La descentralización territorial tiene un carácter administrativo pero fundamentalmente un carácter político dado que se trata del reconocimiento de la capacidad de una comunidad territorial para tomar decisiones sobre asuntos regionales/locales.

Dentro de la literatura (Falleti, 2005; John, 2003; Guess, 2005; Mosca, 2006; Cole, 2004), se afirma que los procesos de descentralización son efectivos y se facilitan en una nación si existen ciertas condiciones elementales. La primera, es la voluntad política del nivel central en delegar atribuciones y recursos y dejar en manos de los gobiernos subnacionales las decisiones respecto a esas nuevas delegaciones. La segunda (donde se centra este artículo) es la capacidad de los territorios subnacionales para empoderarse de esas nuevas delegaciones y generar prácticas descentralizadoras en el

territorio. De esta segunda condición surgen dos variables: la capacidad institucional de los gobiernos subnacionales y la capacidad social, para facilitar procesos de descentralización en una unidad subnacional. La primera variable dice relación con que los gobiernos regionales deben contar con características básicas para un buen desempeño en prácticas de descentralización, por ejemplo: una eficiente gestión en la implementación de programas e instrumentos, transparencia y rendiciones en la gestión de los gobiernos subnacionales, mayor participación de actores públicos y privados en la toma de decisiones, cooperación y colaboración entre instancias multinivel, entre las más destacables (Guess, 2005). La segunda, la capacidad social reflejada a través del funcionamiento permanente de organizaciones intermedias vinculadas a procesos de descentralización, empoderamiento de los actores y asociaciones territoriales en la ejecución de programas públicos y la generación e intercambio de información y acciones de cooperación entre los actores involucrados en dichos procesos (Putnam, 1993). Por lo tanto, no sólo es necesaria la voluntad desde el nivel central para asegurar buenos desempeños en procesos de descentralización, sino que también es necesario que las unidades subnacionales cuenten con ciertas capacidades traducidas en prácticas institucionales y sociales, imprescindibles para este tipo de procesos.

Bajo este contexto surgen ciertas interrogantes: ¿por qué y de qué forma la descentralización se fortalece o se entorpece con las realidades territoriales o regionales por ciertas capacidades subnacionales?, ¿por qué ciertas prácticas de descentralización son distintos en diferentes unidades territoriales aún cuando se trata de mismas políticas o programas impulsados desde el nivel central? ¿Qué capacidad de los gobiernos subnacionales y la capacidad social de las regiones provocan prácticas de descentralización distintas siendo las mismas políticas y programas?

Descentralización y capacidades subnacionales

En lo últimos 20 años producto de la profundización de los sistemas democráticos y la aparición de prácticas descentralizadoras, se ha redireccionado la atención hacia los gobiernos y/o estados subnacionales (Guess, 2005). Existen diversas causas, como los efectos de los procesos de globalización, lo que ha significado una rápida deslocalización de actividades productivas, eligiendo más que países, territorios que podrían responder de mejor manera y más rápida a los requerimientos y desafíos que exigen este tipo de procesos a nivel mundial (Pius, 2004). Otra causa es el progresivo fallecimiento del estado nación de bienestar pos-guerra keynesiano, como una consecuencia de la integración económica regional y global y la difusión de la ideología de la políticas neoliberales. (Cox, 1998).

También, los procesos de descentralización han surgido por las ventajas que tienen los sistemas centralizados, por su limitada capacidad para procesar información y responder a necesidades complejas de diversos territorios subnacionales, poca capacidad para integrar políticas públi-

cas integradas en un territorio, la inadecuada focalización de subsidios a nivel regional y local, entre otras (Fleurke, 2006; Gómez, 2003). La descentralización, es por lo tanto una forma de gestión pública que tiende a optimizar el funcionamiento del estado a través de la delegación de autoridad, atribuciones, funciones y recursos a unidades subnacionales, con el fin de optimizar los recursos públicos y lograr un mayor empoderamiento de los actores territoriales en su propio desarrollo (Büchs, 2009). Si bien existen diversas definiciones y tipo de descentralización (fiscal, administrativa, política y territorial), para el objetivo de este artículo, la entenderemos –desde una perspectiva anglosajona–, como la delegación de recursos y poderes desde el nivel central a actores públicos y/o privados a nivel subnacional (regional y/o local). Estas instituciones pueden ser instituciones del estado, ong's, cooperativas, asociaciones, instancias público/privadas (Ouedraogo, 2003). Es decir, la descentralización tiene como objetivo central que los humanos decidan sobre sus propios asuntos; y también es la delegación de poder, recursos y capacidades administrativas a gobiernos subnacionales y sus actores territoriales (Agrawal y Ostrom, 2001).

En diversos países, los procesos de descentralización han sido implementados para mejorar las capacidades de los gobiernos regionales y locales, para responder a las necesidades de la población y promover el desarrollo económico regional (Maurel, 1993; Montricher, 1995). Respecto a América Latina, los estados nacionales se conformaron a partir de un centro dominante sin contrapeso; sin embargo, a medida que las sociedades latinoamericanas comenzaron a obtener más espacios democráticos, y al mismo tiempo los estados nacionales comenzaron a perder injerencia y eficiencia en la gestión de los territorios subnacionales, surge como una forma de organización el impulso de acciones y prácticas de descentralización que significa ampliar el campo de derechos y libertades, incorporar los sectores excluidos a instituciones representativas y un mayor control y participación de la ciudadanía en la actuación de la administración pública (Boissier, 2004). Y lo más importante, es que esta profundización y rapidez en la implementación de procesos de descentralización, más que deberse a decisiones voluntarias desde los gobiernos centrales, son vistos como procesos naturales e inevitables (Pike, 2006), que deben ser asumidos tanto por los gobiernos centrales, gobiernos subnacionales y las sociedades regionales.

Lo anterior justifica el fortalecimiento de los gobiernos locales y regionales, el refuerzo de las relaciones entre la sociedad y el gobierno, y la capacidad social para enfrentar procesos de descentralización. No hay que olvidar que el concepto de descentralización está íntimamente ligado con la capacidad de autoorganización territorial (Orellana, 2004), como también, con el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática de la sociedad civil y en los movimientos sociales (Cunill, 1991, 1997; De la Maza, 2004). Es decir, permite dentro de su ámbito de autonomía, la incorporación de los ciudadanos mediante mecanismos de reconocimiento que garantizan su acceso a la información, a los procesos de formulación e implantación de las políticas públicas, al desahogo de agendas de trabajo que promuevan el

crecimiento económico y el desarrollo social y político, al fortalecimiento interno de las capacidades de gobierno y su función prestadora de servicios públicos, a propiciar los mecanismos de gobernabilidad de la organización social, entre otras (Vargas, 2008), para lo cual se deben contar con ciertas capacidades.

Capacidades para la descentralización en territorios subnacionales

Si bien para el desarrollo de procesos de descentralización uno de los factores centrales es la voluntad política del poder central en delegar recursos, poder y atribuciones a instancias de poder subnacionales, diversas investigaciones (Firman, 2009; Hooghe, 2009; Yilmaz, 2010, Park, 2008, Fleurke, 2006), expresan que existen otras “condiciones” o capacidades para la generación de procesos de descentralización más efectivos y eficientes, principalmente a través del desempeño de las instituciones y actores subnacionales.

Es decir, la descentralización involucra el rol y las relaciones de todos los actores territoriales, sean gubernamentales, del sector privado o de la sociedad civil (Work, 2001). Bajo este mismo contexto, se generan y constituyen impulsos regionales, que pueden fomentar procesos de desarrollo regional y mayor autonomía de los territorios. Entre dichos impulsos se encuentran las capacidades institucionales, legales, históricos, sociales, entre otros (Foster, 1997; Montecinos, 2007), que pueden variar según las características de los territorios. Además, hay evidencia que el éxito de la descentralización no se sustenta en aspectos solamente de la voluntad desde el poder central, sino también abarcan otras dimensiones tales como las institucionales y sociales, desde una perspectiva territorial. Es decir, ciertas características de comunidades territoriales (regionales o locales) pueden facilitar la capacidad de los gobiernos subnacionales, a través de la mejora en sus desempeños y forma de gestión (Mosca, 2006). Del mismo modo, (Pius, 2004), se argumenta que las estructuras políticas, el fortalecimiento de instituciones, status de los gobiernos regionales y locales, también son factores para comprender y explicar de mejor forma los procesos de descentralización. Por lo tanto, para el desarrollo de programas y prácticas descentralizadoras, se deben contar con ciertas capacidades. Primero a nivel central, se debe contar con estructuras legales fuertes que permitan soportar modificaciones constitucionales, reglamentarias, presupuestarias para la delegación de funciones a instancias subnacionales, creación de mecanismos o instancias formales de coordinación entre unidades nacionales y subnacionales (regionales y locales), voluntad política para la delegación de recursos y toma de decisiones, entre otras (Falleti, 2009). Es decir, una de los primeros factores que debe estar presente en cualquier proceso de descentralización, es el más básico; tener la voluntad y capacidad político institucional del nivel central para generar procesos de descentralización.

La segunda capacidad para el desarrollo de procesos de descentralización es el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales, con el fin de estar en condiciones de absorber la delegación de funciones y recursos desde el nivel central. La debilidad de los estados nacionales para abordar de manera más próxima y eficiente el desarrollo de los territorios, genera una mayor importancia de los gobiernos regionales o locales al momento de implementar procesos de descentralización (Cole, 2004). De hecho, la descentralización no sólo se sustenta en apoyos institucionales generados desde el nivel central, sino también de las capacidades de los gobiernos subnacionales para implementar acciones y prácticas descentralizadoras en sus respectivos territorios (Willis, 1999). Dichas capacidades deberían traducirse en formas efectivas de liderazgo para la conducción efectiva de los procesos descentralizadores, capital humano en condiciones de gestionar de forma eficiente recursos públicos, fomento y funcionamiento de espacios asociativos (comisiones provinciales, corporaciones, instancias público/privadas) para la toma de decisiones vinculantes a fondos y/o instrumentos públicos, una eficiente gestión financiera y presupuestaria de los recursos públicos delegados, colaboración y cooperación entre gobiernos locales, regionales y nacionales al momento de ejecutar políticas públicas, integración intersectorial al momento de la focalización de programas y recursos públicos, transparencia y rendiciones de la gestión de los gobiernos subnacionales, entre otras. Por lo tanto, las capacidades de los gobiernos subnacionales, también son factores explicativos a la hora de comprender el desempeño de las instituciones públicas en procesos de descentralización.

La tercera capacidad que debe estar presente en cualquier proceso de descentralización - sobre todo desde una dimensión territorial -, es la capacidad social para absorber los traspasos y espacios de decisión, cuestión muy ausente en América Latina (Boissier, 2004). La transferencia de poder a regiones puede resultar completamente antidemocrática si en tales regiones no existe un receptor socialmente adecuado (Ward, 2010). Además, la construcción de “instituciones regionales” y “conversaciones sociales” (Boissier, 2002), son claves para la generación de procesos de desarrollo en regiones y territorios. Bajo este contexto, en cualquier proceso de descentralización, el rol de los territorios y regiones juegan un rol fundamental, sobre todo cuando hablamos que las regiones han logrado una construcción social que se traduce en mejores condiciones para procesos de descentralización y desarrollo regional (Debuyt, 2009). Por lo tanto, surgen capacidades que deben tener los territorios para absorber procesos de delegación y asegurar de esta forma su implementación; entre las que se destacan la existencia de ambientes de colaboración, cooperación e intercambio de información entre actores públicos y privados; negociaciones y acuerdos para objetivos comunes; existencia de organizaciones intermedias que surgen como fuerzas catalizadoras de espacios e instancias para la toma de decisiones, empoderamiento en los actores y asociaciones territoriales en la ejecución de programas y en toma de decisiones (Bardhan, 2002). Lo anterior nos invita a preguntarnos si los actores privados, sociales y públicos tienen capacidades que permiten absorber y asumir este tipo

de prácticas descentralizadoras (Pius, 2004). Por lo tanto el contexto político territorial y el apoyo social son un elemento también importante en la implementación y éxito para procesos de descentralización (Freitag, 2006; Elcock, 2003). En conclusión, para asegurar que los procesos de descentralización pueden lograr un buen desempeño, depende si las estructuras nacionales, subnacionales y actores territoriales, cuentan con capacidades para empoderarse de estos nuevos espacios de delegación y de esta manera asumir un rol más permanente en la gestión de programas e iniciativas públicas a nivel regional. Estas 2 últimas capacidades – fortalecimiento de gobiernos subnacionales y capacidad social -, toman relevancia a la hora de entender y explicar de mejor manera las diferencias en el desempeño de distintas regiones frente a procesos de descentralización.

Tabla N°1: Principales variables que afectan procesos de descentralización, desde una mirada subnacional.

DIMENSION	VARIABLES
Fortalecimiento de gobiernos subnacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de la gestión subnacional: Funcionamiento de comisiones regionales, subnacionales en el desarrollo de los programas. Desarrollo de instancias intersectoriales para la implementación de políticas y programas. • Existencia de Capital humano calificado. • Colaboración y cooperación entre gobiernos locales, regionales, nacionales. • Estructuras y funcionamientos legales fuertes a nivel subnacional.
Capacidad de la sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> • Niveles de asociatividad con fines “regionales/territoriales. • Intercambio de información y colaboración entre actores regionales. • Existencia de procesos consultivos, resolutivos, consultas, etc. • Niveles de empoderamiento en los actores y asociaciones territoriales en la ejecución de programas. • Existencia y periodicidad de funcionamiento de organizaciones intermedias vinculadas a los programas.

Fuente: elaboración propia.

Experiencias e investigaciones recientes sobre descentralización y capacidades subnacionales

En el último tiempo, han surgido estudios e investigaciones que abordan el análisis de la descentralización, tratando de explicar sus causas, efectos y sobre todo condiciones para su implementación. Parte de estas

experiencias se han realizado a través de estudios comparativos incorporando dimensiones y variables que reflejan los niveles y calidad de los procesos de descentralización a nivel subnacional.

En el Reino Unido, Italia, Francia, India, Indonesia Corea del Sur, Nepal, Hungría, Conyers, 2003, entre otras (Cole, 2004, Ouedraogo, 2003; Heilnelt, 2010; Bontebal, 2009; Deas, 2003; Park, 2008; Guess, 2005; Agrawal, 2001; O'Brien, 2004; Garman, 2001), se encuentran experiencias sobre cómo los procesos de descentralización se desarrollan de diversas formas y comportamientos, dependiendo de ciertas condiciones legales, fiscales, políticos, sociales, territoriales, entre las más estudiadas. Encontramos que la fuerte relación entre actores, la alta confianza en instituciones regionales, el desarrollo de vínculos interinstitucionales, son factores que facilitan los procesos de descentralización (Cole, 2004). También, destacan estudios sobre la calidad de la descentralización, a través de factores vinculados a los niveles de participación de la población en la toma de decisiones, estructuras regionales bien definidas, claras funciones de representantes, calidad de funcionarios, instancias de cooperación y colaboración entre los actores territoriales, entre otras (John, 2003). Bajo este contexto, han surgido investigaciones que desarrollan estudios comparativos entre países (Ward, 2010; Cole, 2004; Agrawal, 2001; Assetto, 2003; Guess, 2005; Ouedraogo, 2003; O'Brien, 2004), tomando como referencia condiciones necesarias para el desarrollo de procesos de descentralización, entre las que se destacan: apoyos estatales y de gobierno (regional o central dependiendo de la división política que tenga cada estado), aspectos culturales/institucionales (cultura política para abordar procesos de descentralización, sociedad civil organizada, rutinas o hábitos "territoriales", procesos de regionalismo). Otras experiencias abordan variables como, la capacidad institucional de las territorios subnacionales (medido a través manejo de presupuestos, recurso humano y soportes legales), construcción de relaciones entre instituciones regionales (relación entre actores a distintos niveles nacionales), y la existencia de identidad regional en los territorios subnacionales. Heilnelt y Zimmermann (2010), explican las diferencias entre regiones metropolitanas de un mismo país, con distintos comportamiento al momento de implementar normas, programas, proyectos, que involucran delegación de funciones, atribuciones y recursos a gobiernos subnacionales. Para ello, utilizando variables relacionadas con la capacidad de los actores territoriales, empoderamiento de organizaciones intermedias en la gestión de programas, innovación en la gestión pública regional y la constitución de espacios consultivos y resolutivos, trata de explicar los diferentes comportamientos de regiones al momento de desarrollar políticas de descentralización. En esta misma perspectiva (Ouedraogo, 2003), en el continente africano surgen investigaciones que relevan la importancia de la ciudadanía en el desarrollo de instituciones descentralizadas y el fortalecimiento de organizaciones de base como catalizadores de estos procesos.

En el caso de América Latina, surgen en los últimos años, investigaciones que también tratan de analizar procesos de descentralización en el continente (Mascareño, 2008, 2009; Montecinos, 2005; Restrepo, 2004;

Bossier 2002; SUBDERE, 2009; Finot, 2001; Falletti, 2005; Assetto, 2003; Ward, 2010; Garman, 2001; Willis, 1999), enfatizando las relaciones entre el estado y la sociedad civil territorial, asociada a la democratización y la consolidación de movimientos sociales en América Latina. También hay análisis sobre los tipos de estados (federales y unitarios) y sus comportamientos frente a procesos de descentralización, explicando sus diferencias por factores históricos, institucionales y fiscales. También, surge como factor explicativo de los procesos de descentralización en América Latina, el rol y participación de la sociedad civil, destacando las bajas capacidades locales y regionales en esta materia, lo que provoca un bajo empoderamiento de los actores sociales en la gestión de su territorio (Falletti, 2009; Assetto, 2003; Mascareño, 2008). Por último, investigaciones expresan los distintos avances que ha tenido América Latina en el desarrollo de procesos de descentralización, específicamente desde un enfoque económico, sociológico, y de gestión pública y político (Montecinos, 2008); concluyendo con la necesidad de profundizar estudios sobre descentralización, principalmente detectando las causas que podrían explicar, por qué unidades territoriales tienen diferentes desempeños al momento de implementar procesos de descentralización.

Por último en el caso chileno, los procesos de descentralización han estado presentes durante gran parte de su vida republicana a través de distintos etapas en su evolución (Montecinos, 2005; Rodríguez, 1995). Más aún, en las últimas dos décadas Chile ha experimentado una serie de reformas de regionalización, desconcentración y/o descentralización (Mardones, 2008), entre las que se destacan en la década de los noventa, la promulgación de leyes orgánicas que norman la administración de los gobiernos regionales y municipalidades, entre otras.

En lo que respecta a los casos más emblemáticos y estudiados a nivel nacional está el proceso de descentralización impulsado en pleno gobierno militar, en las áreas de salud y educación, donde se traspasaron la administración de los establecimientos públicos del nivel preescolar, primario y secundario, como también los establecimientos de salud primaria a los municipios. (Larrañaga, 1996).

No obstante lo anterior, es necesario contextualizar los actuales avances y posibles proyecciones en temas de descentralización en Chile. Tal como se puede evidenciar, desde la normalización del sistema democrático en el país, los distintos gobiernos impulsaron acciones constitucionales, legales y programáticas. Respecto a los aspectos constitucionales y legales, se destaca principalmente la promulgación de leyes orgánicas constitucionales que crean instancias formales subnacionales, y además otorga derechos, obligaciones y alcances de intervención a los gobiernos regionales y comunales (Mardones, 2008, Eaton, 2004). Es importante destacar que en 2013, se realizó la primera elección directa de los consejeros regionales, en el marco de una agenda de descentralización y desarrollo regional, donde se propusieron desde la ciudadanía propuestas enfocadas hacia mayores niveles de descentralización política, administrativa y fiscal, como tam-

bién en materias de participación ciudadana y control democrático, y el fortalecimiento de capacidades locales y regionales (Informe Comisión Asesora Presidencial, 2014). Destaca en el contexto de la descentralización política, la propuesta para la elección directa del cargo del intendente en las regiones del país, que está ingresado como proyecto de ley al congreso nacional. También, en la actualidad existe en el parlamento otro proyecto de ley que otorga mayores atribuciones, competencias y capacidades institucionales al gobierno regional, ampliación de la estructura de gobierno regional, mecanismos de participación ciudadana, regulación y desarrollo de áreas metropolitanas, entre otras (Gobierno de Chile, 2015). Se espera que algunas de las propuestas emanadas de la Comisión Asesora Presidencial, puedan implementarse en el corto plazo en entre las que se destacan la participación directa de la sociedad civil en los asuntos de interés regional y local, democratización de la política regional y local, fortalecimiento de la institucionalidad regional y capacidad de gestión pública, transferencia de competencias, servicios y programas públicos a nivel subnacional, entre otras. Respecto a las acciones programáticas y proyecciones se destacan en el último tiempo la creación de diversos programas originados desde el nivel central que tanto de forma explícita como implícita contienen principios y orientaciones dirigidas a delegar la asignación de recursos públicos, delegación de facultades y la toma de decisiones (descentralización fiscal y territorial). Sin embargo, tal como se ha enunciado en publicaciones, seminarios, etc. (SUBDERE, 2009, 2004; OCDE, 2009), Chile se caracteriza por la baja capacidad de las regiones para participar, definir, y proponer políticas públicas, débiles gobiernos subnacionales al momento de implementar prácticas vinculadas a procesos de descentralización, baja legitimidad y correspondencia entre política pública y regiones, nula evaluación ex - post de políticas por parte de la institucionalidad regional, y desconocimiento de las demandas y necesidades de las sociedades regionales, entre otras (SUBDERE, 2009). Esto refleja lo incipiente del tema sobre las capacidades de los gobiernos subnacionales; es decir, se carecen de estudios e investigaciones que traten los procesos de descentralización, más que desde el nivel central y la decisión política de delegar; sino que también una mirada desde los territorios y sus capacidades para desarrollar prácticas descentralizadoras.

Por ejemplo, los estudios realizados por la SUBDERE, destacan diagnósticos sobre los procesos de descentralización en Chile, identificando como limitaciones la falta de coordinación de los actores a nivel territorial, carencia de una metodología de evaluación a nivel regional y local, y la falta de participación y formación ciudadana para su incorporación en procesos de descentralización. Este mismo organismo público también, enuncia las propuestas relacionadas con el fortalecimiento del gobierno regional, provincial y comunal, especialmente su capacidad de gobernanza democrática, fortalecer las capacidades de la sociedad civil, establecer reglas e incentivos que fortalezcan la articulación de actores para la conducción y compromiso de proyecto regional que incluya los intereses locales, fortalecer la cultura e identidad para la construcción del proyecto territorial colectivo, entre otras. Por último, es importante destacar, que este mismo organismo,

en colaboración con el Programa Ciudadanía y Gestión Pública de la Universidad de Los Lagos, realizaron un estudio, que se denominó: “Articulación de Actores para la Descentralización en Tres Regiones de Chile” (Programa Ciudadanía y Gestión Pública, 2010). Este proyecto investigó sobre las condiciones institucionales, políticas y sociales para el avance de un nuevo ciclo de descentralización en Chile, buscando reconocer y analizar las visiones, capacidades y dinámicas de los actores sociales e institucionales, de los actores públicos y de la sociedad civil, para concertarse entre sí y cooperar en función de metas de desarrollo y gestión pública subnacional.

Por otro lado, es importante destacar los resultados del informe de la OCDE sobre estudios territoriales en Chile (OCDE, 2009), donde se expresa que una de los principales desafíos de los gobiernos subnacionales es la coordinación de los diversos actores y políticas del Gobierno Regional, para lograr mejores niveles de desarrollo a nivel territorial, siendo una de las prioridades para el sistema estatal chileno. También existe, una necesidad de fortalecer los vínculos y coordinación entre los servicios públicos desconcentrados y los gobiernos regionales, para poder desarrollar agendas regionales armónicas (OCDE, 2009). Tal como lo dice este informe, la pregunta en el país es, cómo asegurar una eficiente asignación de responsabilidades y recursos a los gobiernossbnacionales, para asegurar adecuados procesos de descentralización.

En relación a experiencias y evidencias empíricas sobre las capacidades regionales para la implementación de procesos de descentralización, existen investigaciones (Barra, 2014) que enuncian la relevancia de las capacidades sociales de las regiones y de los gobiernos regionales y su efecto en los resultados de las políticas públicas a nivel territorial. La ausencia de estas capacidades significa un freno para avanzar en procesos de descentralización política, ya que al no existir dichas capacidades, la entrega de mayores facultades podría implicar un riesgo mayor para el desarrollo de los territorios. También, se enuncia que para mayores capacidades de los gobiernos subnacionales, aparece como relevante la capacidad política, sobretodo la articulación y coordinación con otros niveles de gobiernos (municipalidades, ministerios) y con los actores sociales –productivos de la región. Estos aspectos podrían ser importantes para avanzar en la construcción de regiones que despliegan todo su potencial y contribuyen al desarrollo nacional. En otra investigación (Díaz y Rivera (2014), surgen los liderazgos impulsados desde la institucionalidad pública y de la sociedad civil, como otro factor que está presente en las regiones cuando enfrentan procesos de descentralización. Ese liderazgo, se valora en aspectos de formación y calificación profesional, como también por la experiencia de las personas que están coordinando y dirigiendo la ejecución de las políticas públicas, siendo estos públicos y/o privados. También surgen los liderazgos en red, a través del desarrollo de actividades asociadas entre diferentes actores territoriales y sectoriales, asumiendo responsabilidades y ejercicio del poder de manera más colectiva. Es decir, al analizar desempeños de territorios en procesos de descentralización, es necesario considerar los diver-

sos liderazgos personales e institucionales, como un factor que puede condicionar la gestión de políticas públicas a nivel territorial. En esta misma investigación, el capital social surge, como un factor que influye en procesos de descentralización. El arraigo de organizaciones y autoridades, la confianza y la colaboración en el diseño e implementación de políticas públicas facilita el cumplimiento de los objetivos, como también mejorar las “tareas públicas”, e incluso co-financiar iniciativas y proyectos. En el mismo sentido, los espacios asociativos construyen puentes o vínculos entre las instituciones y actores involucrados en procesos de descentralización, lo que permite la ejecución de políticas públicas con mayor validación desde los actores territoriales. También, las prácticas asociativas y el empoderamiento de los actores, generan hábitos y rutinas que se traducen en patrones culturales que van siendo parte de la trayectoria histórica de los territorios y sociedades que allí habitan, siendo un elemento diferenciador entre las regiones al momento de implementar políticas de descentralización.

También, hay investigaciones que constatan una gran heterogeneidad interna de los actores sociales regionales, pero también entre las regiones, al momento de enfrentar procesos de descentralización. La constitución de actores sociales fuertes, capaces de movilizar la demanda descentralizadora, parece ser “la pieza que falta” para el avance del proceso (De la Maza, 2012). En la misma investigación, se evidencia que la acción de los actores territoriales, en su gran mayoría, está limitada al ámbito local o estrictamente comunitario, y que su capacidad de articulación en el nivel provincial o regional es escasa, reflejando una baja presencia y empoderamiento de los actores territoriales en la gestión del territorio. En este mismo contexto, surgen investigaciones para el caso chileno, que afirman la existencia de precariedad institucional en cuanto a instancias de asociación entre distintos niveles de gobierno. Los gobiernos regionales en Chile, parecieran no disponer de suficientes medios para articularse al resto de los niveles de gobierno en pos del establecimiento de acuerdos de cooperación explícitos para fomentar el desarrollo regional (Cunill, 2012).

Por otro lado, surgen desde un análisis de los actores, investigaciones en Chile concluyen que los actores perciben a las instancias de participación público – privada y pública- pública, (Programa ChileEmprende, Asociación de Municipalidades), como espacios donde los argumentos y opiniones de cada uno son tomados en cuenta. Por lo tanto, se evidencia la existencia de una institucionalidad que es capaz de canalizar demandas y opiniones de los actores involucrados (Pino y Porras, 2012), y de esta manera poder profundizar la descentralización política y la participación ciudadana en el quehacer de la gestión pública regional.

En síntesis, y para el caso chileno, el análisis e investigaciones sobre capacidades regionales para impulsar procesos de descentralización, ha avanzado en los últimos años; sin embargo aún siguen siendo insuficientes, más aún en un momento donde en un mediano plazo se inician importantes reformas en el país, relacionadas con mayores capacidades de

gestión, financiera y de decisión políticas a nivel subnacional, tales como la elección directa del intendente, mayores atribuciones administrativas y financieras a nivel regional y local, mayores espacios de participación ciudadana en la toma de decisiones, entre otras. Por lo tanto, se debe seguir profundizando la agenda de investigación que permita obtener respuestas y evidencias aún más certeras las capacidades subnacionales y sus efectos en procesos de descentralización para una mejor gestión pública del territorio.

Conclusiones

Existe una amplia literatura especializada que ha permitido una mayor comprensión de los procesos que facilitan la descentralización en América Latina. Sin embargo, estos marcos explicativos son preeminentemente generales, asociados a grandes procesos de transformación socio-económica y política. Una menor atención ha sido dada a fenómenos micropolíticos, y al rol que juegan las propias capacidades instaladas en los niveles subnacionales, tales como la capacidad de la burocracia y las capacidades sociales de las regiones.

Este artículo ha pretendido evidenciar que para el desarrollo de procesos de descentralización, no sólo es necesaria la voluntad política del poder central en delegar atribuciones y recursos a gobiernos subnacionales; sino que también las realidades territoriales determinan el éxito de la descentralización. Es decir, las capacidades de las sociedades regionales y de las instituciones públicas regionales/locales, también explican el éxito o fracaso de políticas de descentralización.

Por lo tanto, las sociedades regionales y los actores territoriales, pasan a ser un factor a considerar al momento de explicar el éxito de procesos de delegación de atribuciones y de mayor autonomía a nivel territorial. Y cuando hablamos de actores, toma relevancia la confianza, como un elemento que está presente cuando se implementan políticas e instrumentos que fomentan la descentralización y la gestión de los territorios. La confianza entre actores e instituciones facilitan un mejor desempeño de los programas de descentralización en un territorio determinado, sustentado en la colaboración, trabajo en conjunto y el desarrollo de acciones colectivas. Por lo tanto, una efectiva descentralización está asociada con un capital social efectivo; y el desempeño de las regiones en el desarrollo de programas de descentralización depende de la capacidad social para empoderarse de espacios de delegación de decisiones y recursos.

Por otro lado, la capacidad de los gobiernos subnacionales (regionales y/o locales), son también un factor al momento de explicar la implementación de procesos de descentralización. Es decir, el desempeño de las regiones en el desarrollo de programas de descentralización, depende de las capacidades que tienen los gobiernos subnacionales para su respectiva implementación. Por ejemplo, las interacciones y

complementariedad entre los gobiernos centrales, subnacionales y la comunidad regional, generan mayores niveles de eficiencia en la toma de decisiones. Del mismo modo, es indispensable que las responsabilidades tanto de las instituciones públicas como de la sociedad civil deben estar claras y definidas, de esta manera se logra una mayor eficacia y eficiencia en los procesos de descentralización implementados desde una perspectiva territorial.

Para finalizar, este artículo propone realizar algunos aportes o ideas para futuras líneas de investigación. Primero, se propone avanzar en dilucidar cuáles son las condiciones o características que deban contar los territorios para tener desempeños satisfactorios en la implementación de prácticas descentralizadoras. En la misma línea, sería interesante la realización de estudios comparativos entre regiones o territorios que han tenido desempeños disímiles en la implementación de procesos de descentralización. Un segundo aporte de tipo procedimental o empírico, es abrir la discusión específica sobre procesos de descentralización y las condicionantes para su adecuado desempeño desde una perspectiva territorial; es decir, entender este tipo de procesos desde las capacidades subnacionales, tanto de los gobiernos subnacionales como de la sociedad civil de las regiones. Esto quiere decir, que la implantación de procesos de descentralización en unidades subnacionales, pueden ser de forma gradual y diferenciada en relación a las realidades y capacidades de cada territorio. Un tercer aporte, es a la discusión teórica sobre las capacidades territoriales para la implementación de políticas en descentralización. En este contexto toma relevancia las sociedades regionales y sus actores territoriales, como factores que pueden desencadenar escenarios con mayor delegación de funciones y atribuciones a los territorios. Por último, se podría avanzar en la construcción de mapas de redes regionales o territoriales que permitan visualizar los niveles de coordinación, asociatividad y confianza, y sus efectos e impactos en el desempeño de instituciones públicas en procesos de descentralización.

Nota

¹ Esta publicación se desarrolla en el marco del Proyecto de Investigación N° 11110443, denominado: Capacidades para la implementación de procesos de descentralización en territorios subnacionales: el caso de cuatro regiones en Chile, financiado por el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONDECYT), Chile.

Bibliografía

Agrawal, A. and E. Ostrom (2001) "Collective action, property rights, and decentralization in resource use in India and Nepal". *Politics and Society*. Vol. 29, N°4. pp. 485-514.

Asseto, V., E. Hajba and S. Mumme (2003), ""Democratization, decentralization, and local environmental policy capacity: Hungary and Mexico. *The social science journal*. Vol. 40.pp. 249-268.

Bardhan, P. (2002), "Decentralization of governance, and development". *Journal of Economics Perspectives*, 16,4. pp.185-205.

Barra, Mauricio (2014), "Capacidades de los territorios y gobiernos regionales en procesos de descentralización: el caso de la implementación de las agencias regionales de desarrollo productivo en las regiones de Antofagasta y Biobío". Tesis de Magister en Ciencias Sociales. Centro de Estudios Regionales (CEDER). Universidad de Los Lagos, Osorno.

Boissier, S. (2004), "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente". *Revista EURE*, Vol. 30, N°90, pp. 27-40-.

Ídem (2002), La odisea del desarrollo territorial en América Latina. Seminarios Descentralización de sectores sociales: Nudos críticos y alternativas organizado por los Ministerios de la Presidencia, de Educación, y de Salud del Perú y celebrado en Lima, Perú, entre el 9 y el 11 de Abril de 2002.

Bontenbal, M. (2009), "Strengthening urban governance in the south through city-to-city cooperation: towards an analytical framework". *Habitat International*, 33, pp. 181-189.

Brien, P., A. Pike and J. Tomaney (2004), "Devolution, the governance of regional development and the trade union congress in the North East region of England". *Geoforum* 35, pp. 59-68.

Büchs, M. (2009), "Examining the interaction between vertical and horizontal dimensions of state transformation". *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. N° 2, pp. 35-49.

Cohen, John M. and Stephen B. Peterson.(1997), "Administrative decentralization: A new framework for improved governance, accountability, and performance". *Development Discussion Paper No. 582*. Harvard University, Harvard Institute for International Development, Cambridge, MA.

Cole, A. (2004), "Devolution and decentralization in Wales and Brittany: A framework for evaluation". *International Journal of urban and regional research*. Vol. 28,2, pp. 354-368.

Comisión Asesora Presidencial para la descentralización y el desarrollo regional (2014), *Informe propuesta de política de estado y agenda para la descentralización y el desarrollo territorial de Chile*, Santiago de Chile.

Cox, K.R.(1998), “Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics”. *Political Geography*17. 1, pp. 1-23.

Cunill, N. (1991), *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas.

Ídem (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad*. CLAD/Nueva Sociedad, Caracas.

Ídem (2012), “La institucionalidad para las relaciones intergubernamentales (rigd): marcos de acción externos de los gobiernos regionales”. En: *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa*. Editorial Ril, Santiago de Chile.

Debuyst, F. (2009), “Lógicas y sentidos de los enfoques territoriales”. *Revista POLIS*. Vol. 8. N° 22.

De la Maza, G. (Eds.) (2012), *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa*. Editorial Ril, Santiago de Chile.

De La Maza, G., M. Fernández e I. Navarro (2004), *Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: el rol de los municipios*. Programa de Innovación y Ciudadanía, Santiago.

Díaz, G. y C. Rivera (2014), “Capacidades subnacionales para procesos de descentralización: el caso de cuatro regiones en Chile”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N°60

Eaton, K. (2004), “Designing subnational institutions, regional and municipal reforms in post authoritarian Chile”. *Comparative Political Studies*, 37, 2, pp. 218-244.

Elcock, H. (2003), “Regionalism and regionalisation in Britain and North America”. *British Journal de Politics and international relations*. Vol. 5, N°1, pp. 74-101.

Falleti, T. (2005), “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective.” *American Political Science Review* 99 (3), pp. 327-46.

Finot (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. ILPES/CEPAL, Santiago.

Firman, T. (2009), "Decentralization reform and Local-government proliferation In Indonesia: towards a fragmentation of regional development". *Review of urban and regional development studies*. Vol.: 21, n°2/3, pp. 143-157.

Fleurke, F. and R. Hulst (2006), "A contingency approach to decentralization". *Public Organizac Rev.* 6, pp. 37-56.

Foster, K.(1997), "Regional Impulses". *Journal of urban affairs*. Vol. 19,N°4, pp. 375-403.

Freitag, M. (2006), "Bowling the state back in: Political institutions and the creation of social capital". *European Journal of Political Research* 45, pp. 123-152.

Garman, Christopher and Haggard, Stephan and Willis, Eliza J. (2001), "Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases." *World Politics* 53.2, pp. 205-236.

Gobierno de Chile (2010), *Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, Informe Semestral de progreso Agencias Regionales de Desarrollo Productivo*. Unidad Técnica de Coordinación, CORFO.

Ídem (2015), *Proyecto de Ley sobre traspaso de competencias a los gobiernos regionales y las leyes de financiamiento regional y municipal*. Santiago de Chile.

Gómez, E.(2003), "Decentralization and municipal governance: suggested approaches for cross-regional analysis". *Studies in comparative international development*. Vol. 38, N°3, pp. 57-80.

Guess G. (2005), "Comparative Decentralization Lessons from Pakistan, Indonesia, and the Philippines". *Public Administration Review*. Vol. 65, N°2, pp. 217-230.

Heilnet H. and K. Zimmermann (2010), " How can we explain diversity in metropolitan governance within a country. Some reflections on recent developments in Germany". *International Journal of urban and regional research*. Vol. 35, N°6, pp.1175-1192.

Hernández, S y otros (2006), "Metodología de la investigación". *Editorial Mac Grwuil*. 850 págs., México

Hooghe, L. and G. Marks (2009), "Does efficiency shape the territorial structure of government?" *Annual Review of political science*. Vol. 12, pp. 225-241.

Jhon, M., and J. Chathukulam (2003), "Measuring decentralization: the case of Kerala (India)". *Public Administration and Development*.23, pp. 347-360.

Larrañaga, O. (1996), *Descentralización y Equidad. El Caso de los Servicios Sociales en Chile*, pp. 24-45.

Mardones, R. (2006), “Descentralización y transición en Chile”. *Revista de Ciencia Política*. Vol. 26, N°1. 3-24.

Mardones, R. (2008), “Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa (1990-2008)”. *Revista EURE* Vol. 34, N° 102, pp.39-60.

Mascareño, C. (2008), “Relación entre el Estado descentralizado y la sociedad civil territorial: contexto, bondades y limitaciones en América Latina”. *Revista Economía, Sociedad y Territorio, El Colegio Mexiquense*, Vol. VIII, n° 27, pp. 587-637.

Mascareño, C. (2009), “Descentralización y Democracia en América Latina: ¿Una relación directa? Revisión conceptual del estado del arte”. *Revista Reforma y Democracia, CLAD*, N° 45, pp.63-98.

Maurel M-C (1993), “Small communes and rural areas. Decentralization reforms in France”. In R.J. Bennett (ed) *Local Government in the New Europe*. London.

Montecinos, E. (2005), “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”. *Revista EURE* Vol.31, N°93, pp. 77-88.

Montecinos, E. (2007), “Federalismo/Unitarismo, Centralismo/Descentralización: ¿hacia dónde va la agenda de investigación?”. *Revista Imaginales* N°6, pp. 11-21.

Montricher N de (1995), “Decentralization in France”. *An international Journal of Policy and Administration* 8(3), pp. 405– 418.

Mosca, I. (2006), “Is decentralization the real solution? A three country study”. *Health Policy* Vol.77, N°1, pp. 113-120.

O'Brien, P., A. Pike and J. Tomaney (2004), “Devolution, the governance of regional development and the trade union congress in the north east region of England”. *Geoforum* Vol. 35, pp. 59-68.

OCDE (2009), *Estudios territoriales de la OCDE*. Chile. 2009.

Ouedraogo. H. (2003), “Decentralization and local governance: experiences from francophone West Africa”. *Public Administration and development*. Vol. 23.97-103.

Orellana, R.(2004), “Descentralización de la sociedad chilena: elementos conceptuales para su tratamiento”. *Revista MAD*, N°11, pp. 4-19.

Park, B. (2008), "Uneven development, inter-scalar tensions, and the politics of decentralization in South Korea". *International journal of urban and regional research*. Vol. 32.1.40-59.

Pike, A., A. Rodriguez y J. Tomaney (2006), *Local and regional development*. Editorial Routledge, London.

Pino, R. y J. Porras (2012), "La construcción de la gobernanza multinivel en Chile. Una aproximación desde el enfoque del análisis de redes políticas". En: *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa*. Editorial Ril, Santiago de Chile.

Pius, F. (2004), "Decentralization and democracy in developing countries: an overview". *Development in Practice*, Vol. 14, N°6, pp. 45-59.

Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Universidad de Los Lagos (2010), *Estudio Articulación y Actores para la Descentralización en Tres Regiones de Chile*.

Putman, R. (1993), *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*. Editorial Galac.

Restrepo, D. (2004), "De la descentralización a la regionalización. Nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz". *Revista EURE*. Vol.:29, N°89, pp. 81-96.

Rodriguez, C. (1995), "Desarrollo territorial y políticas de descentralización en Chile (1964-1994)". *Revista EURE* Vol. 21, N°64, pp. 91-102.

SUBDERE (2004), "Medición y evaluación del proceso de descentralización". *Serie de Estudios* N°7.

Ídem (2009), *Descentralización en América Latina: un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina*. Serie Documentos de Trabajo. División de Políticas y Estudios, Santiago, Chile.

Vargas, J. (2008), "Descentralización política y administrativa como mecanismos de gobernabilidad". *Revista electrónica sobre reforma del estado*. Instituto Brasileño de Derecho Público.

Ward, P., R. Wilson, and P. Spink (2010), "Decentralization, democracy and sub-national governance: comparative reflections for policy-making in Brazil, Mexico and the US." *Regional Science Policy and practice*. Vol. 2, N°1, pp. 51-62.

Willis, E., Garman C., & Haggard S. (1999), "The politics of decentralization in Latin America". *Latin American Research Review*, 32, pp. 7-56.

Work, R. (2001), "Decentralization, governance and sustainable regional development". Stohr, W.B., J. Edralin y D. Mani (eds.), *Decentralization, governance and the new planning for local-level development*. Greenwood Publishers: New Regional Development Paradigms.

Yilmaz, S. (2010), "Linking local government discretion and accountability in decentralization". *Development Policy Review*, 28(3), pp. 259-293.

* * *

Recibido: 01.05.2014

Aceptado: 30.06.2015