



**ANÁLISIS EXPLORATORIO DE LAS
EXPERIENCIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL
IDENTIFICADAS POR TERRITORIO CHILE:
CLAVES Y LÍMITES DE LA
ARTICULACIÓN DE ACTORES**



Marzo 2010

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	2
I. GOBERNANZA Y CONCERTACIÓN PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL	2
II. DATOS Y METODOLOGÍA	5
III. RESULTADOS	8
1. Algunos elemento de caracterización general	8
2. Mapa de actores vinculados	8
3. Análisis de la pauta o estructura de relaciones desarrolladas por el sector público	11
4. Procesos de participación ciudadana	16
5. Tipos de relaciones que se construyen en las alianzas	17
6. Modelando las relaciones desde las prácticas	22
IV. ANÁLISIS CONCLUSIVO	26
BIBLIOGRAFÍA	29

INTRODUCCIÓN¹

Este artículo² da cuenta de un análisis exploratorio de las relaciones y dinámicas de articulación y concertación de actores entre instituciones públicas y de sociedad civil en los espacios regionales y locales de las experiencias semifinalistas en el primer concurso del Sistema de Buenas Prácticas para el Desarrollo de los Territorios (SGCBPDT). La base de información son 129 Cuestionarios de Profundización de la base de experiencias de Territorio Chile³, que han sido aplicados a prácticas concretas en octubre del 2008. Estos han sido clasificados en cuatro ámbitos temáticos (desarrollo social e identitario, desarrollo económico local, ordenamiento territorial y medioambiente y, desarrollo político institucional) que forman parte de los procesos de gestión del territorio.

El análisis busca contribuir al componente de aprendizaje del SGCBPDT. Aquí se observa el número y tipo de actores involucrados en estas experiencias, la naturaleza de las alianzas y los modos de cooperación que se estructuran entre ellos, según los agentes que están en el origen de las iniciativas. Se establecen los roles y los aportes de cada actor, las pautas de relación que estos siguen para configurar sus relaciones y el tipo de capacidades que adquieren en el trabajo conjunto. Luego, se definen un conjunto de atributos presentes o ausentes en las experiencias, estableciendo de modo inductivo, una tipificación de cuatro modelos que permiten observar si en las experiencias están reproduciendo relaciones verticales, más cercanas a los procesos burocráticos de gestión, o están contribuyendo a la creación de redes colaborativas o de gobernanza. Por último, plantea algunas conclusiones sobre las claves y límites que muestra el análisis de las prácticas para el fomento de estos procesos e identifica algunos aspectos que requerirían una mayor profundización en estudios posteriores.

I. GOBERNANZA Y CONCERTACIÓN PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

El trabajo colaborativo e integrado se ha señalado como una de las estrategias claves para una mayor efectividad de la acción pública y desarrollar una gobernanza moderna (Agranoff and McGuire 2003; Bardach 1998; Frederickson 1999, Krueatp, 2008). El enfoque de gobernanza releva efectivamente los procesos de asociación de actores sociales e instituciones públicas y de

¹El presente documento fue elaborado en el marco del convenio de colaboración realizado entre la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), la Corporación para la Innovación en Ciudadanía (CIC) y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), con el objetivo de implementar un Sistema de Identificación y Estímulo de Buenas Prácticas para el Desarrollo de los Territorios.

² Documento elaborado por Margarita Fernández, Investigadora del Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Corporación para la Innovación en Ciudadanía –Universidad de Los Lagos.

³ Territorio Chile es un programa de identificación, estímulo, aprendizaje y transferencia de conocimientos adquiridos que desarrolla la Subsecretaría de Desarrollo Regional en alianza con la Corporación para la Innovación y Ciudadanía, la agencia alemana GTZ, MINSAL; INJUV, la Red de Universidades Sinergia Regional y la DOS del Ministerio Secretaría General de Gobierno. La identificación de prácticas relevantes se realiza a través de un concurso por un Premio. En el año 2008 recibió cerca de 300 postulaciones, considerando pertinentes 129 de las postulaciones recibidas, a las cuales se les aplicó un Cuestionario de profundización que sirvió de base para una evaluación temática. El Cuestionario indaga sobre los procesos de articulación de actores entre otros componentes de recopilación de información que sirvan de base para el desarrollo de aprendizajes. Parte de estas experiencias, las más relevantes son luego documentadas en terreno.

mercado para lograr metas colectivas en entornos fragmentados, cuya inserción en el desarrollo está marcada por la incertidumbre.

En un sentido amplio, la gobernanza puede ser definida como la forma de gobierno que asume que en esos escenarios, el desarrollo es resultado de la acción de distintos actores que intervienen y actúan en la arena económica, social y política, los que en procesos de asociación pueden intervenir sobre variables -internas o externas- que están sometidas a procesos acelerados de transformación, las más de las veces, fuera del control directo de sus habitantes. El supuesto es que la efectividad de estos procesos requiere de una inteligencia concertada, basada en una cierta coherencia de análisis, objetivos y visiones de los actores que intervienen sobre factores que condicionan, ya sea limitando o generando oportunidades nuevas para este tipo de procesos.

Un proceso de articulación de actores, no sólo requiere de este tipo de coherencia, sino, traducirse en acciones concertadas que pueden desplegarse con distintos alcances en los procesos de planificación y gestión. En torno a ello, la noción de gobernanza propone también un vínculo con el fortalecimiento de la democracia y los procesos de descentralización, en la medida en que releva la potencialidad de los espacios colectivos de deliberación entre la institucionalidad pública, los habitantes y agentes de un espacio, para que estos, de modo concertado influyan sobre las políticas e instrumentos públicos que diseñan instituciones centrales generando adaptaciones pertinentes a los entornos territoriales, situando en la agenda político-administrativa problemas y soluciones que no son dimensionados por el centro que toma decisiones.

Los procesos de concertación o articulación de actores, pueden adquirir diversas formas - horizontales y o verticales- y dar curso a diversos arreglos institucionales, de carácter más unilaterales (ntraestatales) o más democráticos y multilaterales, abiertos e inclusivos de la sociedad civil y o e instituciones productivas o de mercado. En estos últimos el rol del Estado es clave para aportar una cierta direccionalidad en función de intereses públicos y de resguardo del bien común, velando por la inclusión de los intereses de las mayorías con menos poder. La gestión pública, en ese enfoque, puede ser un medio relevante para construir y alcanzar metas y fines - fundamentales y coyunturales - comunes. Ello supone roles asociados a la promoción, facilitación y desarrollo de capacidades, pautas valóricas e instrumentos de soporte, que potencien los espacios de cooperación, las relaciones horizontales y el desarrollo democrático. (De La Fuente, 2007, Aguilar, 2005, Le Gales, 2007))

En Chile, los procesos de concertación de actores para el desarrollo de los territorios son procesos innovadores, incipientes y encuentran un conjunto de limitantes para su despliegue. Por un lado, no sólo en el área administrativa, sino también en la económica y política, la estructura centralizada de decisiones y recursos del país restringe la entrega de responsabilidades, de recursos y la libertad de generarlos a los actores territoriales. Las reformas que podrían fortalecer esos procesos, han sido extremadamente lentas y generan resistencias en el mundo político e institucional. (SUBDERE, 2009a). Por otro, si bien en los últimos años se ha ido integrando incentivos para la gestión territorial (PMG) para estimular la coordinación de la gestión pública en los espacios territoriales, estos son marginales en relación a los instrumentos de planificación, presupuestación y evaluación de las políticas públicas, los

que a nivel nacional, regional y local, favorecen fundamentalmente las relaciones verticales y sitúan límites “duros” a la viabilidad de plasmar los enfoques de gobernanza en procesos concretos. Además, los entornos socio organizativos fragmentados implican mayores dificultades (Fernández, 2002, Fernández y Robles, 2004, Delamaza y Fernández, 2006; Delamaza y Ochsenius, 2008) ya que condicionan la posibilidad de incluir “desde abajo” en reformas descentralizadores que otorguen una mayor centralidad al territorio a la gestión en red. A ellos se suma la desarticulación de la función política, particularmente con las innovaciones que apuntan en esa dirección en los territorios, lo que fragmenta aún más sus potencialidades de incidencia.

Redes y articulación

La noción de red puede asumirse desde dos perspectivas. Por una parte, propone un esquema de interpretación de la relación Estado – Sociedad, como una imagen que relativiza la frontera entre ambos y que remarca la diversidad de actores participantes en la construcción de acción pública. Esta noción enfatiza el carácter horizontal y no jerárquico de las relaciones en los procesos de construcción políticas públicas haciéndose cargo de la interdependencia y complejidad creciente de los temas políticos y sociales. Integra además, una extensión del campo de actores que podrían intervenir en sus diferentes fases, lo que podría redundar en la publicación y democratización del Estado si se incorpora de modo más decidido la participación de la ciudadanía en las decisiones (Cunill, 1999).

Por otra, se hace referencia al “gobierno en red”, como una “condensación del gobierno relacional y territorial” asociada a las redes verticales (internivel) y horizontales (locales) de Gobierno (SUBDERE, 2009b). En el debate actual⁴, la necesidad de apuntar a nuevas formas de interrelación entre actores intergubernamentales, que apunten a un mayor equilibrio de poder y responsabilidades en sus distintos niveles y funciones y a procesos de negociación sobre el planeamiento, presupuestación y control de la gestión pública. Para esta noción de “gobierno en red” “podría aprovecharse la incipiente dinámica de desarrollo que se despliega en torno al territorio y traducirse en instrumentos que incrementen el margen de maniobra sobre los recursos, capacidad de decisión y competencias de los actores de un cierto espacio. Un respaldo más decidido a estas redes de colaboración entre pares contribuirían también a “disminuir una gestión más exclusivamente basada en los automatismos institucionales y en las reglas formales y relaciones de poder, para aumentar el peso de la valoración de resultados en las políticas públicas” (SUBDERE, 2009). Ello, según la hipótesis planteada por SUBDERE (Estudio de articulación de actores, 2009), sería favorecido por la dislocación de algunos mecanismos que determinan relaciones más exclusivamente bilaterales y que comportan decisiones de lógica impositiva. En este sentido, estas dislocaciones podrían contribuir a la desactivación de las relaciones verticales, propias del enfoque burocrático tradicional, que considera que las instituciones pueden operar en soledad en función de sus propios objetivos y metas de trabajo.

Las prácticas que apuntan en la dirección de conformación de redes, están siendo recientemente recopiladas y sistematizadas, en parte por Territorio Chile, abriendo la

⁴ Ver Informe OCD, 2009

posibilidad de realizar algunos estudios empíricos de tipo exploratorio que den cuenta de los arreglos institucionales de colaboración y gestión concertada que se están desarrollando en la escala regional y local. Su análisis, puede contribuir a observar el comportamiento de los actores vinculándolos a una agenda de reformas descentralizadoras, aún cuando es un tipo de información que presenta limitaciones. La principal es la de ser aportada en forma directa por los gestores en el marco de un concurso asociado a estímulos. A pesar de ello, el análisis de esta información puede otorgar algunas pistas sobre los procesos en marcha.

En este estudio, las iniciativas analizadas provienen del nivel local y regional, y tienen como agente impulsor tanto al Estado como a la Sociedad Civil (organizaciones sociales, productivas, indígenas, instituciones sin fines de lucro,). En ellas participan también empresas y asociaciones productivas, gremiales y/o empresariales. El análisis que aquí se efectúa está principalmente enfocado a las relaciones que se tejen entre los diversos actores, y es complementario a otro, que analiza específicamente los procesos de participación ciudadana en las experiencias (De la Maza, 2009).

El informe se ha dividido en tres partes. En la primera se presenta el material utilizado y la metodología empleada. En la segunda, se caracterizan tanto el tipo de experiencias como el tipo de vínculos y articulaciones de los actores en las iniciativas analizadas. Por último, el análisis tipifica las alianzas que se despliegan en estas experiencias y a modo conclusivo, levanta algunas hipótesis y aspectos claves para estudios futuros y para la agenda de descentralización.

II. DATOS Y METODOLOGÍA

Este artículo examina 120 experiencias de desarrollo territorial identificadas por el SGCBPDT. Los 120 casos contemplan acciones colaborativas entre instituciones públicas, de sociedad civil y de mercado de diversos alcances y niveles. Estos han sido seleccionados por el programa Territorio Chile mediante la aplicación de su sistema de evaluación como experiencias que son pertinentes al desarrollo territorial, toda vez que: a) tienen diseños consistentes y coherentes con los objetivos y propósitos que se trazan en torno a un territorio, b) fomentan y propugnan procesos de articulación de actores para el desarrollo y c) dan cuenta de algún nivel de resultados tanto de proceso como de efectos, todos criterios que forman parte del sistema de evaluación y selección de Buenas Prácticas.

La información proviene de la aplicación de una pauta de indagación llamada “Cuestionario de Profundización” que ha sido respondida por agentes impulsores y que están al origen de las iniciativas. Estos, mediante el llenado del Cuestionario, postulan a los beneficios del sistema: reconocimiento público, apoyo en dinero para su fortalecimiento y procesos de aprendizaje y difusión. Ello, salvo en 35 de los casos más relevantes, no han sido investigados en terreno. Estas iniciativas provienen de diferentes regiones del país y se han agrupado en cuatro áreas temáticas asociadas al desarrollo: i) social, ii) desarrollo económico local, iii) medioambiente y ordenamiento territorial y iv) político institucional. Estos cuestionarios han sido compilados durante el año 2008. Se trata de iniciativas que han llevado a cabo procesos diferentes procesos que innovan y o generan vínculos y procesos de concertación entre diversos actores teniendo como objetivos el abordaje de un problema asociado a un espacio territorial.

Metodología de análisis

a) Caracterización Básica: Los Cuestionarios de Profundización indagan datos esencialmente cualitativos. Con ellos, se han construido categorías analíticas y a partir de una acerca de los actores involucrados y sus roles y aportes en las experiencias. El análisis dará cuenta de dos grandes bloques. El primero explora algunos datos cuantitativos.

b) Tipo y Magnitud de los Vínculos y Pautas de relaciones de los diversos actores. En este análisis se observará como se están comportando las alianzas que impulsan los diversos actores, dando cuenta de la magnitud y el tipo de actores involucrados en la totalidad de las experiencias y en cada ámbito temático. Se busca tener una aproximación sobre los procesos de vinculación de actores, identificar aquellos que expresan un mayor dinamismo en las relaciones y si existe alguna pauta de los actores para desarrollar sus relaciones y construir alianzas. Aquí se establecerá el número y tipo de actores que están involucrados en las experiencias, los rangos de aliados que éstas tienen, y como se comporta el sector público y la sociedad civil para desplegar sus vínculos y alianzas.

c) Modelación de las Articulaciones: Otro campo de análisis establece la dirección en que apuntan las relaciones (verticales/horizontales) y si destacan algunas variables y categorías que caractericen los distintos tipos de vinculación o articulación. Se trata de establecer o aproximarse, desde las prácticas a la construcción de modelos de relaciones utilizando las variables contenidas en el formulario.

Para ello se hará una aproximación utilizando los conceptos y modelos construidos por Krueathep, (2008), tras la pregunta si estas alianzas contribuyen más exclusivamente a relaciones verticales o de gobernanza.

Para la construcción de estos modelos de articulación se efectuó una categorización del número de actores involucrados, los roles y funciones que cumplen en la alianza, las capacidades que han sido desarrolladas en cada una de ellas, determinado cuantas de las experiencias están contribuyendo en las diversas direcciones.

Los roles en la alianza son clasificados en roles principales (Participación en la Toma de Decisiones y Financiamiento); Roles de Implementación (Asistencia Técnica y Capacitación); Roles de Apoyo (Logística y Difusión) y Rol como Beneficiario o Destinatario de la experiencia.

Igualmente los aportes de los actores en la alianza se clasifican como estratégicos si: aportan dinero, recursos humanos y otorgan respaldo político; y secundarios cuando: facilitan instalaciones, donan materiales y equipos o gestionan contactos.

Así mismo se tipificó la generación de capacidades para observar cuando estos están contribuyendo a procesos de gobernanza. Para ello las capacidades se clasificaron de acuerdo a lo que las experiencias refieren que los actores están haciendo en conjunto, estableciendo una

gradiente que se supone va profundizando las alianzas y transformando el modelo de vinculaciones. Esta gradiente da cuenta de las siguientes categorías.

Categorización de Capacidades

Capacidades	Descripción de atributos
Operativas	Elaboran proyectos comunes Definen equipos de trabajo que responden a la alianza que se responsabilizan de las tareas. Generan acuerdos de trabajo conjunto: “yo hago, tú haces”
Elaboración de visiones compartidas	Comparten una idea de territorio como espacio geográfico Comparten diagnósticos sobre los problemas que abordan Comparten formas de solución y estrategias de trabajo
Interacción para la acción entre el sector público	Generan espacios regulares de intercambio Se desarrollan mecanismos de comunicación recíproca Intercambian información Buscan construir acuerdos y consensuar la acción Desarrollan relaciones horizontales
Elaboran Propuestas	Identifican soluciones a problemas concretos Sitúan una agenda de discusión Proponen programas Proponen políticas y o marcos legales
Negociación con la autoridad	Se vinculan con actores con poder superior externos a la alianza (hacia arriba) Negocian proyectos, financiamiento y /o respaldo político para sus planes y propuestas
Fomentar la ciudadanía activa	Han ampliado la Inclusión de actores : atienden a la integración de representantes de comunidades atendidas Generan espacios de deliberación con las comunidades (espacios de intercambio, debate y reflexión sobre problemáticas y soluciones) Toman decisiones compartidas con la ciudadanía
Gestión integrada	Planifican, presupuestan , evalúan en procesos conjuntos

III. RESULTADOS

1. Algunos elementos de caracterización general

Más de la mitad de las experiencias corresponden a postulaciones del sector público y provienen mayoritariamente de la iniciativa que se genera en el ámbito de desarrollo económico local y de desarrollo social (tabla 1).

Tabla 1. Número de Experiencias por Tipo de actores y Área Temática

Tipo de Actor	Desarrollo Social	Desarrollo Económico Local	Medioambiente y Ordenamiento Territorial	Desarrollo Político Institucional	Total	%
Actores Públicos	16	24	12	20	72	60
Sociedad Civil	18	14	8	8	48	40
Total	34	38	20	28	120	100

Poco más de la mitad de las experiencias son de cobertura comunal o subcomunal (55,8%). Sin embargo resulta interesante que un cuarto de ellas da cuenta de una cobertura mayor que escapa a la escala de división administrativa del Estado (ciudad o territorio supracomunal) y poco más de un quinto de las experiencias tienen como escenarios la ciudad o la provincia. Mientras que un 2,56% establece ámbitos de acción de alcance internacional (tabla 2).

Tabla N° 2 Numero de Experiencias por Área Geográfica de Cobertura

Área Geográfica	Frecuencia	%
Subcomunal	15	12,5
Comunal	52	43,3
Territorio Supracomunal	15	12,5
Ciudad	16	13,3
Provincia	9	7,7
Región	10	8,3
Países	3	2,5
Total	120	100,0

2. Mapa de Actores Vinculados

El mapa de los actores vinculados a las experiencias suma 995, de los cuales el 66, 2 % corresponde a instituciones del Estado, un 23,9 % a instituciones de la sociedad civil y un 9,8 % a instituciones de mercado. Un 30% de los actores públicos vinculados corresponde a los Servicios Públicos Sectoriales. Le siguen los Municipios o Asociación de municipios, cuya presencia alcanza al 25% de los actores públicos involucrados. Las instituciones sublocales corresponden al 11% (escuela, consultorios). Sobre el nivel local, las instituciones de Gobierno Interior (Gobierno regional o provincial) están con la menor representación (poco más de un 10%) superadas levemente por las instituciones Ministeriales (Ministerios o Secretarías Regionales Ministeriales), las cuales están representadas en un 12% (tabla 4). Ello da cuenta del dinamismo de los Servicios Públicos y los Municipios en los procesos de concertación y de una más débil presencia de los Gobiernos regionales en estos procesos.

En cuanto a la presencia de organizaciones de la sociedad civil prevalecen las organizaciones de base, territoriales o funcionales, (31,5%); le siguen las instituciones de sociedad civil (fundaciones o corporaciones sin fines de lucro (24,3%). Un cuarto corresponde a diversas instituciones (universidades, grupos culturales y asociaciones temáticas de base territorial con una mayor diversidad interna). Un 16% corresponde a grupos asociativos indígenas o de naturaleza gremial o sindical (federaciones de sindicatos, por ej.). La tendencia que refleja a esta estructura de participación de la sociedad civil, sugiere un eje local comunal o subcomunal para el proceso de integración de la sociedad civil en las experiencias identificadas.

Ello ocurre a la inversa en el ámbito de las instituciones de mercado, ya que las asociaciones productivas representan un 31, 7% de los actores involucrados, ampliamente superadas por las empresas que representan el 59,1%. Las asociaciones empresariales son minoritarias (6,2%). Es necesario señalar, sin embargo que la participación de las empresas está subvalorada, toda vez que los cuestionarios consignan información genérica respecto del número de unidades productivas, y que son las asociaciones las que juegan roles de representación en los procesos de articulación o concertación párale desarrollo.

El promedio de vínculos por experiencia es de 8,9 actores, lo que aumenta a 9, 6 para las experiencias de origen estatal y se reduce a 5,7 actores promedio en el caso de las experiencias originadas en la sociedad civil. La cifra global refleja un gran dinamismo de las vinculaciones, particularmente de las relaciones intraestatales que se expresa entre Servicios Públicos y Municipios, lo que plantea la necesidad de examinar la profundidad de esos procesos de articulación, sus contenidos, el carácter de sus relaciones y si estos dan origen a la creación de redes gubernamentales que influyen en el desarrollo territorial, como el proceso indica.

Tabla 3: Número y tipo de actores vinculados a las experiencias de desarrollo de los territorios de la Base del SGCBPDT, 2008

Actores	Número	%
MUNICIPIO O ASOCIACION DE MUNICIPIOS	172	
CORPORACION MUNICIPAL	26	

ESCUELA O LICEO	65	
CONSULTORIOS	14	
SERVICIOS PUBLICOS SECTORIALES	200	
INSTITUCIONES DE GOBIERNO INTERIOR O GOBIERNO REGIONAL	73	
MINISTERIOS O SECRETARIAS REGIONALES MINISTERIALES	80	
OTRAS REPARTICIONES PUBLICAS	29	
Total Sector Público	659	66,2
FUNDACIONES Y CORPORACIONES	58	
ORGANIZACIÓN SOCIAL TERRITORIAL O FUNCIONAL	75	
ORGANIZACIÓN INDIGENA	19	
ORGANIZACIÓN GREMIAL O SINDICAL	20	
IGLESIAS	5	
OTRAS ORGANIZACIONES O GRUPOS DE LA SOCIEDAD	61	
Total Sociedad Civil	238	23,9
ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA	38	
ASOCIACIONES EMPRESARIALES	6	
EMPRESAS	54	
Total Asociaciones Empresariales y Empresas	98	9,8
Total	995	99,9

Ahora, es también importante establecer cuan amplias son las vinculaciones, examinando el número agregado de instituciones que son consignadas como alianzas vínculos en las experiencias (tabla 4). El rango fluctúa desde cero a 20 actores vinculados. Su resultado vuelve a destacar la dinámica de las relaciones que establecen los Servicios Públicos Sectoriales, los Municipios y sus asociaciones, dado que son estas instituciones las que promueven un mayor número de actores al interior de las alianzas. Nótese que las experiencias municipales mayoritariamente están operando en escenarios de vinculación que involucran entre 10 y 20 actores. Igualmente, resulta notable el papel que juegan las organizaciones de la sociedad civil, las cuales aparecen impulsando en cantidad similar alianzas amplias para sus fines. Es necesario, sin embargo, observar con mayor profundidad el comportamiento específico y la pauta de relaciones que siguen las alianzas en estas experiencias. Por otro lado, vuelve a llamar la atención el discreto rol de los organismos de Gobierno Interior.

Tabla 4. Rango de Vínculos por tipo de actor que postula

Tipo de actor	Rango de Vínculos				TOTAL
	0-5	5-10	10-15	15-20	
Sector Público					
Ministerios-SEREMIS			3	1	4
Gobierno Interior	2	4	1	-	7
Servicios Públicos Sectoriales	5	7	4		16
Asociación de Municipios	1	1	3	1	6
Municipios	11	12	11	1	35
Escuelas-Consultorios		4			4

Subtotal	19	26	22	3	72
%	26,3	36,1	30,5	4,1	
Sociedad Civil	13	19	16	-	48
%	27,3	39,5	33,3		

3. Análisis de la pauta o estructura de relaciones desarrollada por el sector público

El análisis de las experiencias desarrolladas por el sector público muestra un despliegue de vinculaciones que alcanza a un promedio de 9,6 actores por experiencia. En general, poco más de la mitad de las experiencias muestra relaciones más bien unilaterales (intraestatales) de vinculación internivel. Los ámbitos temáticos que parecen generar mayor nivel de concertación de este tipo son el área de medioambiente y ordenamiento territorial y el político institucional. Ello, aunque temáticamente la mayoría de las experiencias postuladas por el sector público se ubican en el ámbito de desarrollo económico local, y que este dinamiza relaciones entre una mayor cantidad de actores públicos.

En las experiencias de origen público, la integración de actores de la sociedad civil es en general baja, con no más de 1,5 organizaciones sociales promedio por experiencia. Aunque son de magnitud similar a las que se establecen con organizaciones de mercado, el mayor dinamismo de los vínculos con la sociedad civil se produce en el ámbito del desarrollo social. Si se asocian estos datos al tipo de organizaciones sociales que prevalecen en las alianzas, y a la escala mayoritaria sublocal o comunal en que estas se despliegan, surge la interrogante respecto del tipo de procesos de desarrollo territorial que están ocurriendo más activamente en el país, o, en su defecto, siendo capturados por Territorio Chile, y el diálogo posible de estos procesos con agendas de descentralización que comprometen otras escalas administrativas.

En este sentido, uno de los aspectos a indagar en el estudio es como se comportan las diferentes instancias públicas cuando plasman sus relaciones, en torno a que ámbitos de acción generan los mayores vínculos y con que tipo de instituciones u organizaciones están generando alianzas.

El Municipio

El Municipio destaca en este estudio como un gran catalizador de relaciones para la acción pública. En su práctica esta institución tiende puentes desde el espacio comunal, hacia espacios supracomunales y territoriales mediante procesos asociativos y hacia las instituciones regionales, probablemente en una búsqueda activa de concertar recursos y apoyo para procesos de desarrollo que no puede abordar por sí mismo. Sus alianzas principales son la comunidad local, social y productiva y los Servicios Públicos Sectoriales con quienes teje relaciones activas (tabla 6).

Entre las experiencias de origen municipal identificadas como pertinentes con el desarrollo territorial, destacan dos ámbitos de acción: a) el desarrollo económico local y b) el político institucional. A pesar de ello, es el área de desarrollo social la que cataliza el mayor número de

alianzas con un carácter multilateral (16,7 actores promedio por experiencia) y es el ámbito donde participan prioritariamente servicios públicos regionales, organizaciones sociales y empresas.

Este campo es seguido por el área de desarrollo económico local, en el cual la mayoría de las vinculaciones apuntan hacia la relación interestatal con servicios públicos de la región (4,2 actores promedio). En ese ámbito, consistentemente con el foco de interés, la presencia de las organizaciones sociales disminuye y se incrementa la participación de empresas y asociaciones productivas las que participan en forma minoritaria (2,2 promedio por experiencia), probablemente debido a la debilidad de las asociaciones. En este ámbito es también importante la presencia de vínculos con asociaciones corporativas empresariales dando origen a redes mixtas publico-privadas.

En general, en el patrón de alianzas que genera el municipio, la participación de actores públicos duplica la participación de los actores de la sociedad civil y los vínculos con el mundo productivo-empresarial.

En toda esta actividad, en 38 experiencias con información válida analizada, el municipio condensa aproximadamente un tercio del total de vinculaciones que se expresan en las experiencias que están siendo analizadas (tabla 5).

Tabla 5: Tipo de Relaciones de Municipios por Ámbito de Acción

Municipios	Desarrollo Social	DEL	OT y MA	Pol. Inst.	TOTAL	%
Experiencias	7	15	6	10	38	
Públicos						
Inst. Centrales	10		3	2	15	
Inst. Regionales	22	40	9	11	82	
Inst. Locales	20	20	9	17	66	
Subtotal	52	60	21	30	163	50,5
Sociedad Civil						
Org. Académicas	8	9	1		18	
Fundaciones-ONG	10	3		4	17	
Org. Sociales	26	7	3	8	44	
Voluntariado						
Subtotal	44	19	4	12	79	24,5
Mercado						
Org Productivas	9	16	4	1	30	
Empresas/Asociaciones Empresariales	12	19	4	3	38	
Subtotal	21	35	8	4	68	21,1
Otros						
Redes Mixtas		7		5	12	
Org Internacionales	0	0		1	1	

Subtotal	0	7		6	13	4,0
Total	117	121	33	52	323	100,0
Promedio Vínculos	16,7	8,1	5,5	5,2	11,8	

Servicios Públicos Sectoriales

Las iniciativas sistematizadas y con información válida analizadas que fueron postuladas por los Servicios Públicos Sectoriales (SPS) son 16, una proporción menor del total de experiencias. Aunque es necesario reiterar que éstos están involucrados con mucho dinamismo en la mayoría de las experiencias analizadas, (suman un total de vínculos de 200 en las 118 experiencias, lo que en principio indica que en ellas participan un promedio de SPS). En las experiencias que estos postulan dan cuenta de un promedio de 11, 2 actores con los cuales se articulan y su pauta de relaciones evidencia que sus relaciones son diversas y amplias. Dado su comportamiento los SPS parecen ser un nodo clave intermedio que hace de bisagra en las relaciones intraestatales - locales y regionales-, promoviendo a la vez, vinculaciones entre el Estado y las instituciones empresariales. Este comportamiento es similar en todos los ámbitos temáticos en que las experiencias han sido clasificadas. Ello sugiere que los SPS están respondiendo tanto a la demanda desde abajo como tendiendo puentes propios hacia instituciones diversas, particularmente las de mercado en el área de Medioambiente y Ordenamiento Territorial, ámbito que junto al Político Institucional resultan los más dinámico en la generación de alianzas. Las relaciones más dinámicas son los vínculos intraestatales, que representan cerca del 58% de sus nexos, seguido de las interacción con los sectores de mercado y o productivos. Las relaciones con la sociedad civil son menores (tabla 6). Este rol de los SPS, probablemente impulsado por su necesidad de colocación de recursos en los procesos de desarrollo, no puede dejar de ser considerado en las propuestas u opciones de descentralización en el país y sugiere la necesidad de incorporar una dimensión administrativa a estos procesos con la finalidad de otorgar atribuciones a los Gobiernos Regionales para el despliegue de una direccionalidad territorial a esta dinámica y a los recursos.

Tabla 6. Relaciones de Servicios Públicos por Ámbito de Acción

	Desarrollo Social	DEL	OT y MA	Pol. Inst	Total	%
Numero Experiencias	4	4	4	4	16	
Actores y Vínculos						
Inst Públicas						
Inst centrales	4		2	2	8	
Inst regionales	4	7	16	19	46	
Inst. locales	9	6	13	3	31	
Subtotal	17	13	31	24	85	57,8
Sociedad Civil						
Org. Académicas		1	1	3	5	
Fundaciones _ONG	1	1	1		3	
Org Sociales	5	6	0	2	13	
Voluntariado					0	

Subtotal	6	8	2	5	21	14,3
Org de Mercado						
Org productivas	2	6	0	5	13	
Empresas /Asoc.empresariales		3	11	5	19	
Subtotal	2	9	11	10	32	21,8
<i>Otras Org.</i>						
Redes Mixtas		1	2	8	11	
Org Internacionales/otras			1		1	
Subtotal		1		8	9	6,1
Total	25	31	44	47	147	100
Promedio Vínculos	6,3	7,8	11,0	11,8		

Instituciones de Gobierno Interior

El Gobierno interior, incluido el Gobierno Regional y Gobernaciones desarrollan una pauta diferentes de vinculaciones. En las experiencias analizadas (14) participa un promedio de 4,2 actores, aunque en los ámbitos de desarrollo económico local (Gobernaciones) y político institucional (Gobierno Regional), donde se despliega una mayor iniciativa, el número de instituciones concertadas es mayor y expresa una pauta que incluye mayoritariamente a actores públicos - regionales (SPS) y locales las que representan más del 68% de sus partners. Le siguen en importancia, aunque a una considerable distancia las empresas y redes mixtas. Estos datos unidos, a la información de que este tipo de instituciones representan no más del 10% del total de actores que aparecen involucrados en el total de experiencias, pueden ser indicativos de un rol menos dinámico que los SPS en las acciones por el desarrollo y también de una cierta fractura de los Gobiernos regionales principalmente con la escala comunal. Igual, probablemente asociado a sus atribuciones previas, se observa que prácticamente, estas instancias no juegan roles en el desarrollo social, al menos en la muestra seleccionada por Territorio Chile (tabla 7).

Tabla 7. Relaciones de Gobierno Interior por Ámbito de Acción

	Desarrollo Social	DEL	OT y MA	Pol. Inst.	Total	%
Numero Experiencias	5	2	0	7	14	
Actores y Vínculos						
Públicos						
Inst centrales	1	4		5		
Inst regionales	7	2		14		
Inst. locales	0	1		10		
Subtotal	8	7		29	44	68,8
Sociedad Civil						
académicas	0	1		0		
Fundaciones _ONG	0	1		0		

Org Sociales	0	0				
Voluntariado						
Subtotal	0	2		0	2	3,1
Mercado						
Org productivas	0	2		1		
Empresas /Asoc.empresariales	0	1		8		
Subtotal	0	3		9	12	18,7
Otros						
Redes Mixtas	0	0		6		
Org Internacionales/otras	0	0		0		
Subtotal	0	0		6	6	9,4
Total	8	12		44	64	
Promedio Vínculos	1,6	6,0		6,3	4,6	

En resumen, los actores públicos parecen resultar muy dinámicos en la producción de vínculos intraestatales que tienen un grado alto de densidad. Esta densidad y dinamismo parecen estar siendo impulsadas fuertemente por la vinculación Municipios - Servicios Públicos y en mucho menor medida por las instancias regionales de gobierno, particularmente en las áreas de gestión pública asociadas a los procesos de desarrollo. La pauta general de vinculaciones mayoritariamente unilaterales (intraestatales) no varía sustantivamente en ninguno de los actores analizados en el despliegue de sus iniciativas.

Sociedad Civil

La pauta de relaciones que expresan las experiencias postuladas por la sociedad civil es sin duda numerosa y dinámica ya que cataliza relaciones con cerca de un tercio de los actores involucrados en las experiencias, - jugando casi el mismo rol que juega el municipio, pero con una pauta de relaciones mucho más diversificada. Sus acciones apuntan a establecer vinculaciones con los tres estamentos: hacia el sector público con mayor intensidad predominando las relaciones con las instituciones locales y centrales; con otras organizaciones de la sociedad civil en magnitud un poco menor, y con las organizaciones productivas y de mercado, las cuales en general son tan amplias como con el mundo público y aún más numerosas en el campo del desarrollo económico local. En cuanto al ámbito de acción, el desarrollo de los vínculos en general parece ser más dinámico en el ámbito social y de medioambiente (tabla 8).

Tabla 8: Relaciones de Organizaciones de la Sociedad Civil por Ámbito de Acción

	Desarrollo Social	DEL	OT y MA	Pol. Inst	Total	%
Numero Experiencias	14	11	10	8		
Actores y Vínculos						
Públicos						

Inst. centrales	12	6	6	1		
Inst. regionales	5	11	16	13		
Inst. locales	14	12	11	5		
Subtotal	31	29	33	19	112	34,7
Sociedad Civil						
académicas	6	1	3	2		
Fundaciones _ONG	5	6	5	4		
Org Sociales	24	5	13	12		
Voluntariado	2					
Subtotal	37	12	21	18	88	27,2
Mercado						
Org productivas	12	36	4	4		
Empresas /Asoc.empresariales	11	21	12	3		
Subtotal	23	57	16	7	103	31,9
Otros						
Redes Mixtas		2	3	2		
Org Internacionales/otras	4	5	3	1		
Subtotal	4	7	6	3	20	6,2
Total	95	105	76	47	323	100
Promedio Vínculos	6,8	9,5	7,6	5,9		

4. Procesos de Participación Ciudadana

Adicionalmente y recogiendo los resultados del análisis de participación ciudadana en este tipo de experiencias, (De La Maza, 2009) observamos que en un 72% de las experiencias se incorpora de manera diversa a los ciudadanos en las vinculaciones. Por otra parte, destaca que los vínculos entre actores de la sociedad civil y los actores públicos son mayoritariamente instrumentales y funcionales al diseño e implementación de políticas, y que sólo en un 39% de las iniciativas esos contribuyen a mayores grados de empoderamiento de la sociedad civil participante, y que sólo en un 11% de los casos estas son incorporadas al proceso de toma de decisiones (tabla 9).

Tabla 9: Mecanismos de Participación utilizados por el Sector Público, según objetivos de la participación y Etapas de la Política

ETAPA DE LA POLÍTICA	OBJETIVOS DE LA PARTICIPACIÓN	
	INSTRUMENTALES AL DISEÑO E IMPLEMENTACION DE LAS POLITICAS	EMPODERADORES DE LA CIUDADANIA PARA LA CONSTRUCCION DE GOBERNANZA
Información	6	15
Diagnóstico y formación de agenda	3	5
Formulación de políticas	6	1

En adopción de Decisiones	19	10
Implementación	16	3
Evaluación y reformulación	2	-
TOTAL MECANISMOS	52	34

N = 72 iniciativas del Sector Público

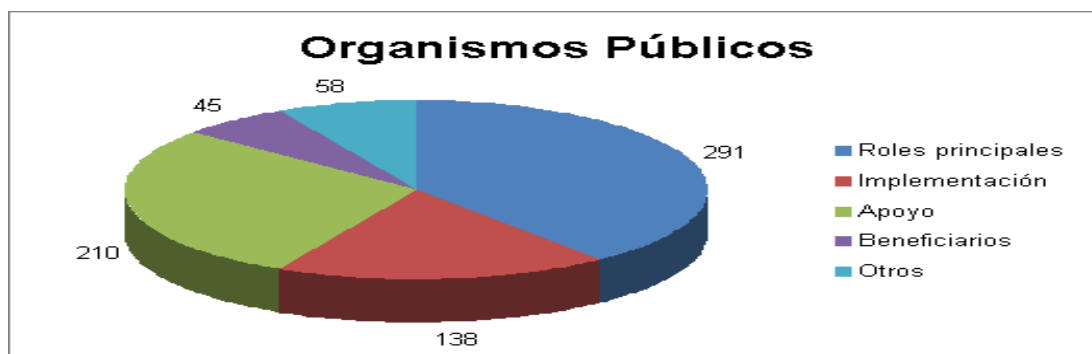
5. Tipos de Relaciones que se construyen en las alianzas

Roles de los Actores

No basta con saber hacia quienes tienden puentes los diferentes actores y el número de actores involucrados en estos procesos, sino es también fundamental analizar el tipo de roles que estos están jugando en las alianzas y articulaciones. Si se observa esta dimensión, se puede señalar que en general los actores juegan más de un papel en ellas, (3,6 en promedio), es decir, combinan formas de apoyo y participación asociadas a funciones diversas en las distintas experiencias. Los roles en la alianza pueden ser clasificados en roles principales (Participación en la Toma de Decisiones y Financiamiento); Roles de Implementación (Asistencia Técnica y Capacitación); Roles de Apoyo (Logística y Difusión) y Rol como Beneficiario o Destinatario de la experiencia.

El análisis del rol de los actores en las experiencias postuladas por organismos públicos nos indica que más de dos tercios de los actores involucrados juegan roles significativos en las experiencias, pero la mitad de ellos están vinculados en una pauta de relaciones de tipo vertical. En efecto, mientras un 48% de los actores involucrados están participando de la toma de decisiones y del financiamiento, un 46% están contribuyendo con roles de implementación (18%) o de apoyo a la experiencia (28%), lo que indica una colaboración activa pero no indica propiamente un proceso de articulación entre sí. Sólo un 13% está indicado como participante en otros roles (aporta información por ejemplo) o directamente como beneficiario de las acciones.

Grafico 1: Roles de los actores en experiencias postuladas por Organismos Públicos



Respecto de las experiencias provenientes de la sociedad civil, los actores que juegan roles significativos son proporcionalmente menores. Sólo un 30% participa de la toma de decisiones y/o el financiamiento mientras que un 39% juega roles de apoyo (24,6%) o de implementación (14%). Llama la atención que un 30% está indicado como otros roles, principalmente beneficiarios, lo que puede referirse en principio al tipo de relación que construyen las instituciones de la sociedad civil con las organizaciones sociales, las universidades con instituciones públicas, o las asociaciones u organizaciones de segundo grado con las organizaciones de base.

Grafico 2: Roles de los actores en experiencias postuladas por la Sociedad Civil



En ambos casos, sin embargo, en cerca de la mitad de las relaciones o vínculos que se establecen en las experiencias se están generando procesos compartidos de toma de decisiones y financiamiento que interesa observar en más profundidad, ya que están dando cuenta del tipo de diálogo y articulación que se está produciendo entre casi 500 instituciones públicas y de sociedad civil vinculadas en las prácticas analizadas.

Aportes de los Actores

Los aportes claves a la alianza son tres: aporte en dinero para el financiamiento de las iniciativas, en recursos humanos para su gestión e implementación y, apoyo institucional, que equivale al apoyo político de autoridades de diferentes niveles. Estos tres tipos de aporte se expresan principalmente en la triada SPS- Municipios e - instituciones de Gobierno, ya sea Gobierno Interior o Ministerial. Esto refuerza la idea de que los procesos de desarrollo que las experiencias están abordando, se sostienen materialmente en las relaciones internivel e intraestatales. Las organizaciones de la sociedad civil que participan contribuyen principalmente con recursos humanos, otro tipo de aportes (información valiosa por ejemplo,) y contribuyen en la gestión de contactos, ya que tienden puentes hacia la base social u otros actores públicos (tabla10)

Tabla N° 10. Tipo de Aporte Según Tipo de Actores

Tipo de actor	Aporte del actor							Total
	Dinero	Facilitan instalaciones	Recursos humanos	Materiales y/o equipos	Patrocinio y/o apoyo institucional	Gestión de contactos	Otro tipo de compromiso	
Sector Público	196	105	188	20	125	67	49	650
Sociedad Civil	32	34	88	6	36	49	55	261
Empresas y Asociaciones Empresariales	19	7	5	11	5	5	24	58
TOTAL	247	146	281	37	164	121	128	974

Aliados Estratégicos

A pesar de lo anterior, sólo un tercio de las alianzas de los distintos actores son consideradas estratégicas para el desarrollo de su quehacer. Los Servicios públicos y las instituciones de Gobierno interior son más restrictivos en asignar ese carácter a sus aliados. La mayor amplitud para definir esta categoría se expresa en las redes mixtas, los municipios y en las organizaciones de la sociedad civil. (tabla9). Cabe señalar, sin embargo, que parecen fundamentar la calidad de aliado estratégico a los actores con los cuales se vinculan, son más bien diversas. Un eje es el respaldo político a la acción (23%), el que dispongan de recursos de valor para el ámbito de acción, como instrumentos de apoyo al desarrollo del ámbito, tecnología y otros, (10%) y el que sean capaces de aglutinar a los destinatarios de una política cuya inclusión es necesaria. (8%). Luego las visiones se dispersan en razones asociadas a la prestación de servicios especializados, la contribución a procesos de capacitación y otras funciones más bien específicas, que parecen depender del tipo de experiencias, su grado de maduración y necesidades asociadas a su sostenibilidad (tabla 11)

Tabla 11. Número y porcentaje de Aliados Reconocidos como Estratégicos por Tipo de Instituciones Postulantes

Alianzas Estratégicas	Actores N°	Aliados estratégicos	%
Actores Públicos			
Municipios	323	110	34,5
Servicios Públicos	174	41	23,5
Inst Gob Interior	64	13	20,3
Sociedad Civil			
Org /instituciones	323	119	36,8
Asociaciones productivas/empresas	16	0	0,0
Redes	69	25	36,2
Sin Información	26		
	995	308	30,9

Desarrollo de Capacidades Colectivas

Las capacidades de articulación han sido asociadas en parte a lo que identifican como que hacer y lo que saben hacer los actores en conjunto. (SUBDERE, 2009,b). El análisis actual revela que en general en estas experiencias los actores han logrado desplegar capacidades diversas, algunas con mayor propiedad que otras. En general destacan el haber aprendido a trabajar operacionalmente en conjunto realizando una gestión basada en el “tú haces - yo hago”. En el proceso de trabajo conjunto se han ido desplegando capacidades para pasar del diagnóstico compartido y el acuerdo sobre proyectos específicos, a la construcción de visiones comunes sobre el desarrollo, el territorio y los desafíos que este comporta, lo que contribuye a consolidar alianzas de largo plazo. Un tercer aspecto relevado es que han aprendido a interactuar con otros organismos públicos concertando voluntades de acción alrededor de esas visiones. Sin embargo, también el análisis da cuenta de la debilidad de dos ámbitos de capacidades para el desarrollo territorial: a) las capacidades para elaborar propuestas que sean técnica y políticamente viables para ser gestionadas aprobadas son reconocidas como capacidades instaladas en poco menos de un tercio de las experiencias, y b) menos de un quinto reconoce competencias y capacidades para negociar exitosamente con autoridades sus propuestas. Si se asume, que estas experiencias son valiosas porque representan procesos de construcción del desarrollo territorial en distintos grados de madurez, ello también es indicativo de la fractura de estos procesos y de los actores que las llevan adelante con el estamento político. Habría que indagar más profundamente en aquellas que si reconocen haber desarrollado una competencia en ese ámbito. Las capacidades para fortalecer la ciudadanía son reconocidas en menos de la mitad de las experiencias y adicionalmente, cerca de un 30% de las experiencias no reconoce la generación de capacidades como parte de su quehacer. Probablemente en esas experiencias, se estén produciendo los vínculos de modo más vertical e instrumental (tabla12).

Tabla 12: Capacidades Generadas en las Alianzas

Capacidades Generadas	Numero de Experiencias	%
No ha generado capacidades	34	28,3
Visiones Compartidas	77	64,1
Interacción con organismos públicos	67	55,0
Elaboración de Propuestas	45	37,5
Negociación con autoridades	22	18,3
Fortalecimiento de la ciudadanía	50	41,6
Gestión y operación	88	73,3

Tipo y naturaleza de los acuerdos establecidos en las alianzas

Interesó en este acápite indagar por la consistencia de los datos anteriores (capacidades generadas) con la naturaleza del funcionamiento y en torno a que giran los acuerdos, las visiones comunes y proyectos que se están relevando en las alianzas. En la mayoría de las

experiencias se da cuenta de un funcionamiento sistemático de los vínculos (84,2%). Estas corresponden principalmente a las iniciativas generadas por el sector público que presentan mayor institucionalización de los espacios de cooperación. A pesar de ello, sólo en una de cada 4 experiencias logra transformar estos acuerdos en arreglos formalizados de cooperación para el desarrollo (tabla 14).

Tabla 13: Tipo de Acuerdos que se establecen en las alianzas

Tipo de Acuerdos	Nº	%
acuerdos puntuales de cooperación	16	13,7
Acuerdos sistemáticos de cooperación	69	59,0
Arreglos formalizados de cooperación	32	27,4
Total general	117	100,0

A pesar de este funcionamiento sistemático que genera acuerdos de cooperación, al observar la naturaleza de los acuerdos que se expresan en las experiencias, más de la mitad (51,3%) está concentrada en acuerdos para la información y difusión y para el fortalecimiento de las capacidades humanas, lo que está probablemente asociados a programas y políticas de naturaleza sectorial. Un grupo importante sin embargo, (46,9%) que es importante tener en consideración esta generando acuerdos sustantivos relacionados con procesos de modificación de las condiciones iniciales detectadas en un territorio, lo que implica, políticas, proyectos y financiamiento. Adicionalmente, un pequeño número avanza hacia cambios organizacionales, cambio de reglas y o medidas legales. (tabla15)

Tabla 14. Naturaleza de los Acuerdos en las Alianzas,
Experiencias Postuladas a Territorio Chile, 2008

Naturaleza de los Acuerdos	Nº	%
Cooperación en información y difusión	34	28,6
Cooperación en desarrollo de capacidades humanas	27	22,7
Cooperación en modificación de la situación inicial por medio de medidas concretas de política, proyectos, financiamiento	52	43,7
Cooperación en cambios organizacionales en las instituciones	3	2,5
Cooperación en el cambio de reglas, mediante medidas legales	2	1,7
No construye acuerdos	1	0,8
Total general	119	100,0

Por último en este acápite, se indican las necesidades de fortalecimiento de capacidades que las experiencias indican como importantes. Como se observa, poco más de dos tercios de las experiencias indican como relevantes necesidades más instrumentales, aunque algunas de ellas calves para su gestión: fortalecer sus competencias para la identificación del territorio, la elaboración de propuestas, la capacidad de negociar con las autoridades y de manejar instrumentos de financiamiento para sus planes. Ello podría orientar a Territorio Chile en sus programas de capacitación y transferencia de competencias. Ahora, dada la relevancia del enfoque de gobernanza y democracia y de los resultados obtenidos sobre la naturaleza de las interacciones y de las alianzas, es importante reforzar este aspecto como un recurso para el

desarrollo, tanto entre el sector público como entre este y la sociedad civil, ya que a pesar de los límites que se observan en el proceso de construcción y gestión de alianzas y en la gestión de procesos participativos, estas no aparecen en la mayoría de las experiencias como una necesidad para el fortalecimiento de capacidades (tabla 16)

Tabla 15: Necesidades de Fortalecimiento de Capacidades Indicadas en las Experiencias postuladas a Territorio Chile, 2008

Necesidades de fortalecimiento	N°	%
No demanda	3	2,5
De operacionales y gestión	3	2,5
De interacción y gestión de alianzas	7	5,9
De manejo de instrumentos de financiamiento	16	13,6
De enfoques, conceptos, mecanismos y metodologías de participación	8	6,8
De elaboración de propuestas	26	22,0
De identificación del territorio	32	27,1
De negociación con autoridades	23	19,5
Total general	118	100,0

6. Modelando las relaciones desde las prácticas

Como ya se señalara en la metodología, en este acápite se establece, a partir de la caracterización de los vínculos que se desarrollan en la experiencias, a que tipo de relaciones están contribuyendo las prácticas, y determinar si existe un núcleo de experiencias que pueda ser observado con mayor profundidad para fines de aprendizaje sobre la gestión el territorio y los procesos de Gobernanza.

El análisis indica la existencia de dos tipos de articulaciones o vinculaciones y dos subcategorías que pueden caracterizarse de la siguiente forma:

a) Modelo vertical: en este tipo de modelo se desarrollan relaciones cercanas a la gestión tradicional entre actores públicos y de sociedad civil o privados. Parte de las funciones públicas son delegadas al escalón administrativo local que cumple roles y funciones de ejecución de proyectos que se basan en regulaciones y reglas formales existentes. Las alianzas son de naturaleza vertical toda vez que comportan procesos de interacción puntuales y orientados al intercambio de información, no hay toma de decisiones conjuntas o acuerdos sustantivos. En algunos casos, las instituciones involucran a actores de la sociedad civil principalmente en la fase de diagnóstico y obtención de información De acuerdo al análisis del Cuestionario hecho se clasificará en este modelo a aquellas experiencias que cumplan con las siguientes condiciones: En este no se valoran ni se impulsan procesos de alianzas ni de relaciones constantes con otros actores públicos o de sociedad civil. La información es concentrada, no se comparte y no existen mecanismos de inclusión o instrumentos que faciliten el diálogo entre actores para construir agendas comunes y facilitar el espacio de interacción con autoridades. Se

opera más bien desde la jerarquía que otorgan las reglas y la consulta al expertizaje externo para resolver áreas de interés o nudos críticos de la gestión. En este sentido son procesos autoritarios y que contribuyen a la formación de elites tecnificadas (Krueathep, 2008). En este tipo de relaciones podemos encontrar dos modos de relación, que se diferencian por los grados de apertura que conllevan a la interacción con otros:

- i) El Modelo propiamente vertical
- ii) El Modelo Consultativo: que contiene mayores grados de apertura. Aquí, las instituciones públicas regionales o sectoriales aunque lideran de modo jerárquico la agenda y la resolución de problemas, abren espacios de interacción y desarrollan espacios de diálogo con otros actores, sean estos municipios o agentes locales, de sociedad civil o privados. Se generan mecanismos de interacción puntuales, para intercambio de información, difusión, levantamiento de una agenda, mejoramiento del capital humano. Se aprende a interactuar y a concertar acuerdos operacionales. Se abren espacios de consulta a la sociedad civil aunque las decisiones en general se toman en espacios reducidos y que no las involucran.

Las Relaciones de Gobernanza

Aquí el énfasis está puesto en la naturaleza y alcance de los procesos de interacción activa entre grupos de actores más amplios que han ido construyendo metas comunes, y que apuntan hacia procesos de descentralización. Podemos también distinguir dos tipos de relaciones:

a) El modelo colaborativo: desde los actores se estimulan el desarrollo de vinculaciones amplias, con variadas conexiones con actores públicos, sociales y privados. Entre ellos se comparten aspectos del proceso de trabajo, y pueden tener visiones comunes pero estas no modelan la dirección del quehacer, la toma de decisiones es más bien concentrada en pocas instituciones, principalmente públicas. Los actores pueden proveer financiamiento a iniciativas, y establecer acuerdos sobre formas de operación. Las interacciones son más bien sistemáticas y basadas principalmente en acuerdos operativos, de asistencia técnica y apoyo al desarrollo de las iniciativas. La sociedad civil es parte de procesos de consulta y participa en la ejecución de acciones, aunque está ausente de la toma de decisiones.

b) El Modelo territorializado: este apunta a procesos descentralizadores. Se caracteriza por la interacción de variados actores que toman parte en los asuntos del desarrollo territorial. La administración pública de mayor jerarquía no juega un rol dominante, sino comparte procesos de planificación, evaluación y gestión conjunta con otros, desarrollando el rol clave de integración de una red de instituciones y organizaciones. Es un modelo más inclusivo de actores que están tomando decisiones y aportando financiamiento. Son espacios más inclusivos de la sociedad civil y los espacios y mecanismos de participación no son instrumentalizados sino más empoderadores. Los actores de la alianza, comparten visiones, estrategias y actúan sobre la base de acuerdos operativos siguiendo procesos de acción conjunta. La base de la operación de la alianza no es la actividad sectorial sino el territorio.

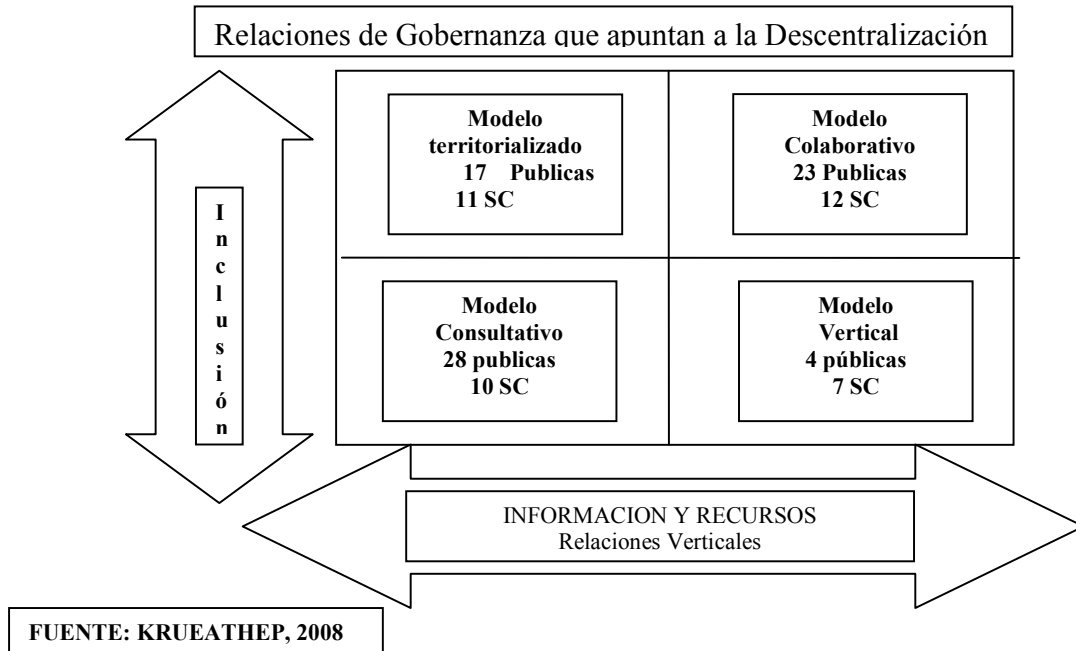
Atendiendo a los roles y a la fase de desarrollo en que se encuentran las alianzas, se ha buscado identificar el tipo de experiencias que estarían reforzando el modelo de relaciones verticales o contribuyendo a relaciones de gobernanza. Para ello las experiencias se han clasificado en los

diferentes modelos de articulación de actores según el cumplimiento de las siguientes condiciones, asociadas a las variables disponibles en los cuestionarios:

Variables	Relaciones Verticales		Relaciones de Gobernanza	
	Modelo Vertical	Modelo Consultativo	Modelo Colaborativo	Modelo Territorializado
Grados de institucionalización	Acuerdos puntuales de cooperación	Acuerdos puntuales de cooperación	Acuerdos sistemáticos de cooperación	Arreglos sistemáticos de cooperación que adquieren cierta formalización
Espacios de Articulación	Intercambio de información	información y/o construcción de agenda/diseño de políticas	Información/agenda/formulación de políticas de desarrollo/gestión conjunta	Todos los anteriores, pueden sumar la evaluación y control.
Rol del nivel regional o sectorial	Concentran los roles principales (Tomadores de decisiones y o financistas)	Concentran los roles principales (Tomadores de decisiones y o financistas)	Forman parte de instancias conjuntas de toma de decisiones y de financiamiento	Forman parte de instancias conjuntas de toma de decisiones y de financiamiento
Roles de los niveles locales	Implementación y apoyo	Implementación y apoyo	Forman parte de instancias conjuntas de toma de decisiones y financiamiento	Forman parte de instancias conjuntas de toma de decisiones y de financiamiento
Roles de la sociedad civil	Apoyo y/o implementación	Aporta información Apoyo y o implementación	Información, agenda, Implementación	Forman parte de instancias conjuntas de toma de decisiones y/o financiamiento
Funcionamiento	Puntual	Puntual	Sistemático	Sistemático
Capacidades creadas	No generan	Operativas	Visiones comunes, interacción, operación, fomento ciudadanía	Visiones comunes, interacción, operación, gestión, fomento ciudadanía
Tipo de Acuerdos	No se señalan	Información, difusión, fortalecimiento	Cooperación en modificación	Cooperación en modificación de la situación

		de capital humano	de la situación inicial por medio de medidas concretas de política, proyectos, financiamiento	inicial por medio de medidas concretas de política, proyectos, financiamiento, Cooperación en cambios organizacionales en las instituciones Cooperación en el cambio de reglas, mediante medidas legales.
Mecanismos de participación	No se consignan o son de información	Información, consulta no vinculante y/o instrumentales	Empoderadores, consulta vinculante agenda,	Empoderadores, consulta vinculante, gestión compartida

Los resultados encontrados con respecto a esta clasificación, se pueden observar en el siguiente diagrama: Fig.1. Tipología estratégica para el quehacer de redes de concertación



IV. ANÁLISIS CONCLUSIVO

La mayoría de estas experiencias se despliegan en los espacios comunales o subcomunales. Sin embargo un grupo importante tiene como ámbito de cobertura unidades espaciales mayores, que integran el territorio, la ciudad o la provincia, lo que indica la existencia de un activo para el desarrollo territorial.

En estas experiencias existe una amplia red de vinculaciones entre actores diversos. En ellas tanto Municipios como los Servicios Públicos Sectoriales y las Organizaciones de la Sociedad Civil destacan como actores muy dinámicos en la producción de vínculos. Los datos dan cuenta de un gran dinamismo de las vinculaciones, intraestatales, particularmente de las relaciones que se despliegan entre Servicios Públicos y Municipios.

En efecto, poco más de la mitad de las experiencias muestra relaciones más bien unilaterales (intraestatales) de vinculación internivel. Los ámbitos temáticos que parecen generar mayor nivel de concertación de este tipo son el área de medioambiente y ordenamiento territorial y el político institucional.

En las experiencias de origen público, la integración de actores de la sociedad civil es en general baja, con no más de 1,5 organizaciones sociales promedio por experiencia. Aunque son de magnitud similar a las que se establecen con organizaciones de mercado, el mayor dinamismo de los vínculos con la sociedad civil se produce en el ámbito del desarrollo social. Si se asocian estos datos al tipo de organizaciones sociales que prevalecen en las alianzas, y a la escala mayoritaria sublocal o comunal en que estas se despliegan, surge la interrogante respecto del tipo de procesos de desarrollo territorial que están ocurriendo más activamente en el país, o, en su defecto, siendo capturados por Territorio Chile, y el diálogo posible de estos procesos con agendas de descentralización que comprometen otras escalas administrativas.

El Municipio destaca en este estudio como un gran catalizador de relaciones para la acción pública. En su práctica esta institución tiende puentes desde el espacio comunal, hacia espacios supracomunales y territoriales mediante procesos asociativos y hacia las instituciones regionales, probablemente en una búsqueda activa de concertar recursos y apoyo para procesos de desarrollo que no puede abordar por sí mismo. Sus alianzas principales son la comunidad local, social y productiva y los Servicios Públicos Sectoriales con quienes teje relaciones activas

Dado su comportamiento los SPS parecen ser un nodo clave intermedio que hace de bisagra en las relaciones intraestatales - locales y regionales-, promoviendo a la vez, vinculaciones entre el Estado y las instituciones empresariales. Este comportamiento es similar en todos los ámbitos temáticos en que las experiencias han sido clasificadas. Ello sugiere que los SPS están respondiendo tanto a la demanda desde abajo como tendiendo puentes propios hacia instituciones diversas, particularmente las de mercado en el área de Medioambiente y Ordenamiento Territorial, ámbito que junto al Político Institucional resultan los más dinámico en la generación de alianzas. Las relaciones más dinámicas son los vínculos intraestatales.

El análisis del rol de los actores en las experiencias postuladas por organismos públicos nos indica que más de dos tercios de los actores involucrados juegan roles significativos en las experiencias, pero la mitad de ellos están vinculados en una pauta de relaciones de tipo vertical

Los aportes claves a la alianza son tres: aporte en dinero para el financiamiento de las iniciativas, en recursos humanos para su gestión e implementación y, apoyo institucional, que equivale al apoyo político de autoridades de diferentes niveles. Estos tres tipos de aporte se expresan principalmente en la triada SPS- Municipios e - instituciones de Gobierno, ya sea Gobierno Interior o Ministerial. Esto refuerza la idea de que los procesos de desarrollo que las experiencias están abordando, se sostienen materialmente en las relaciones internivel e intraestatales

El análisis actual revela que en general en estas experiencias los actores han logrado desplegar capacidades diversas, algunas con mayor propiedad que otras. En general destacan el haber aprendido a trabajar operacionalmente en conjunto realizando una gestión basada en el “tú haces - yo hago”. En el proceso de trabajo conjunto se han ido desplegando capacidades para pasar del diagnóstico compartido y el acuerdo sobre proyectos específicos, a la construcción de visiones comunes sobre el desarrollo, el territorio y los desafíos que este comporta, lo que contribuye a consolidar alianzas de largo plazo. Un tercer aspecto relevado es que han aprendido a interactuar con otros organismos públicos concertando voluntades de acción alrededor de esas visiones. Sin embargo, también el análisis da cuenta de la debilidad de dos ámbitos de capacidades para el desarrollo territorial: a) las capacidades para elaborar propuestas que sean técnica y políticamente viables para ser gestionadas aprobadas son reconocidas como capacidades instaladas en poco menos de un tercio de las experiencias, y b) menos de un quinto reconoce competencias y capacidades para negociar exitosamente con autoridades sus propuestas

Respecto del modelo de articulaciones, el resultado de este intento de clasificación presenta algunas dificultades, particularmente cuando se trata de experiencias que provienen de la sociedad civil y de relaciones de nivel subcomunal. Las vinculaciones que generan cerca de la mitad de las experiencias (46,5%) parecen ser de carácter más bien vertical, aunque se ubican mayoritariamente en el modelo consultativo de relaciones. Es decir, contemplan mecanismos de interacción puntuales para construir acuerdos de difundir información, mejorar los recursos humanos, establecer agendas u operacionalizar proyectos y financiamiento, incorporando réditos para las partes involucradas. En el caso de las experiencias públicas este modelo puede funcionar en un marco de relaciones sistemáticas e incluso basadas en acuerdos formales. Esta variable por lo tanto no discrimina respecto del carácter de las relaciones. Otro elemento que surge es que este tipo de relaciones se produce mayormente cuando son menos los actores que están involucrados en las alianzas. Tiende a coincidir con un número menor a 6 actores vinculados a las experiencias.

De otro lado, poco más de la mitad se ubican en relaciones de tipo más horizontal, la mayoría en el modelo colaborativo (29%). En este tipo de alianzas tienden a participar un número mayor de actores y a ser impulsadas por asociaciones territoriales (asociaciones de municipios, por ejemplo) y o de actores específicos (asociaciones indígenas, federaciones, etc.). En el modelo colaborativo sin embargo, la sociedad civil ingresa con menor nivel de incidencia en las

decisiones. Estas experiencias tienden a concertar agenda, a desplegar acuerdos operativos y de financiamiento tras finalidades de modificar la situación inicial de un cierto espacio geográfico o en un ámbito temático específico, construyendo acuerdos que buscan formular agendas de desarrollo.

Cabe destacar, que un 23% de las 118 experiencias analizadas están apuntando hacia una gestión territorializada, con actores amplios, dando cuenta de una gestión más democrática y horizontal. Destaca la capacidad propositiva, y el que hay un número de instituciones públicas y de sociedad civil que forman parte de la toma de decisiones. Estas podrían estar apuntando a un modelo de gobernanza. La mayoría de estas experiencias fueron premiadas por Territorio Chile y nos indican la necesidad de generar procesos de capacitación y de desarrollar estudios de caso referidos a su efectividad en las tareas del desarrollo.

Bibliografía

Aguilar F,Luis. (2005) Gobernanza y justicia. Flacsso-Mexico. Abril.
<http://focal.ca/pdf/aguilan.pdf>

Agranoff, R., and M. McGuire, 2003. Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments. Washington, DC: Georgetown University Press.

Bardach, E., 1998. Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Fernández, M (2002). Experiencias Innovadoras de Gestión Local: ¿pequeñas islas en el océano o el germen de otra lógica en las políticas públicas? En: Innovaciones, democracias y ciudadanía en la gestión pública local. Editor. Alvarado R. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile. Santiago, Agosto

Joussoa, U. (2003) Human Rights Approach to Development Programming. UNICEF, Eastern and South Africa Regional Office. April.

Krueathap, W (2008) Collaborative Network Activities of Thai Subnational Governments: Current Practices and Future Challenges International Public Management Review _Volume 9. IS 2, pp. 15-30 <http://www.idt.unisg.ch/org/idt/ipmr.nsf/>

Le Gales, P (2007) “Las Ciudades Europeas: Conflictos Sociales y Gobernanza”. Comunidad Autónoma de Madrid. Servicio de Documentación y Public. Ed. Madrid.

Mayntz, R __ (1998) New Challenges to Governance Theory. Jean Monet Chair Papers No. 50, European University Institute

_____ (2001) El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 21. Octubre. Caracas.

Rhodes, R. A. W. (1997) Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.

Scharpf, Fritz (1993) Coordination in Hierarchies and Networks. In: Fritz W. Scharpf (ed.) Games and Hierarchies and Networks. Analytical and Theoretical Approaches to the Study of Governance Institutions. Frankfurt/Main: Campus, pp. 125-165.

SUBDERE: (2007) Informe de coyuntura “modelo institucional de los Gobiernos Regionales”. División de Políticas y Estudios. Subsecretaría de Desarrollo Regional Octubre, Santiago de Chile

SUBDERE, (2008a). Proyecto de Ley que modifica la ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional y otros cuerpos legales en materia de descentralización.

Minuta explicativa. División de Políticas y Estudios. Subsecretaría de Desarrollo Regional
Mayo, Santiago, Chile.

SUBDERE, (2008b). Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Publicas Regionales.
Departamento de Políticas y Descentralización. División de Políticas y Estudios. Subsecretaría
de Desarrollo Regional y Administrativo. Octubre. Santiago. Chile.

SUBDERE (2009a) Informe de Desarrollo Territorial sobre Chile. Síntesis descriptiva.
División de Políticas y Estudios. Subsecretaría de Desarrollo Regional
Febrero, Santiago, Chile

SUBDERE (2009b). Articulación y Actores para la Descentralización. División de Políticas y
Estudios. Subsecretaría de Desarrollo Regional Abril, Santiago de Chile

Ruano de la Fuente, JM “La gobernanza como forma de acción pública y como concepto
analítico” Gestión Pública Local, área pública de CC.OO., Madrid 1996.