

Incidencia de las redes políticas en la gobernanza del desarrollo subnacional

Vicente Espinoza – Catalina Bustamante

—

Universidad de Santiago de Chile
COES Center for the Study of Conflict and Cohesion

2015-04-14

Outline

Las élites regionales en la gobernanza del desarrollo. Los nuevos brokers políticos Fondecyt 1120846

Tema

Las élites regionales en la gobernanza del desarrollo. Los nuevos brokers políticos Fondecyt 1120846

abstract

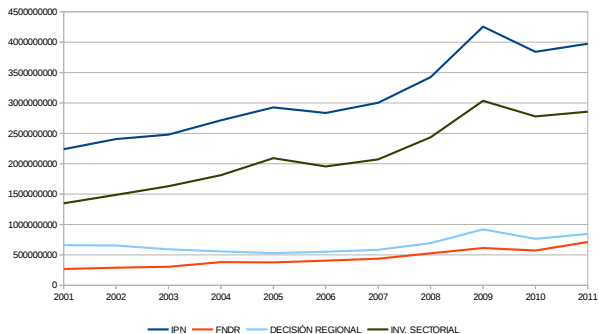
- ▶ Resultados de proyecto de investigación en curso (Fondecyt 1120846) relativo a los procesos de toma de decisión sobre inversión pública regional.
- ▶ Enfoque de gobernanza inspirada en el análisis de las redes de política pública, que incluye tanto la autoridad política regional como el entorno institucional, económico, político y social que constriñe sus decisiones.
- ▶ ¿A quién representa el gobierno regional?
 - ▶ mapeo de policy-networks en el campo de la inversión pública regional, a partir de la red de relaciones entre los participantes del proceso de decisiones.
- ▶ La coordinación entre actores

La inversión pública de decisión regional

¿Cuánto deciden las regiones?

Evolución de la inversión pública nacional, sectorial y regional

2001-2011. Pesos diciembre 2011



Tendencias de la inversión pública regional

- ▶ De 2001 a 2011: Creciente centralización de la inversión pública; a pesar del crecimiento del FNDR
 - ▶ Instrumentos de asignación regional eliminado el 2005.
- ▶ Desconfianza del nivel central acerca de la capacidad de las regiones para asignar los recursos
- ▶ La brecha entre inversión de decisión regional y la inversión pública nacional se acrecienta con el paso del tiempo
- ▶ El grueso de la inversión regional corresponde al FNDR

El FNDR como dominio de política pública

- ▶ Regiones deciden sobre 20% de la inversión pública
- ▶ El modelo formal de decisión debió ser ajustado en las regiones por tres tipos de insuficiencias
 - ▶ ineficacia de instrumentos de planificación para identificar demandas regionales
 - ▶ debilidad de las instituciones responsables para formular proyectos de inversión
 - ▶ riesgo de veto o bloqueo al presupuesto regional por parte de los consejeros
- ▶ resultado: incorporación de actores no contemplados en el proceso formal
- ▶ la coordinación como tema por autonomía de actores

Gobernanza en red

- ▶ Dominios de política: conjunto de actores mutuamente referidos que poseen un interés común en el resultado de un proceso y que guardan relaciones de dependencia mutua de los recursos que controlan
- ▶ Enfoque normativo
 - ▶ neoinstitucional (Peters 2007)
 - ▶ sistémica (Mascareño 2011, Von Haldenwang 2005)
- ▶ Enfoque analítico
 - ▶ Redes de política pública (Knoke 1991, Klijn 1998, Diani 2012)
 - ▶ Gobernanza como práctica (Mayntz 2005)
- ▶ Gobernanza:
 - ▶ dimensión política estricta: acuerdos vinculantes entre actores
- ▶ Modos de coordinación
 - ▶ pautas estables en la organización de la acción colectiva

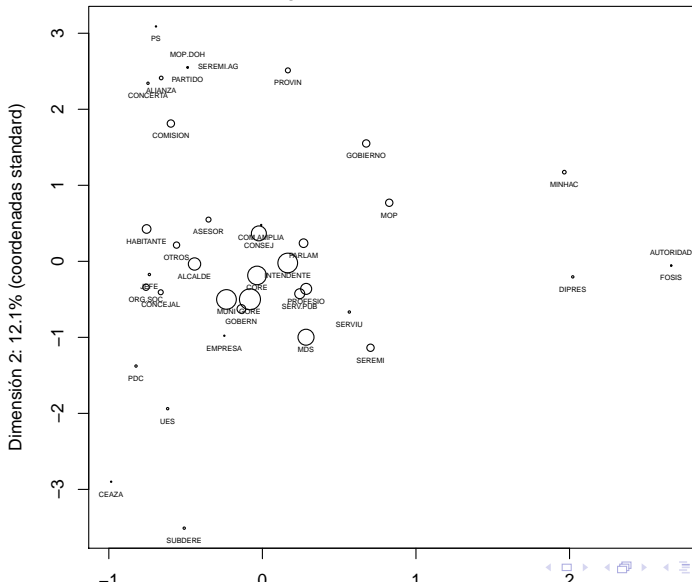
La coordinación de los actores

- ▶ Estudios Previos
 - ▶ asignan centralidad al Intendente en la coordinación
 - ▶ implícito esquema de coordinación jerárquica
- ▶ Nuestra línea interpretativa
 - ▶ Los intendentes son uno de los actores centrales
 - ▶ Su relevancia en el proceso se juega en la capacidad para posicionarse en un campo político regional en operación
 - ▶ Diferentes tipos de centralidad

Metodología

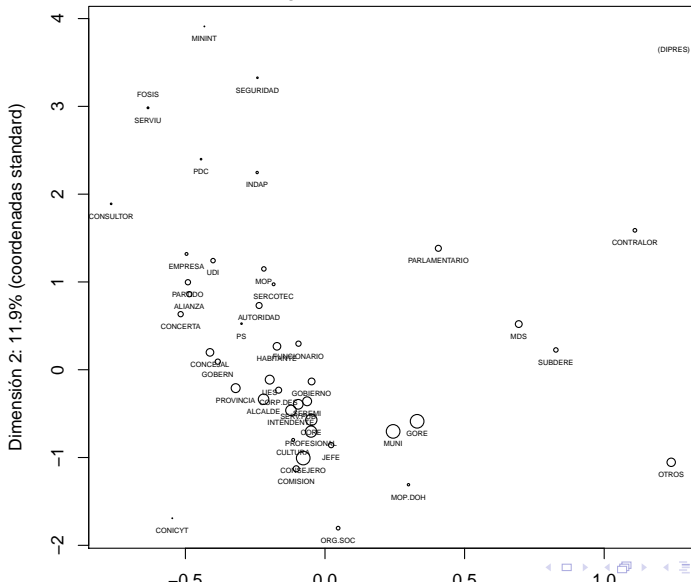
- ▶ Proyecto Fondecyt 1120846
45 entrevistas semi-estructuradas dirigidas a funcionarios y políticos involucrados en la toma de decisiones en tres regiones del país. Encuesta de redes sociales (no presentada en la ponencia)
- ▶ Matriz actor-evento
 - ▶ Entrevistados reconstituyeron proceso de toma de decisiones
 - ▶ Identificaron actores relevantes en cada fase
 - ▶ Procesamiento en RQDA permitió construir matriz de afiliación
- ▶ Planos factoriales
 - ▶ Representación gráfica de matriz de afiliación por medio de AFC
 - ▶ Solo actores aparecen proyectados en el plano definido por los pasos del proceso de toma de decisiones

Plano del Análisis Factorial de Correspondencias toma decisiones FNDR 2013. Región Norte. presenta sólo actores

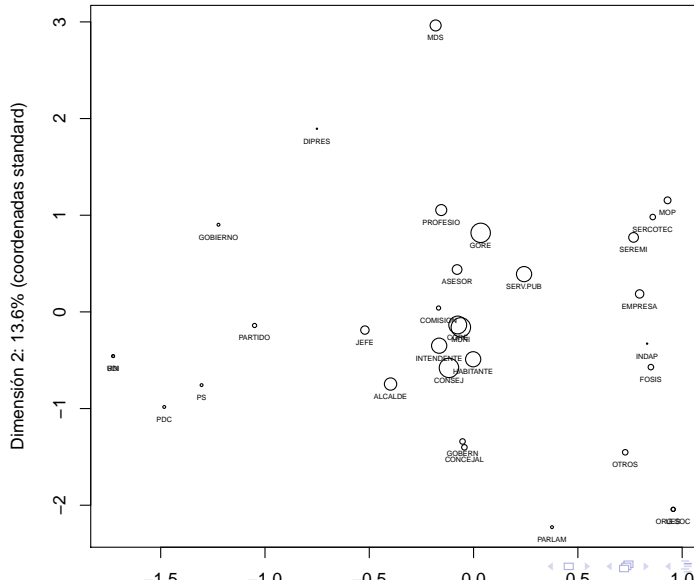


Región Centro

Plano del Análisis Factorial de Correspondencias toma decisiones FNDR 2013. Región Centro. presenta sólo actores



Plano del Análisis Factorial de Correspondencias toma decisiones FNDR 2013. Región Sur. presenta sólo actores



Campo político unificado

- ▶ La inversión pública regional establece un campo político unificado en la región
- ▶ Participación de actores políticos, técnicos, empresariales, académicos y de la sociedad civil
- ▶ Intendente no es el actor más prominente o activo en la operación de las redes de gobernanza
 - ▶ Sus estrategias resultan determinantes para la institucionalidad regional
- ▶ No hay sistemas de gobernanza en red.
 - ▶ Las configuraciones son visibles por el análisis de redes.
 - ▶ Todas salidas institucionales muy débiles, incluyendo vulnerabilidad al clientelismo, que no permiten construir estrategias de desarrollo regional.

Dimensiones que constituyen la coordinación

- ▶ contraste nacional – local
 - ▶ Confluencia entre lineamientos del gobierno central y la realidad local.
 - ▶ Recursos asignados por el gobierno central e indicaciones directas del ejecutivo al intendente condicionan su actuación.
- ▶ contraste técnico – político
 - ▶ formulación y calificación de los proyectos de inversión, muchas veces en diálogo con proyectos de desarrollo regional.
 - ▶ negociación política más o menos explícita entre consejeros y partidos políticos locales en torno a los (pocos) recursos sobre los que los consejeros pueden decidir en forma directa.
 - ▶ Los intendentes normalmente se mantienen al margen de estas negociaciones y aprueban casi invariablemente sus resultados como una forma de obtener apoyo a su propia agenda de inversión.
 - ▶ Sólo en la región Centro se aprecia un intendente que participa activamente en las negociaciones como una forma de mantener el equilibrio entre actores poderosos.

Pauta de coordinación del campo político regional

- ▶ se aprecian centro y periferia claras en las tres regiones.
- ▶ Centro: coordinación informal entre los actores más prominentes de la región, que corresponden a funcionarios del gobierno regional, los servicios públicos, municipios, así como el intendente, los consejeros y los alcaldes.
 - ▶ formulación y calificación de los proyectos
 - ▶ proximidad con la ciudadanía en el caso de los alcaldes.
- ▶ Asociados con déficit institucionales:
 - ▶ detección de necesidades y su articulación (los alcaldes y el intendente, respectivamente)
 - ▶ calificación de los proyectos (funcionarios)
 - ▶ decisión final (los consejeros)

Centralidad compartida entre actores

- ▶ Nuestros datos no respaldan la afirmación acerca de la centralidad del intendente en las decisiones regionales y su coordinación política
 - ▶ cercanos al centro de las configuraciones, como consecuencia de su participación en muchas etapas de las decisiones y de su propia autoridad formal.
 - ▶ centralidad compartida con otros actores
- ▶ La posición de autoridad formal no le garantiza centralidad entre los participantes en la decisión dado que no todos están obligados a responder a su autoridad.
- ▶ Caracteriza las regiones del estudio, pero tienen carácter más general
 - ▶ cambio de intendente hizo pasar la misma región de un tipo autónomo a uno subordinado

El Intendente como actor autónomo

- ▶ Busca alcanzar las localidades sin recurrir a los consejeros como canal de comunicación.
 - ▶ los gobernadores, sus subordinados directos, juegan un papel destacado.
 - ▶ Predominio de oposición política al intendente entre los consejeros,
 - ▶ coyuntura electoral
- ▶ Coordinación alejada de los actores, de las propuestas de desarrollo regional, e incluso del gobierno regional.

Intendente como factor de equilibrio

- ▶ Intendente hace concesiones a la influencia de actores poderosos y aún al clientelismo para alcanzar equilibrios
 - ▶ contexto de centralidad de actores diversos, acompañada por una aparente ruptura de las alineaciones políticas nacionales a cambio de identificaciones provinciales.
- ▶ Lado amable: impulso de proyectos de inversión que favorecen localidades pobres, las que reciben apoyo para formular proyectos técnicamente adecuados.
- ▶ Lado oscuro: ausencia de apoyo a proyectos considerados poco relevantes, sea por prioridades de la agenda de inversión o por razones políticas.

Intendente subordinado

- ▶ Intendente se ve obligado a ceder control en favor de los representantes.
- ▶ Negociación en la cual tienden a predominar los términos del consejo, donde predomina oposición política al Intendente
 - ▶ arena de negociación sobre los recursos, más que sobre el desarrollo regional.
- ▶ Consejeros juegan un papel activo en la determinación prioridades de inversión

Conclusión

- ▶ Las coordinaciones detectadas pueden comprenderse como salidas institucionales que responden a insuficiencias en el diseño del proceso de toma de decisiones.
 - ▶ Norte: El intendente instrumentaliza el proceso teniendo aparentemente en vista su propio beneficio electoral
 - ▶ Centro: A pesar de la competencia técnica del gobierno regional, el intendente debe realizar complejas negociaciones para asegurar la gobernabilidad
 - ▶ Sur: Intendente aparece carente de iniciativa, prácticamente limitado a encuadrarse en las decisiones del consejo.
- ▶ La institucionalidad producida en los tres casos resulta débil para construir estrategias de desarrollo regional, por lo que no pueden referirse como sistemas de gobernanza en red.
- ▶ El desafío para los interesados en el desarrollo regional consiste en lograr una institucionalidad capaz de impulsarlo.

Algo de lo que no se ve. Validación cruzada

- ▶ Etapa posterior de la investigación: entrevista a 21 autoridades nacionales señalados como participantes de la toma de decisiones. Parlamentarios, Ministerios y Servicios Públicos, Gremios y Universidades.
 - ▶ Aparecen los actores identificados en la primera fase.
- ▶ gran diferencia: Parlamentarios juegan rol proactivo en la toma de decisiones
 - ▶ Entablan relaciones con Ministros, autoridades de Servicios Públicos, Alcaldes y comunidades.
 - ▶ Realizan gestiones:
 - ▶ vinculación con comunidades y sociedad organizada, identificando demandas sociales y traspasando información;
 - ▶ intermediación entre nivel local y nivel central para conseguir financiamiento, mediante reuniones, conversaciones y estrategias de presión
 - ▶ proveen apoyo técnico a formulación de proyectos.

Preguntas para el debate

- ▶ ¿Cuál será (efectivamente) el rol de los Parlamentarios en las decisiones regionales?
- ▶ ¿Cómo participan de la toma de decisiones, con qué estrategias y en qué etapas?
- ▶ ¿Cómo articulan los intereses en el desarrollo regional con sus candidaturas políticas?