

**Capacidades subnacionales para  
procesos de descentralización: el caso de  
cuatro regiones en Chile**

**Guillermo Díaz L. y  
Claudio Rivera M.**

**Guillermo Díaz L.**

Administrador público y Doctor en Planificación Territorial y Desarrollo Regional. Actualmente es investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local (CEDER) de la Universidad de Los Lagos, Chile.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:  
Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local  
(CEDER)

Universidad de Los Lagos  
Cochrane N°1056. Osorno. Chile  
Casilla 933  
E-mail: [gdiaz@ulagos.cl](mailto:gdiaz@ulagos.cl)

**Claudio Rivera M.**

Profesor de Estado en Historia y Geografía, Magíster en Ciencia Política. Actualmente es académico del Departamento de Gobierno y Empresa de la Universidad de Los Lagos, Chile.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:  
Departamento de Gobierno y Empresa  
Universidad de Los Lagos

Cochrane N°1056. Osorno. Chile  
Casilla 933  
E-mail: [crivera@ulagos.cl](mailto:crivera@ulagos.cl)

La descentralización tiende a ser más efectiva si existen la voluntad política del nivel central de delegar atribuciones y recursos a los gobiernos subnacionales, y la capacidad de los territorios subnacionales para empoderarse de esas nuevas delegaciones y generar prácticas descentralizadoras.

## Capacidades subnacionales para procesos de descentralización: el caso de cuatro regiones en Chile

### Introducción

La descentralización es crecientemente reivindicada por la ciudadanía en aquellas sociedades en las que el poder económico, político y cultural se encuentra fuertemente concentrado. De la misma manera, la descentralización es un tema relevante en conferencias internacionales de Ciencia Política y Administración Pública, así como en encuentros que abordan estudios de desarrollo regional y local. Ello es comprensible dado que los procesos de descentralización, en tanto comprenden la redistribución de recursos y poderes desde el nivel central a cuerpos locales/regionales, afectan a gobiernos subnacionales, instituciones públicas, cooperativas, asociaciones y al sector privado.

La descentralización tiende a ser más efectiva si existen ciertas condiciones elementales, como la voluntad política del nivel central de delegar atribuciones y recursos a los gobiernos subnacionales, y la capacidad de los territorios subnacionales para empoderarse de esas nuevas delegaciones y generar prácticas descentralizadoras (Falleti, 2005; John y Chathukulam, 2003; Mosca, 2006; Cole, 2004). Mientras la atención hasta ahora se ha puesto preferentemente en la primera de las condiciones y sus efectos, menor atención ha sido colocada en las capacidades subnacionales para apropiarse y hacer sustentable la descentralización.

Este trabajo explora en esta segunda avenida investigativa: las capacidades subnacionales, especialmente instaladas en el propio Estado subnacional y las organizaciones del territorio para apropiarse del proceso de descentralización. Para ello el documento evalúa dos programas inspirados en la retórica de la descentralización en Chile, un país en los que los avances generales en descentralización han sido exigüos.

---

Recibido: 09-12-2013. Aceptado: 22-07-2014.

(\*) 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.

El objetivo del artículo es analizar las capacidades de los territorios subnacionales en la implementación de procesos de descentralización. Para tal fin se escogieron dos instrumentos públicos con delegación de facultades: los Convenios de Programación (CP) y las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP). Estos programas fueron estudiados en cuatro regiones. Se analizan dos tipos de factores asociados a la efectividad de los programas y, en cada uno, se distinguen las variables independientes que podrían explicar el desempeño de los programas. El primer factor analizado es la capacidad de la institucionalidad pública regional, y las variables analizadas son: la coordinación subnacional, la gestión de recursos y el diseño institucional. El segundo factor es la capacidad de los actores territoriales, y en este factor se distinguen y estudian como variables específicas: la asociatividad, el capital social y el liderazgo en la implementación de los programas estudiados.

#### **Descentralización: marco explicativo**

La descentralización es 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, y lograr un mayor empoderamiento de los actores territoriales en su propio desarrollo (Büchs, 2009). Estos actores pueden ser instituciones del Estado, ONG, cooperativas, asociaciones, instancias público/privadas (Ouedraogo, 2003). Es decir, la descentralización tiene como objetivo central que las personas decidan sobre sus propios asuntos, y también 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, y responder a las necesidades de la población de forma más directa y eficaz (De Montricher, 1995; Linder, 2009) o favorecer el desarrollo económico y social de los territorios y regiones. 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. La descentralización está también íntimamente ligada con la capacidad de auto organización territorial (Firman, 2009; Orellana, 2004) y con el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática de la sociedad civil y los movimientos sociales.

La literatura especializada ha analizado diferentes factores que explican los alcances y formas de la descentralización. Falletti (2010) muestra que, en un nivel macro, se ha vinculado a grandes procesos que tuvieron lugar en América Latina en las últimas cuatro décadas, tales como los cambios en las estructuras económicas y sociales (liberalización económica, desarrollo económico, urbanización), la influencia de organismos internacionales y las transformaciones políticas (democratizaciones). En cada uno de estos casos, la descentralización era estimulada o acompañada por estos procesos.

Este trabajo se sitúa en una perspectiva político-administrativa del proceso de descentralización. La literatura que pone atención a las variables políticas, como factores explicativos de la descentralización, se mueve en dos niveles diferentes de explicación. En un nivel más general, la descentralización se considera una consecuencia de los procesos de democratización en la región (Selee y Tulchin, 2004). En un nivel micro, los especialistas han puesto atención a las estructuras institucionales y los incentivos de las elites políticas para avanzar en la descentralización (Montero y Samuels, 2004; Bland, 2004; O'Neil, 2003 y 2004).

Si bien tales enfoques han ayudado a comprender mejor la micropolítica de la descentralización al situarse en la *interface* de instituciones e intereses particulares de quienes deciden, el caso de Chile posee peculiaridades que constituyen un puzzle, aun para estos enfoques. Chile ha avanzado consistentemente en su democratización desde 1990; sin embargo, el proceso de descentralización ha sido limitado en sus ámbitos (parcialmente en materias políticas, escaso en el nivel administrativo y nulo en la esfera fiscal) (Mardones, 2008; Waissbluth ...[et al], 2007) y lento en comparación con el ritmo observado en otros países de la región (Eaton, 2004). El ámbito de mayor avance ha sido el de la descentralización política, donde destaca la Ley Orgánica Constitucional de Gobiernos Regionales, la elección directa de alcaldes, concejales y consejeros regionales y, en el futuro inmediato, la discusión parlamentaria sobre la elección directa de los intendentes, autoridades máximas a nivel regional en Chile.

Efectivamente, desde la normalización democrática en el año 1990, los gobiernos impulsaron acciones constitucionales, legales y programáticas vinculadas a la descentralización. Respecto a los aspectos constitucionales y legales, se promulgaron leyes orgánicas constitucionales que crean instancias formales subnacionales, y además otorgan derechos, obligaciones y alcances de intervención

a los gobiernos regionales y comunales (Mardones, 2008; Eaton, 2004). Respecto a las acciones programáticas, destaca la creación de diversos programas originados desde el nivel central que contienen principios y orientaciones dirigidas a delegar tanto la asignación de recursos públicos como facultades y decisiones (descentralización fiscal, administrativa y territorial).

Estos avances se encuentran enmarcados en un diagnóstico crítico de las capacidades subnacionales (SUBDERE, 2002 y 2009; OCDE, 2009). Según esta visión, Chile se caracterizaría por la baja capacidad de las regiones para participar, definir y proponer políticas públicas; debilidad de los gobiernos subnacionales para implementar prácticas vinculadas a procesos de descentralización; baja legitimidad y correspondencia entre política pública y regiones; desconocimiento de las demandas y necesidades de las sociedades regionales, entre otras (SUBDERE, 2009). También se ha identificado falta de coordinación de actores a nivel territorial y de participación y formación ciudadana para su incorporación en procesos de descentralización (OCDE, 2009; Delamaza, Cunill y Joignant, 2012).

A pesar de estas limitaciones, y en el marco de la descentralización administrativa, desde el nivel central han existido algunos esfuerzos inspirados en un discurso descentralizador tales como los Convenios de Programación (CP) y las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP). El origen de estos programas y su desarrollo se encuentran fuera del marco analítico proporcionado tanto en el nivel macro como micro de la política. Los programas se desarrollaron en un contexto de democracia, al margen de demandas específicas por la instalación de estas iniciativas desde las regiones. La existencia de estos programas tampoco fue consecuencia de nuevas instituciones o incentivos para las elites nacionales o regionales. Ambos programas fueron diseñados e implementados desde la burocracia central para hacer más eficiente el gasto público, “acercar” los recursos del Estado a las demandas regionales y fomentar las capacidades productivas y la innovación en las regiones. Así, estos programas debieron haber encontrado un ambiente adverso para su desarrollo, dado que carecían de las condiciones políticas previstas para su despliegue y fortalecimiento; sin embargo, bajo algunas condiciones, ambas iniciativas sí lograron cumplir sus propósitos. Este trabajo evalúa ambos programas y examina dos variables que podrían explicar las diferencias en su desempeño: las capacidades de gestión instaladas en la burocracia subnacional y la capacidad social de las regiones.

La investigación se propuso explorar dos grupos de factores críticos del proceso de descentralización administrativa: las capacidades de los gobiernos subnacionales, y la capacidad social de los territorios.

### **Materiales y métodos**

Para responder si las capacidades subnacionales son efectivamente limitadas y si ellas pueden explicar la efectividad en la implementación de programas inspirados en políticas de descentralización administrativa, se escogieron los programas ya referidos, a saber: los Convenios de Programación (CP) y las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP). La metodología utilizada para esta investigación fue un análisis comparado subnacional. Cuatro regiones fueron seleccionadas: Antofagasta, O'Higgins, Bío Bío y Magallanes. El trabajo de campo fue realizado entre julio de 2012 a febrero de 2013.

Se analizaron fuentes secundarias, como informes y documentos oficiales, que dan muestra del avance y logros de las políticas públicas. Además, se realizaron 63 entrevistas semiestructuradas dirigidas a actores públicos y privados que tuvieron una participación directa en la ejecución de estos dos programas en particular. Las entrevistas se centraron en dilucidar el comportamiento de las capacidades subnacionales y la influencia que han tenido en el desempeño de los dos programas públicos. En particular, respecto a los gobiernos subnacionales se consultó acerca de: claridad en los roles y funciones en la implementación de las políticas públicas, coordinación y colaboración entre instituciones, y oportunidad del gasto público en las políticas públicas. Mientras que respecto a las capacidades de la sociedad civil se abordaron: asociatividad y empoderamiento de actores territoriales en las políticas públicas, liderazgo y confianza.

La investigación se propuso explorar dos grupos de factores críticos del proceso de descentralización administrativa: a) las capacidades de los gobiernos subnacionales, y b) la capacidad social de los territorios. Respecto del primer grupo, se asumió que la eficiente gestión en la implementación de programas e instrumentos públicos, la transparencia en la gestión de los gobiernos subnacionales, la participación de actores públicos y privados en la toma de decisiones, y la cooperación y colaboración entre instancias multinivel podrían ayudar al éxito y calidad de programas descentralizados (Guess, 2005; John, 2003). Por otra parte, la capacidad social del territorio estaría asociada al funcionamiento permanente de organizaciones intermedias vinculadas a procesos de descentralización, empoderamiento de los actores y asociaciones territoriales en la ejecución de programas públicos y el intercambio de información y cooperación entre actores (Putnam ...[et al], 1993). A continuación se fundamenta la selección de las variables.

La capacidad de los gobiernos subnacionales para materializar sus iniciativas pareciera depender de una amplia red de apoyo público a través de espacios de coordinación y colaboración entre actores e instituciones.

### a) *Capacidades de gobiernos subnacionales*

La descentralización se sustenta en las capacidades de los gobiernos subnacionales para implementar acciones y prácticas descentralizadoras en sus respectivos territorios (Willis ...[et al], 1999). Dichas capacidades se traducen en formas efectivas de liderazgo para la conducción de procesos descentralizadores, capital humano en condiciones de gestionar recursos públicos, fomento y funcionamiento de espacios asociativos (comisiones, corporaciones, instancias público/privadas) para la toma de decisiones vinculantes a fondos y/o instrumentos públicos, eficiente gestión financiera y presupuestaria de los recursos públicos delegados, colaboración y cooperación entre gobiernos multinivel al momento de ejecutar políticas públicas, transparencia y rendiciones de la gestión de los gobiernos subnacionales, entre otras. Por lo tanto, las capacidades de los gobiernos subnacionales son factores explicativos a la hora de comprender el desempeño de las instituciones públicas en procesos de descentralización (Mosca, 2006: 117).

- *Colaboración y coordinación subnacional.* Uno de los factores que facilita la implementación de procesos de descentralización son los niveles de colaboración y coordinación entre los distintos niveles subnacionales (Oppong y Larbi, 2008), entre niveles gubernamentales, y con la sociedad civil. La naturaleza de los problemas públicos que abordan diversos tópicos y áreas de influencia torna necesario potenciar áreas de cooperación (Bontenbal, 2009). Por su parte, la capacidad organizacional facilita la coordinación a cada nivel de gobierno con el fin de resolver en forma conjunta la implementación de procesos de descentralización (Falleti, 2005). Por lo tanto, la capacidad de los gobiernos subnacionales para materializar sus iniciativas pareciera depender de una amplia red de apoyo público a través de espacios de coordinación y colaboración entre actores e instituciones (Kumrotomo, 2010). De hecho, una de las mayores deficiencias en la mayoría de los esfuerzos en descentralización es la falta de coordinación de los actores involucrados y el consecuente fracaso para construir vínculos entre los niveles locales e intergubernamentales (Smoke, 2003).

- *Gestión en recursos públicos.* Un oportuno gasto del presupuesto en aquellos instrumentos o programas que tienen un componente descentralizador, refleja que el sistema de asignación y ejecución está cumpliendo con lo establecido en la programación de la política pública (Bardhan, 2002). Además, un uso adecuado de los recursos

públicos es una condición necesaria para lograr los procesos, productos y servicios considerados en los programas o proyectos delegados a los niveles subnacionales (Brillantes, 2004). En este sentido, la descentralización puede lograr mayores niveles de eficiencia en la gestión de recursos públicos que aquellos procesos dirigidos desde el nivel central. De hecho, existen enfoques (*rational-choice*) que argumentan que la descentralización promueve mayores niveles de eficiencia del sistema público.

- *Claridad en roles y funciones.* Uno de los desafíos en los procesos de descentralización es la mejora del diseño institucional, los procedimientos y las rutinas formales que sustentan dichos procesos. La descentralización involucra la reasignación de roles y funciones en los diferentes niveles de gobierno y en cada institución (pública y/o privada) responsable de la implementación de alguna política o programa público (Selee y Tulchin, 2004). La claridad sobre los vínculos entre los gobiernos nacionales y subnacionales puede ayudar a lograr mayores niveles de efectividad y eficiencia en la gestión pública (Park, 2008). También puede producir mayores niveles de confianza entre las instituciones y actores involucrados, provocando de esta manera reducción en los costos de transacción y mayor eficiencia en la gestión pública. Los gobiernos subnacionales deben tener la capacidad de velar por el cumplimiento de los roles y funciones, tanto de instituciones públicas como de aquellas organizaciones privadas o sociales contempladas en la implementación de políticas públicas.

#### **b) Capacidad social de las regiones**

Otra capacidad subnacional de fundamental importancia es la capacidad social de los territorios para absorber los traspasos y espacios de decisión, cuestión muy ausente en América Latina (Boisier, 2004). La transferencia de poder a regiones puede resultar antidemocrática si en tales regiones no existe un receptor socialmente adecuado (Ward, Wilson y Spink, 2010). Además, la construcción de “instituciones regionales” y “conversaciones sociales” son clave para la generación de procesos de desarrollo en regiones y territorios. En cualquier proceso de descentralización, los territorios y regiones juegan un rol fundamental, sobre todo cuando han logrado una construcción social que se traduce en mejores condiciones para procesos de descentralización y desarrollo regional (Debuyst, 2009). Los oponentes a los procesos de descentralización afirman que la falta de organizaciones intermedias para estimular la participación de los ciudadanos en los territorios

puede ser un obstáculo al momento de generar acciones de descentralización. Por lo tanto, se requieren capacidades en los territorios para absorber procesos de delegación: existencia de ambientes de colaboración, cooperación e intercambio de información entre actores públicos y privados; negociaciones y acuerdos para objetivos comunes; presencia de liderazgos públicos y privados; y empoderamiento de los actores y asociaciones territoriales en la ejecución de programas y en la toma de decisiones (Bardhan, 2002).

- *Asociatividad / empoderamiento.* El empoderamiento se puede reflejar en la participación de las autoridades públicas y las organizaciones sociales en el diseño y seguimiento de políticas públicas, además del hecho de que la participación de la ciudadanía contribuye al desarrollo de la democracia y la gobernanza (Brinkerhoff ...[et al], 2007). Una característica que debe tener un territorio y sus habitantes para implementar procesos de descentralización es la presencia de una cultura que fomente la asociatividad y el empoderamiento de los actores territoriales frente a instrumentos, programas o políticas públicas (Pius, 2004). Dentro de este contexto, la descentralización se percibe como una forma para crear nuevos espacios de interacción entre agencias del Estado, líderes tradicionales y comunidades (Maconachie, 2009). En la misma medida que los actores e instituciones buscan espacios de asociación y de empoderamiento mejoran las tareas públicas; por lo tanto, la participación de actores u organizaciones puede ayudar a construir un puente entre las instituciones tradicionales y modernas, como también entre acciones políticas formales e informales (Heilnet y Zimmermann, 2010). Del mismo modo, la sociedad civil y el desarrollo de la asociatividad pueden aportar al diseño e implementación de políticas y planes, e incluso cofinanciar iniciativas o proyectos (John y Chathukulam, 2003).

- *Capital social.* Muchos problemas sociales y públicos requieren para su solución algún tipo de acción colectiva (Daniere y Takahashi, 2008). Además, los factores sociales y sociopolíticos tienen efectos en el comportamiento de los sistemas de gobernanza, incluso multinivel. Por lo tanto, la gestión de los poderes locales (públicos y privados) para impulsar procesos de descentralización también depende de sus acciones colectivas desarrolladas en el territorio. La acción colectiva en un territorio se dificulta donde el capital social es bajo y la capacidad de construirlo es débil o inexistente (Anderson, 2000). Existen diferentes formas de analizar el capital social, tales como niveles

de confianza entre actores e instituciones, amplias redes sociales, vínculos intersectoriales, y cooperación y colaboración entre actores e instituciones (Freitag, 2006). Por lo anterior, uno de los factores presentes al momento de implementar procesos de descentralización es la constatación de capital social, y específicamente aspectos relacionados con la confianza, reciprocidad, cooperación, entre otras. Tal como lo expresa Putnam ...[et al] (1993), las diferencias en capital social pueden impactar y condicionar los procesos de descentralización, dependiendo de la trayectoria histórica de los territorios. Los gobiernos pueden ayudar a construir capital social; por lo tanto, se necesitan nuevos espacios para que los diferentes actores se reúnan y generen modalidades de participación que conduzcan al empoderamiento y algún tipo de capital social (O'Dwyer y Ziblatt, 2006).

- *Liderazgo*. Hay una relación simbiótica entre gobiernos descentralizados y capacidad de liderazgo, es decir, los gobiernos subnacionales descentralizados son un insumo para el desarrollo de liderazgos a nivel territorial, y por otro lado, el liderazgo es necesario para el impulso de gobiernos descentralizados. El rol del liderazgo consiste en catalizar y movilizar el poder en acciones colectivas frente a los desafíos del desarrollo a nivel subnacional (Kauzya, 2005). El liderazgo puede ser asumido por personas naturales, de preferencia detentando algún papel formal en la institucionalidad pública regional, es decir, autoridades, líderes y actores locales a nivel territorial. También pueden ser organizaciones sociales y privadas, entre las que destacan ONG y organizaciones funcionales, entre otras (Hagberg, 2004). Asimismo, el liderazgo se puede conceptualizar como actividades asociadas donde líderes a nivel nacional, regional y local (sector público, sector privado y sociedad civil) participan en el ejercicio del poder para el desarrollo territorial (Oppong y Larbi, 2008). Por lo tanto, el éxito de procesos de descentralización también descansa en los liderazgos a nivel nacional y local.

#### **Los casos de estudio: Convenios de Programación (CP) y Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP)**

En los últimos 20 años, el Estado chileno ha creado instrumentos públicos que han pretendido profundizar la descentralización en el país a través de la toma de decisiones en torno a programas y/o recursos públicos a nivel regional. Dos de estos programas son los CP y las ARDP. El CP fomenta la descentralización fiscal a través de la

delegación -desde el poder central a los gobiernos regionales- para concertar acuerdos presupuestarios entre el gobierno regional y un ministerio central. Los ministerios de Obras Públicas, de Vivienda y Urbanismo y de Salud son los más recurrentes al momento de firmar estos acuerdos de inversión plurianuales con los gobiernos regionales, que se traducen en proyectos de infraestructura social (construcción de redes viales, pavimentación urbana e infraestructura en salud). Este instrumento público permite la participación formal de municipios, organizaciones sociales y el sector privado.

Las ARDP fueron creadas con el objetivo de favorecer el fomento productivo de las quince regiones del país, a través de la delegación a los gobiernos regionales de la capacidad para concertar acuerdos formales con el sector productivo, centros de investigación y/o universidades, e iniciativas para implementar proyectos de alto impacto en la economía regional. Entre sus propósitos figuraba establecer una plataforma de gobernanza donde los sectores público y privado fueran responsables de definir políticas públicas a nivel regional y participar en la asignación de recursos provenientes de ministerios sectoriales e instituciones públicas.

**Tabla 1**  
**Principales características de programas públicos descentralizados**

Características	Convenios de Programación (CP)	Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP)
Objetivo del programa	Mejorar la calidad de vida de los habitantes a través del financiamiento de infraestructura social.	Favorecer el fomento productivo e innovación en las economías regionales.
Forma de intervención	Proyectos de infraestructura social.	Proyectos o programas sectoriales.
Principales actores	Ministerios / Gobierno regional / municipios / sector privado.	Ministerios / servicios públicos / Gobierno regional / sector privado / universidades / centros de investigación.
Financiamiento	Ministerios - Gobierno regional - municipios - sector privado.	Ministerios - CORFO.
Población objetivo	Comunidad en general.	Sector privado. Actividades económicas de la región.

Fuente: elaboración propia.

### **El proceso de instalación de los programas**

La implementación de los CP tuvo resultados heterogéneos en las regiones estudiadas. Las regiones de Bío Bío y Magallanes han

desarrollado la mayor cantidad de Convenios de Programación en relación con las otras dos regiones. Respecto a la participación de los actores privados, solo en la Región de Antofagasta se incorporaron de manera formal; en las otras tres regiones el sector privado no participó en este tipo de instrumento. Los gobiernos regionales no han aprovechado la normativa que autoriza la participación de otras instituciones (municipalidades y organizaciones sociales y privadas), pudiendo lograr mayores niveles de empoderamiento y recursos de actores territoriales en la implementación de políticas públicas. Las ARDP, por una obligación contemplada en las normas y reglamentos de este programa, debían incorporar a representantes del sector privado, y en particular aquellos con directa relación con los sectores productivos de cada región (ver Tabla 2).

**Tabla 2**  
**Nº de convenios de programación y tipo de actores participantes por política pública**

Regiones	Nº de Convenios (2002-2012)	Actores CP	Constitución Corporación ARDP	Actores ARDP
Antofagasta	5	Municipalidades, empresas privadas, otras instituciones públicas (sectoriales).	NO	Empresas privadas, otras instituciones públicas (sectoriales).
O'Higgins	4	Otras instituciones públicas (sectoriales).	SÍ	Empresas privadas, otras instituciones públicas (sectoriales).
Bío Bío	10	Empresas privadas, otras instituciones públicas (sectoriales).	SÍ	Empresas privadas, otras instituciones públicas (sectoriales).
Magallanes	9	Otras instituciones públicas (sectoriales).	NO	Empresas privadas, otras instituciones públicas (sectoriales).

Fuente: elaboración propia.

Respecto a la implementación de las ARDP en cada una de las regiones, esta política pública establecía la creación de corporaciones que dependerían del gobierno regional respectivo. Las regiones de O'Higgins y Bío Bío han constituido dichas corporaciones con financiamiento proveniente del gobierno regional; mientras que en las otras regiones este hito no se cumplió. Los avances más significativos a nivel nacional en ambos programas, se encuentran en la

región del Bío Bío, mientras que las otras regiones logran avances parciales (Figura 1).

**Figura 1**  
**Nivel de avance de programas descentralizados: Convenios de Programación y Agencias Regionales de Desarrollo Productivo en regiones, Chile 2002-2013**

		NO	SÍ
N° CONVENIOS DE PROGRAMACIÓN	10	Metropolitana	<b>Bío Bío</b>
	9	Los Lagos / <b>Magallanes</b>	Coquimbo
	8	Maule	
	7		
	6		Atacama / Tarapacá
	5	<b>Antofagasta</b>	
	4		Araucanía
	3	Aysén	<b>O'Higgins</b>
	2		Arica - Parinacota / Los Ríos
	1		
0			
		FUNCIONAMIENTO CORPORACIONES DE DESARROLLO	

Fuente: elaboración propia con base en información secundaria y primaria.

### **Capacidad de los gobiernos subnacionales en procesos de descentralización**

#### ***Gestión en recursos públicos***

El nivel de cumplimiento de los CP ha sido disímil. Las regiones de Antofagasta, O'Higgins y Bío Bío presentan un alto porcentaje de cumplimiento de los Convenios, lo que significa una gran cantidad de proyectos ejecutados en relación con los proyectos planificados. Esto refleja la capacidad de los gobiernos regionales en la ejecución

presupuestaria contemplada en los CP (Tabla 3). Ello no significa que las regiones estén exentas de dificultades. En el caso de la región de Antofagasta, por ejemplo, que exhibe un alto nivel de cumplimiento del gasto comprometido (80%), uno de los mayores obstáculos es la calidad de los proyectos, los cuales tienen debilidades en su formulación provocando lentitud en su implementación: “ninguno de los proyectos se materializó en los plazos iniciales, por la falta del RS<sup>1</sup>, por cambios en la administración, que provocan alguna demora, no se cumplió en lo que respecta a la oportunidad de ejecución en el gasto” (Funcionario público CP, Antofagasta, 27 de enero de 2013).

**Tabla 3**  
**Cumplimiento de proyectos contemplados en Convenios de Programación (CP) 2002-2012**

Regiones	Nº de proyectos contemplados en Convenios de Programación	Nº de proyectos no ejecutados	Nº de proyectos ejecutados	% de cumplimiento
Antofagasta	30	7	24	80
O'Higgins	10	2	8	80
Bío Bío	146	44	102	70
Magallanes	99	45	54	55

Fuente: elaboración propia con base en información secundaria.

Respecto de la gestión de los recursos en las ARDP, las regiones también presentan diferencias. En las de Magallanes y O'Higgins hubo dificultades en la gestión de los recursos públicos debido a la escasa complementariedad de financiamiento proveniente de distintas instituciones públicas desde el nivel central y de la propia institucionalidad regional. Además, el poco conocimiento y experiencia del sector privado en la gestión de recursos públicos dificultó aún más su implementación: “sobre las transferencias al gestor privado hubo un destino inadecuado en el uso de recursos, por la poca capacitación o apoyo que se brindó a los comités gestores para el uso de los fondos, muchos fondos destinados a estudios y pocos destinados a generar impactos” (Representante del sector privado ARDP, O'Higgins, 29 de agosto de 2012). Esto refleja una débil transferencia de los recursos hacia la institucionalidad regional creada en el marco de ese programa y escasa capacitación de los actores privados al momento de implementar programas públicos. Por el contrario, las regiones de Antofagasta y Bío Bío muestran una ejecución adecuada de los

presupuestos relacionados con la ARDP, generando complementariedad de fondos públicos provenientes de distintas instituciones públicas centrales y regionales. Una experiencia exitosa tuvo lugar en la región de Bío Bío con la decisión del Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC)<sup>2</sup> de involucrar a representantes del sector privado en la validación de las iniciativas financiadas.

### ***Coordinación subnacional***

En las cuatro regiones se observó una deficiencia en la coordinación y colaboración entre los niveles nacionales y regionales, provocada principalmente por la rigidez de procedimientos de los ministerios en las realidades territoriales. La escasa flexibilidad obstaculizó la coordinación y colaboración entre las instituciones públicas y privadas: “cuando identificamos algunas barreras puntuales de algunos programas, nunca logramos modificar los criterios desde el nivel central; por ejemplo, establecer ciertas negociaciones con una institución a nivel central, eso nunca se logró” (Representante del sector privado ARDP, O’Higgins, 29 de agosto de 2012). En la región del Bío Bío tampoco hubo una adecuada coordinación entre los niveles regional y central, provocada por la rigurosidad en los plazos, procedimientos y metodologías de trabajo establecidos desde los ministerios e instituciones públicas a nivel central: “para que pueda haber una descentralización nítida y adecuados niveles de coordinación, también tienen que concordar los tiempos y las metodologías de los distintos ministerios” (Autoridad pública ARDP, Bío Bío, 16 de diciembre de 2012). Del mismo modo, en Magallanes, la débil coordinación entre los niveles central y regional se reflejó en las ARDP: “cuando identificamos algunas barreras puntuales de algunos programas, nunca logramos establecer negociaciones con alguna institución en Santiago, eso nunca se logró” (Funcionaria pública ARDP, Magallanes, 28 de noviembre de 2012). Una de las mayores dificultades en la coordinación fue el escaso apoyo de las propias instituciones públicas en las ARDP. “Esos comités se desarrollaron desde el ámbito privado sin una participación frecuente de las instituciones públicas” (Representante del sector privado ARDP, Magallanes, 23 de noviembre de 2012).

Otra evidencia detectada en la mayoría de las regiones es la baja coordinación con el nivel municipal en ambos instrumentos públicos, sobre todo en las ARDP: “hay un nivel que nunca fue resuelto; ese fue el nivel local”. Las agencias nunca tuvieron la capacidad para

relacionarse a nivel local, como bien lo grafica uno de los entrevistados: “me estoy refiriendo a los municipios; si esa capacidad hubiese estado instalada se hubiesen hecho avances significativos en el desarrollo productivo a nivel de municipios” (Funcionaria pública ARDP, O’Higgins, 21 de julio de 2012).

Solo en la región de Antofagasta, en ambos programas, existen experiencias de coordinación y colaboración con el nivel municipal y con el sector privado. Allí se desarrolló un CP vinculado al mejoramiento de canales de agua y al mejoramiento de espacios urbanos en la ciudad de Antofagasta. Es la única región en el país que incorporó de manera formal al sector privado (minería) en el desarrollo de los CP.

### ***Claridad en roles y funciones***

En todas las regiones se destacó la claridad de los roles y funciones de las instituciones en el desarrollo de los CP. “Desde lo público había una claridad sobre cuáles eran los roles, porque los convenios son un ordenamiento de funciones y recursos” (Funcionario del gobierno regional CP, Magallanes, 22 de octubre de 2012). Lo anterior refleja la clara estructura y diseño institucional de este instrumento público.

Respecto a los roles y funciones establecidos para el funcionamiento de la ARDP, la situación es contraria. En tres de las cuatro regiones se manifiesta que los roles y funciones definidas en este programa no eran claras, provocando problemas en su implementación: “hubo confusiones de roles a nivel de la secretaría ejecutiva; uno nunca sabía cuál era el rol concreto de cada uno de los actores” (Representante del sector privado ARDP, Antofagasta, 24 de enero de 2013). Esta situación también se extrapola al papel esperado para el sector privado: “como no estaba normada con claridad la política pública, habían algunos empresarios que trataban de sobrepasar absolutamente sus facultades” (Funcionario público ARDP, Magallanes, 27 de noviembre de 2012).

La región de Bío Bío es la única donde hubo claridad en los roles y funciones en el marco de la ARDP. Esto podría estar asociado a una mayor experiencia de coordinación entre diferentes instituciones presentes en la región (Espinoza y Rabi, 2009), dado que esas experiencias ayudan a explicitar debidamente tanto los roles y funciones como las expectativas en la relación interinstitucional (ver Tabla 4).

**Tabla 4**  
**Principales características sobre capacidades subnacionales**  
**de la institucionalidad pública regional**

Regiones / Capacidades	Gestión en recursos públicos	Coordinación subnacional	Claridad en roles y funciones
Antofagasta	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financiamiento inoportuno por la calidad de los proyectos (CP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja coordinación con el nivel municipal (ARDP).</li> <li>Buen nivel de coordinación con municipios y sector privado (CP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Claridad en los roles y funciones (CP).</li> <li>Poca claridad en las funciones y roles (ARDP).</li> </ul>
O'Higgins	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bajo nivel de autonomía para la asignación de recursos (ARDP-CP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja coordinación con el nivel municipal (ARDP).</li> <li>Bajo nivel de coordinación con el nivel central (ARDP-CP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poca claridad en las funciones y roles (ARDP).</li> <li>Claridad en las funciones y roles (CP).</li> </ul>
Bío Bío	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oportuna asignación de recursos (ARDP-CP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja coordinación con el nivel municipal (CP-ARDP).</li> <li>Buen nivel de coordinación (CP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Claridad en las funciones y roles (CP-ARDP).</li> </ul>
Magallanes y Antártica chilena	<ul style="list-style-type: none"> <li>Buen nivel de ejecución de los presupuestos (CP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja coordinación con el nivel municipal (CP), regional y central (ARDP).</li> <li>Buen nivel de coordinación a nivel regional (CP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poca claridad en las funciones y roles (ARDP).</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas.

### **Capacidad de la sociedad civil en procesos de descentralización**

#### ***Asociatividad y empoderamiento***

En todas las regiones del país los CP abordan inversiones públicas de tipo social (salud, vivienda, obras públicas, etc.). La investigación estableció que el nivel de asociatividad detectado en los CP es bajo. A pesar de que su diseño permite la asociatividad entre instituciones públicas y privadas, solo en las regiones de Antofagasta y Bío Bío tuvieron lugar CP en los que participaron instituciones no estatales, como universidades en el caso de Bío Bío y empresas mineras en el de Antofagasta. En la región del Bío Bío tuvo lugar una experiencia única en Chile al establecerse un CP orientado al fomento productivo y competitividad regional: “en el convenio Innova Bío Bío se creó un comité que sanciona los proyectos, que está conformado por actores

de Corfo, del Gore, y en gran medida por empresarios y representantes del Consejo Regional” (Funcionario público CP, Bío Bío, 17 de diciembre de 2012). En las mismas dos regiones la frecuencia en las reuniones y número de participantes fue también superior (Tabla 5).

**Tabla 5**  
**Espacios asociativos por región y por instrumento público**

Regiones	Convenios de Programación (CP)			Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP)		
	Espacios asociativos	Frecuencia de reuniones	Tipo de decisión	Espacios asociativos	Frecuencia de reuniones	Tipo de decisión
Antofagasta	No	Anual	Resolutiva	Comité estratégico	Mensual	Resolutiva
O'Higgins	No	Anual	Consultiva	Comité estratégico	Quincenal	Resolutiva
Bío Bío	Comisión	Mensual	Resolutiva	Comité estratégico	Mensual	Resolutiva
Magallanes	No	Anual	Consultiva	Comité estratégico	60 días	Consultiva

Fuente: elaboración propia con base en información secundaria.

En relación con las ARDP, los espacios asociativos eran un objetivo explícito desde el origen del programa. En las cuatro regiones se destaca la alta participación de representantes de instituciones públicas (Tabla 6). También participaron representantes del sector privado, de gremios y de asociaciones empresariales. En las regiones de Antofagasta y Bío Bío además participaron otros tipos de actores, como universidades e instituciones de educación superior, con las cuales se desarrollaron programas relacionados con el fomento productivo y la innovación. Hubo vínculos con las universidades en aspectos relacionados con transferencia tecnológica en sectores productivos que participaron en la ARDP: “nosotros logramos sobre todo actuar con las universidades muy bien, con varios proyectos que estaban liderados por ellas, trabajando con nosotros y con todo el sistema público” (Representante del sector privado ARDP, Bío Bío, 15 de diciembre de 2012). Se destaca Antofagasta como la única región que ha incorporado representantes del nivel municipal, lo que refleja una mayor cobertura y amplitud de los espacios asociativos establecidos en este programa.

**Tabla 6**  
**Número y tipo de representantes que integran el Consejo Estratégico de la ARDP en las regiones de estudio**

Regiones	Sector público	Sector privado	Educación superior	Municipios	Gremios/ Asociaciones	TOTAL
Antofagasta	5	2	3	1	5	16
O'Higgins	7	3	-	-	5	15
Bío Bío	9	2	1	-	4	16
Magallanes	7	3	-	-	2	12

Fuente: elaboración propia con base en información secundaria.

Una de las principales observaciones de los actores del sector privado entrevistados es la falta de compromiso de las propias instituciones públicas con el fomento de la asociatividad. Un caso es la región de O'Higgins, donde el nivel de empoderamiento del sector privado se tradujo en que las asociaciones empresariales financiaban la evaluación de proyectos con el fin de tomar mejores decisiones para la asignación de recursos; este último caso se dio en el funcionamiento de las ARDP: "quienes representábamos al sector privado éramos los más convencidos de esta política pública; nosotros no podemos esperar un día para nuestras decisiones" (Representante del sector privado ARDP, O'Higgins, 28 de agosto de 2012). No ocurre lo mismo con el sector público; las instituciones públicas, durante el desarrollo de la ARDP, no fomentaron la asociatividad entre ellos, lo que reflejó bajos niveles de asociatividad y de acuerdos en la asignación de recursos.

### ***Confianza y cooperación/capital social***

En relación con la confianza entre los actores/instituciones involucrados en la implementación de los programas, surgen diferencias en los dos programas estudiados. Los CP exhiben altos niveles de confianza institucional en las cuatro regiones, debido principalmente a la claridad en los roles y funciones que tiene cada institución en la implementación de este programa. Los CP funcionan desde el año 1993, con claridad en las normativas, reglamentos, funciones y roles de cada institución. Por lo tanto, su estructura y diseño generan confianza entre los distintos actores e instituciones que participan en los CP: "todas las instituciones que participan en los CP tienen la certeza que este es un instrumento de planificación serio, y por lo tanto yo creo que las confianzas están; es más... cada vez que uno tiene dudas

del financiamiento de un proyecto, tanto del nivel sectorial como del nivel regional, se elabora un Convenio de Programación, porque otorga certeza de que se va a desarrollar” (Funcionario público CP, Magallanes, 25 de octubre de 2012).

En las ARDP, por otra parte, un factor de desconfianza observado en los actores clave entrevistados es la poca claridad en los procedimientos, roles y funciones que debían haber presentado las instituciones centrales y, sobre todo, las instituciones subnacionales, tales como gobiernos regionales y direcciones regionales de instituciones públicas. Solo en la región del Bío Bío, el conocimiento entre los actores y la existencia de vínculos históricos entre ellos facilitaron la implementación de políticas públicas a nivel territorial: “la gran virtud del funcionamiento de la ARDP era generar confianzas, sustentadas en años de trabajo colaborativo entre diferentes actores públicos y privados en diversas políticas públicas” (Funcionario público ARDP, Bío Bío, 18 de diciembre de 2012). Un factor extra regional que provoca desconfianzas en las ARDP es el cambio del gobierno central y regional. Esto genera problemas en el desarrollo de los programas dado que los actores no visualizan la sustentabilidad de largo plazo de las iniciativas: “una de las grandes carencias regionales es tener políticas de desarrollo que sobrepasen a los gobiernos de turno” (Funcionario público ARDP, Antofagasta, 24 de enero de 2013).

Por otra parte, la cooperación entre actores e instituciones fue observada en dos de las cuatro regiones estudiadas. Las regiones de Bío Bío y Antofagasta han desarrollado altos grados de cooperación entre instituciones públicas y con instituciones privadas, lo que se ha traducido en la transferencia e intercambio de información, acceso a fuentes de financiamiento, generación de proyectos colaborativos, entre otros. Por ejemplo, en la región del Bío Bío se encuentran experiencias de cooperación entre empresas privadas, universidades y asociaciones gremiales a través de la implementación de proyectos colaborativos. Mientras que en Antofagasta se generaron instancias de colaboración entre instituciones públicas, organizaciones sociales y gremios vinculados con la pesca artesanal y la minería. Por el contrario, en la región de Magallanes se identifican bajos niveles de cooperación entre los actores públicos y privados, tanto en el marco de la implementación de las políticas públicas como en otras experiencias de desarrollo regional y local (Tabla 7).

**Tabla 7**  
**Presencia de capital social en el desarrollo de políticas públicas en regiones bajo estudio**

Regiones	Convenios de Programación (CP)		Agendas Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP)	
	Confianza institucional	Cooperación	Confianza institucional	Cooperación
Antofagasta	Alto nivel de confianza	Alta	Alto nivel de confianza	Alta
O'Higgins	Alto nivel de confianza	Alta	Bajo nivel de confianza	Baja
Bío Bío	Alto nivel de confianza	Alta	Alto nivel de confianza	Alta
Magallanes	Bajo nivel de confianza	Baja	Bajo nivel de confianza	Baja

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas.

### **Liderazgo**

En tres de las regiones estudiadas (Antofagasta, O'Higgins y Bío Bío) se destacó el liderazgo de las autoridades regionales del sector público: "el liderazgo de los consejeros regionales y del Intendente de visualizar esta oportunidad fue fundamental" (Funcionario público CP, Bío Bío, 15 de diciembre de 2012). En la región de O'Higgins se destacó adicionalmente la mantención de los profesionales en sus funciones, lo que significó una continuación en la conducción de la política pública. En la región de Magallanes se observó una falta de liderazgo en las autoridades regionales, lo que dificultó la conducción del programa: "hay un tema serio, la rotación de autoridades; es un tema que es la principal dificultad" (Funcionario público CP, Magallanes, 29 de noviembre de 2012). En todas las regiones se presentó una visión crítica de la ausencia de un responsable que permita llevar una conducción y seguimiento de este programa.

En el caso de las ARDP, la región de Magallanes también presentó bajo liderazgo de las autoridades regionales y actores privados al momento de implementar los programas. Esta falta de liderazgo se centró en las autoridades del gobierno regional y los directivos de la ARDP, que no contaban con las capacidades técnicas y sociales para la conducción de esa política pública: "el director es vital en el funcionamiento de una organización y en esta región no funcionó" (Funcionario público ARDP, Magallanes, 27 de octubre de 2012). Por el contrario, en las regiones de O'Higgins y Bío Bío se destacan los liderazgos de la autoridad máxima a nivel regional (Intendente) al momento de explicar la implementación de la ARDP. En estas dos regiones, una de las causas por las cuales las ARDP tuvieron éxito fue por el involucramiento de la autoridad regional y los profesionales en la implementación del programa.

En la región de O'Higgins y Antofagasta se observó un alto nivel de liderazgo del sector privado en el funcionamiento de la ARDP, a través de acciones que provocaron mayores compromisos de las instituciones públicas regionales en el funcionamiento del programa: "creo que esa fue una diferencia relevante para que la agencia funcionara como funcionó, porque éramos nosotros los que llevábamos la iniciativa" (Representante del sector privado, ARDP, O'Higgins, 27 de agosto de 2012). Por lo tanto, el liderazgo es un factor que influyó en la implementación de las ARDP y en el desarrollo de procesos de descentralización (Tabla 8).

**Tabla 8**  
**Principales características sobre la capacidad subnacional de la sociedad civil**

Regiones/ Capacidades	Liderazgo	Asociatividad y empoderamiento	Capital social
Antofagasta	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alto liderazgo de autoridades regionales (Intendente - ARDP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bajo nivel asociativo entre el sector público (CP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Altos niveles de confianza (CP).</li> </ul>
O'Higgins	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alto liderazgo del sector privado (ARDP).</li> <li>Bajo nivel de liderazgo del sector público (ARDP).</li> <li>Alto liderazgo del sector público (CP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alto empoderamiento del sector privado y bajo del sector público (ARDP).</li> <li>Bajo nivel de asociatividad (CP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desconfianza entre las instituciones públicas y con el nivel central (ARDP).</li> <li>Alto nivel de confianza (CP).</li> </ul>
Bío Bío	<ul style="list-style-type: none"> <li>Liderazgo de actores públicos (gobierno regional - agencia regional ARDP).</li> <li>Bajo liderazgo de actores públicos (CP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Empoderamiento del sector privado (CP).</li> <li>Asociatividad entre privados/universidades (ARDP).</li> <li>Falta de asociatividad del sector público (CP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alto nivel de confianza entre actores públicos (CP).</li> <li>Alto nivel de confianza entre actores regionales (ARDP).</li> </ul>
Magallanes y la Antártica chilena	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bajo liderazgo de autoridades regionales (ARDP).</li> <li>Bajo liderazgo del sector privado (ARDP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poco nivel asociativo entre instituciones públicas y privadas (ARDP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bajo nivel de confianza con autoridades centrales (ARDP).</li> <li>Buen nivel de confianza (CP).</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas realizadas.

### Conclusiones finales

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

**La confianza depende de la claridad en los roles y funciones que tiene cada actor en su implementación y de la trayectoria histórica de los actores regionales en el desarrollo de políticas públicas, con experiencias de trabajo colaborativo.**

son preeminentemente generales, asociados a grandes procesos de transformación socioeconómica 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 las de la burocracia, y las capacidades sociales de las regiones. Esta investigación avanzó en la identificación de variables instaladas en este nivel analítico al abordar el rol que las capacidades subnacionales juegan en la efectividad de dos programas relacionados con la descentralización en Chile.

Los programas analizados, Convenios de Programación y Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, se diseñaron inspirados en una política de descentralización que, en un contexto regional comparado, exhibe a Chile como un país atrasado respecto de la amplitud y profundidad de la descentralización. La implementación de estos programas exhibe resultados contradictorios. Por una parte, la realización del propósito general de los CP, que consiste en la coordinación intraestatal entre los niveles nacionales y regionales, ha sido satisfactoria en tres de las cuatro regiones estudiadas. Por otra parte, las ARDP solo tuvieron éxito relativo en dos de las cuatro regiones analizadas.

El análisis de las variables del estudio permitió examinar con mayor detalle los factores que explicarían estas diferencias. Altos niveles de confianza están presentes en aquellas regiones donde los programas han tenido un mejor desempeño, como son las regiones de Bío Bío y Antofagasta. En ambas, la confianza depende de la claridad en los roles y funciones que tiene cada actor en su implementación, como también de la trayectoria histórica de los actores regionales en el desarrollo de políticas públicas, con experiencias de trabajo colaborativo, como es el caso de la región del Bío Bío. Por ello, la existencia de diseños institucionales claros y la experiencia de los actores territoriales en procesos de delegación y autogestión, aumentan los niveles de confianza de los actores territoriales en la implementación de procesos de descentralización. Además, en estas mismas regiones se encuentran experiencias de *coordinación y colaboración* exitosas. Por ejemplo, ambas regiones son las únicas en las que, en términos formales, participaron municipios y empresas privadas en los CP, y hubo también una mayor participación de actores e instituciones universitarias y otras organizaciones vinculadas con los programas.

Respecto a la asociatividad y empoderamiento, también surgen diferencias entre las regiones. En la región de Magallanes hubo pocos

espacios asociativos y bajo empoderamiento del sector privado en la implementación de los instrumentos públicos. Mientras que en las regiones de Antofagasta, Bío Bío y O'Higgins, los actores privados y públicos se involucraron y asumieron un rol importante en la implementación, en particular en la ARDP.

Otro factor presente en esta investigación es la valoración que se otorga a los liderazgos impulsados desde la institucionalidad pública y la sociedad civil. Ese liderazgo se sustenta en aspectos de formación y calificación profesional, como también en la experiencia de las personas que están coordinando y dirigiendo la ejecución de las políticas públicas. También el desarrollo de actividades asociadas entre diferentes actores territoriales y sectoriales, asumiendo responsabilidades en el ejercicio del poder, genera liderazgos en red que permiten una mejor implementación de políticas públicas a nivel territorial. Por lo tanto, al momento de analizar desempeños de territorios en procesos de descentralización, es necesario considerar los diversos liderazgos personales e institucionales como un factor que puede condicionar la gestión de políticas públicas. Según la evidencia, en las regiones bajo estudio los procesos de descentralización y la implementación de políticas públicas a nivel regional dependen de los liderazgos públicos o privados presentes en los territorios.

En este mismo marco, el capital social surge, en las regiones analizadas, como un factor que influye en los 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 y el mejoramiento de las "tareas públicas", e incluso el cofinanciamiento de iniciativas y proyectos en algunas regiones en estudio. En el mismo sentido, los espacios asociativos construyen puentes o vínculos entre las instituciones y los actores involucrados en procesos de descentralización, lo que permite la ejecución de políticas públicas con mayor validación desde los actores territoriales. Asimismo, las prácticas asociativas y el empoderamiento de los actores generan hábitos y rutinas que se traducen en patrones culturales que hacen 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.

La presencia y desarrollo de capital social en un territorio puede condicionar la implementación de procesos de descentralización,

**La presencia y desarrollo de capital social en un territorio puede condicionar la implementación de procesos de descentralización, sobre todo cuando se está frente a programas públicos que incorporan la cooperación y articulación de actores como forma de gestión.**

sobre todo cuando se está frente a programas públicos que incorporan la cooperación y articulación de actores como forma de gestión. Lo anterior releva la trayectoria histórica de los territorios como un factor importante al momento de encontrar mejores desempeños territoriales en procesos de descentralización. Por lo tanto, aquellos territorios que desarrollan capital social, cohesión social de sus actores y reconocimiento de intereses diversos en el territorio están en mejores condiciones para implementar procesos de descentralización.

Es preciso avanzar hacia una mayor flexibilidad que permita a las regiones desarrollar sus potencialidades, especialmente ahora que se constituyó en Chile una Comisión de Descentralización de rango presidencial, cuyo propósito es la construcción de una propuesta que entregue un nuevo marco de políticas y un impulso decidido a la descentralización en el país. Del mismo modo, los gobiernos subnacionales deben integrar en términos formales a los actores privados y sociales en la implementación de los instrumentos públicos, formalizar las prácticas de coordinación y colaboración entre las instituciones, y mejorar el análisis y efectos de estas relaciones intra e interterritoriales. En este sentido, futuras investigaciones podrían avanzar en la construcción de mapas regionales o territoriales que permitan visualizar los niveles de coordinación y asociatividad, y sus efectos e impactos en el desempeño de instituciones públicas en procesos de descentralización.

Una conclusión fundamental de este estudio es que para el desarrollo de la descentralización no solo es necesaria la voluntad política del poder central de delegar atribuciones y recursos, sino también las realidades territoriales presentes al momento de implementar este tipo de procesos. Las capacidades de las sociedades regionales y de las instituciones públicas regionales/locales 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.

### Notas

(1) RS significa que el proyecto tiene la calidad técnica para ser financiado, en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública en Chile.

(2) FIC, Fondo de Innovación para la Competitividad, son recursos públicos destinados a cada región del país para financiar proyectos de fomento productivo e innovación en los sectores productivos más importantes a nivel regional.

## Bibliografía

- Agrawal, Arun y Ostrom, Elinor (2001), "Collective Action, Property Rights, and Decentralization in Resource Use in India and Nepal", en *Politics and Society*, Vol. 29 N° 4, pp. 485-514.
- Anderson, Jon (2000), "Four Considerations for Decentralized Forest Management: Subsidiarity, Empowerment, Pluralism and Social Capital", en *Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific*, T. Enters, P. B. Durst y M. Victor (eds.), Bangkok (RECOFTC Report; N° 18 and RAP Publication 2000/1).
- Bardhan, Pranab (2002), "Decentralization of Governance and Development", en *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16 N° 4, pp. 185-205.
- Bland, Gary (2004), "Enclaves and Elections: the Decision to Decentralize in Chile", en *Decentralization and Democracy in Latin America*, A. P. Montero y D. J. Samuels (eds.), Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Boisier, Sergio (2004), "Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente", en *Revista EURE*, Vol. 30 N° 90, pp. 27-40.
- Bontenbal, Marike (2009), "Strengthening Urban Governance in the South through City-to-City Cooperation: towards an Analytical Framework", en *Habitat International*, Vol. 33 N° 2, pp. 181-189.
- Brillantes, Alex (2004), "Decentralization Imperatives: Lessons from Some Asian Countries", en *Journal of International Studies*, Vol. 12 N° 1, pp. 33-55.
- Brinkerhoff, Derick W.; Brinkerhoof, Jennifer M.; y McNulty, Stephanie (2007), "Decentralization and Participatory Local Governance: a Decision Space Analysis and Application to Peru", en *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practice*, G. Shabbir y D. Rondinelli (eds.), Washington, Brookings Institution Press.
- Büchs, Milena (2009), "Examining the Interaction between Vertical and Horizontal Dimensions of State Transformation", en *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Vol. 7 N° 2, pp. 35-49.

- Cole, Alistair (2004), "Devolution and Decentralization in Wales and Brittany: a Framework for Evaluation", en *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 28 N° 2, pp. 354-368.
- Daniere, Amrita y Takahashi, Lois (2008), "Decentralization and Social Capital in Urban Thailand", en *Planning and Decentralization: Contested Spaces for Public Action in the Global South*, V. Beard, F. Miraftab y C. Silver (eds.), London, Routledge.
- Debuyst, Frédéric (2009), "Lógicas y sentidos de los enfoques territoriales", en *Revista POLIS*, Vol. 8 N° 2, pp. 21-37.
- Delamaza, Gonzalo; Cunill, Nuria; y Joignant, Alfredo (2012), "La descentralización: asunto de actores y su articulación", en *Nueva agenda de descentralización en Chile*, G. Delamaza, N. Cunill y A. Joignant (eds.), Santiago, Universidad de Los Lagos, RIL Editores.
- De Montricher, Nicole (1995), "Decentralization in France", en *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 8 N° 3, pp. 405-418.
- Eaton, Kent (2004), "Designing Subnational Institutions, Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile", en *Comparative Political Studies*, Vol. 37 N° 2, pp. 218-244.
- Espinoza, Vicente y Rabi, Violeta (2009), "Capital social y civismo en las regiones chilenas", Santiago, Universidad de Chile; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Proyecto Desigualdades.
- Falleti, Tulia (2005), "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective", en *American Political Science Review*, Vol. 99 N° 3, pp. 327-346.
- \_\_\_\_\_ (2010), *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, New York, Cambridge University Press.
- Firman, Tommy (2009), "Decentralization Reform and Local-Government Proliferation in Indonesia: towards a Fragmentation of Regional Development", en *Review of Urban and Regional Development Studies*, Vol. 21 Nos. 2-3, pp. 143-157.
- Freitag, Markus (2006), "Bowling the State Back in: Political Institutions and the Creation of Social Capital", en *European Journal of Political*

- Research*, Vol. 45 N° 1, pp. 123-152.
- Guess, George M. (2005), “Comparative Decentralization Lessons from Pakistan, Indonesia, and the Philippines”, en *Public Administration Review*, Vol. 65 N° 2, pp. 217-230.
- Hagberg, Sten (2004), “Political Decentralization and Traditional Leadership in the Benkadi Hunters’ Association in Western Burkina Faso”, en *Africa Today*, Vol. 50 N° 4, pp. 51-70.
- Heilnet Hubert y Zimmermann, Karsten (2010), “How Can We Explain Diversity in Metropolitan Governance within a Country? Some Reflections on Recent Developments in Germany”, en *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 35 N° 6, pp. 1175-1192.
- John, Moolakkattu y Chathukulam, Jos (2003), “Measuring Decentralisation: the Case of Kerala (India)”, en *Public Administration and Development*, Vol. 23 N° 4, pp. 347-360.
- Kauzya, John M. (2005), “Decentralized Governance and Leadership Capacity Building: Symbiotic Linkages and Potential for Local Level Development”, paper presented at the Ministerial Conference on Leadership Capacity Building for Decentralized Governance and Poverty Reduction for Sub-Saharan Africa, Kigali, Rwanda, June 6-8.
- Kumorotomo, Wahyudi (2010), “Challenges of Inter-Local Cooperation in Indonesia’s Decentralized Governance: the Case of Kartamantul, Jogja Province”, en *Journal of Policy Science*, N° 5, pp. 3-18.
- Linder, Wolf (2009), “On the Merits of Decentralization in Young Democracies”, en *The Journal of Federalism*, Vol. 40 N° 1, pp. 1-30.
- Maconachie, Roy (2009), “Decentralization and Local Institutional Arrangements for Wetland Management in Ethiopia and Sierra Leone”, en *Applied Geography*, Vol. 29 N° 2, pp. 269-279.
- Manor, James (1999), *The Political Economy of Democratic Decentralization*, Washington, World Bank.
- Mardones, Rodrigo (2008), “Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa (1990-2008)”, en *Revista EURE*, Vol. 34 N° 102, pp. 39-60.

- Montero, Alfred P. y Samuels, David J. (2004), "The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequences", en *Decentralization and Democracy in Latin America*, A. P. Montero y D. J. Samuels (eds.), Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Mosca, Ilaria (2006), "Is Decentralization the Real Solution?: a Three Country Study", en *Health Policy*, Vol. 77 N° 1, pp. 113-120.
- O'Brien, Peter; Pike, Andy; y Tomaney, John (2004), "Devolution, the Governance of Regional Development and the Trade Union Congress in the North East Region of England", en *Geoforum*, Vol. 35 N° 1, pp. 59-68.
- OCDE (2009), *Estudios territoriales de la OCDE: Chile*, París, OCDE.
- O'Dwyer, Conor y Ziblatt, Daniel (2006), "Does Decentralisation Make Government More Efficient and Effective?", en *Commonwealth and Comparative Politics*, Vol. 44 N° 3, pp. 326-343.
- O'Neil, Kathleen (2003), "Decentralization as an Electoral Strategy", en *Comparative Political Studies*, Vol. 36, N° 9, pp. 1068-1091.
- \_\_\_\_\_ (2004), "Decentralization in Bolivia: Electoral Incentives and Outcomes", en *Decentralization and Democracy in Latin America*, A. P. Montero y D. J. Samuels (eds.), Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Oppong, Roger y Larbi, George (2008), "Policy Networks, Politics and Decentralisation Policies in Ghana", en *Public Administration and Development*, Vol. 28 N° 3, pp. 212-222.
- Orellana, Roberto (2004), "Descentralización de la sociedad chilena: elementos conceptuales para su tratamiento", en *Revista MAD*, N° 11, pp. 4-19.
- Ouedraogo, Hubert (2003), "Decentralization and Local Governance: Experiences from Francophone West Africa", en *Public Administration and Development*, Vol. 23 N° 1, pp. 97-103.
- Park, Bae-Gyoon (2008), "Uneven Development, Inter-scalar Tensions, and the Politics of Decentralization in South Korea", en *International Journal of Urban and Regional*

- Research*, Vol. 32 N° 1, pp. 40-59.
- Pike, Andy; Rodríguez, Andrés; y Tomaney, John (2006), *Local and Regional Development*, London, Routledge.
- Pius, Fidelx (2004), “Decentralization and Democracy in Developing Countries: an Overview”, en *Development in Practice*, Vol. 14 N° 6, pp. 45-59.
- Putnam, Robert ...[et al] (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Restrepo, Darío (2004), “De la descentralización a la regionalización: nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz”, en *Revista EURE*, Vol. 30 N° 89, pp. 81-96.
- Selee, Andrew y Tulchin, Joseph (2004), “Decentralization and Democratic Governance: Lessons and Challenges”, en *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective: Africa, Asia and Latin America*, P. Oxhorn, J. Tulchin y A. Selee (eds.), Washington, Woodrow Wilson Center Press.
- Smoke, Paul (2003), *Decentralization in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges*, en *Public Administration and Development*, Vol. 23 N° 1, pp. 7-16.
- SUBDERE (2002), “Medición y evaluación del proceso de descentralización”, Santiago, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Serie de Estudios; N° 7).
- \_\_\_\_\_ (2009), “Descentralización en América Latina: un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina”, Santiago, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. División de Políticas y Estudios (Serie Documentos de Trabajo).
- Waissbluth, Mario; Leyton, Cristian; e Inostroza, José (2007), “Descentralización en Chile 1990-2005: asignatura pendiente”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 37, pp. 223-242.
- Ward, Peter; Wilson, Robert; y Spink, Peter (2010), “Decentralization, Democracy and Sub-National Governance: Comparative Reflections for Policy-Making in Brazil, Mexico and the US”, en *Regional Science Policy and Practice*, Vol. 2 N° 1, pp. 51-62.

- Willis, Eliza; Garman, Christopher; y Haggard, Stephan (1999), "The Politics of Decentralization in Latin America", en *Latin American Research Review*, Vol. 34 N° 1, pp. 7-56.
- Work, R. (2001), "Decentralization, Governance and Sustainable Regional Development", en *New Regional Development Paradigms: Decentralization, Governance, and the New Planning for Local-Level Development*, W. B. Stohr, J. Edralin y D. Mani (eds.), Westport, Greenwood Press.