



REDES POLÍTICAS Y PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN: EL CASO DE CUATRO REGIONES EN CHILE

Guillermo Díaz López¹

Resumo

Este trabajo tiene como objetivo conocer y comparar las dimensiones que conforman las redes políticas y su presencia en procesos de descentralización, a través de la implementación de políticas públicas en cuatro regiones en Chile. Para ello se aplicó una metodología de tipo cualitativa que consistió en el análisis de fuentes primarias y secundarias, y principalmente la realización de 44 entrevistas a actores públicos y privados que participaron de forma directa en la implementación de programas públicos. Los resultados mostraron distintos comportamientos de las redes políticas analizadas en cada una de las regiones; destacándose diferencias en la interacción e integración de las redes y sus respectivos integrantes, como también en la gestión intercambio de recursos y poder, al momento de impulsar políticas públicas. Entre las conclusiones se destaca la importancia de las trayectorias históricas, rutinas o prácticas que tienen los territorios para desarrollar redes políticas en el marco de un problema o política pública a nivel regional. Es decir, la experiencia de actores territoriales en espacios asociativos, facilita el desarrollo de redes políticas que puedan colaborar o resolver algún problema público, en un ámbito territorial. Por lo tanto, al implementar políticas de descentralización socio-política, es necesario una mirada analítica sobre cómo las redes políticas puede ser una instancia donde se

Recebimento: 19/1/2016 • Aceite: 6/6/2017

¹ Doctor en Planificación Territorial y Desarrollo Regional, Universidad de Barcelona, España. Académico/Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Regional, Local y Políticas Públicas (CEDER), Universidad de Los Lagos, Chile. E-mail:

conjugan intereses de diferentes actores para soluciones comunes, desde una perspectiva territorial/regional.

Palavras-chave: Redes políticas; Descentralización; Políticas públicas.

POLICY NETWORKS AND DECENTRALIZATION PROCESSES: THE CASE OF FOUR REGIONS IN CHILE

Abstract

This work aims to know and compare the dimensions that make up the political networks and their presence in decentralization processes, through the implementation of public policies in four regions in Chile. To this end, a methodology of qualitative type was applied, which consisted in the analysis of primary and secondary sources, and mainly the performance of 44 interviews with public and private actors that participated directly in the implementation of public programs. The results showed different behaviors of the political networks analyzed in each of the regions; highlighting differences in the interaction and integration of the networks and their respective members, as well as in the management of the exchange of resources and power, when promoting public policies. The conclusions highlight the importance of the historical trajectories, routines or practices that the territories have to develop political networks within the framework of a problem or public policy at the regional level. That is, the experience of territorial actors in associative spaces, facilitates the development of political networks that can collaborate or solve a public problem, in a territorial area. Therefore, when implementing policies of socio-political decentralization, an analytical look is needed on how political networks can be an instance where the interests of different actors are combined for common solutions, from a territorial / regional perspective.

Keywords: Political networks; Decentralization; Public politics.

Introducción

Los enfoques analíticos sobre redes políticas presentes en procesos de descentralización, surge como una línea de investigación en el marco de la ciencia política. Existen diversos elementos de las redes políticas que están presentes en procesos de descentralización, como es la implementación de políticas de coordinación y la articulación de actores, que fomenta la constitución de redes para influir en las decisiones políticas a nivel territorial y en la asignación de recursos. Por otro lado, la variedad de intereses representado dentro de las redes de políticas, afectan las políticas públicas e influyen en la toma de decisiones y en sus resultados. Por lo tanto, el desarrollo de redes políticas en procesos de descentralización puede afectar el diseño, implementación y resultados de políticas o programas públicos. Este artículo relata el comportamiento de las redes políticas en 4 regiones del Chile a través de la implementación de instrumentos públicos de descentralización, en este caso las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP). Para ello se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores públicos y privados que participaron de forma directa en la implementación de políticas públicas a nivel territorial y el análisis de información secundaria.

Redes políticas y redes de políticas públicas.

Las redes políticas es una forma de analizar el comportamiento de políticas públicas, que en su génesis e implementación considera la participación de diversos actores/instituciones involucrados en algún problema público o solución que se pretende resolver. Entenderemos por redes políticas aquellos procesos de interacción entre diferentes miembros/instituciones (públicos, privados y sociales) que participan en el diseño e implementación de políticas públicas; a través de acuerdos, decisiones y asignaciones de recursos, en virtud de una concertación de programas o proyectos públicos (BEVIR; Richards, 2009). En las redes políticas, los sujetos políticos son los representantes de instituciones públicas, y por lo general, responsables de la implementación de alguna política pública u otra medida. También, serán sujetos políticos, instituciones privadas, empresariales, gremiales, que se han integrado en el diseño y/o implementación de una política pública. Del mismo modo, se considera al nivel municipal como instancia de gobierno con su particularidad -, y todos aquellos que legalmente pueden participar en la gestación e implementación de alguna política pública (KRUEATHEP; Riccucci, Suwanmala, 2010). Por lo tanto, el enfoque de redes políticas mira a los procesos políticos

en términos de relaciones verticales y horizontales para definir políticas públicas, en este caso para el desarrollo regional y local.

Respecto al diseño de políticas públicas, a través de la conformación de redes políticas, los miembros de la red dirigen, coordinan o controlan los recursos materiales o inmateriales en un ámbito de políticas públicas de interés común (HERITER, 1993). Por lo tanto, la red de política pública es el contexto catalizador para la participación en la toma de decisiones en el proceso de elaboración de una política pública (LECY; Mergel, Schmitz, 2015); y al mismo tiempo, puede ser entendida como una forma de acción colectiva, puesto que diversos actores en red movilizan recursos, visibilizan marcos culturales y se inscriben en una estructura de oportunidad política para la toma de decisiones (NARANJO; Lopera, 2009).

También, se coincide en entender que las decisiones políticas surgen en redes de actores, públicos y privados, que interactúan en ámbitos sectoriales o plurisectoriales; y en niveles territoriales/subnacionales (locales, regionales, nacionales o internacionales), dependiendo de la organización territorial de cada país (JORDANA, 1995). También, las redes políticas están presentes en procesos políticos (entendidos como transacciones de decisiones, recursos para resolver un problema público, cesión y distribución de poder, entre otras), a través de relaciones horizontales y verticales que pueden definir el desarrollo de políticas públicas a nivel territorial (DE LEON; Varda, 2009). Todas estas aproximaciones muestran la presencia de actores distintos a los actores públicos, en la política territorial y el reconocimiento que las políticas públicas son el fruto de la interacción público-privada (VASQUEZ, 2013), relevando de esta manera la perspectiva territorial en el diseño e implementación de medidas públicas.

Por otro lado, las redes políticas deben tener una definición y claridad de los roles y funciones de cada uno de los actores o instituciones, conocimiento sobre los alcances y ámbitos de las decisiones de ese espacio colegiado, una coordinación subnacional tácita y codificada; lo anterior, permitiendo una acción más efectiva y

eficiente en la elaboración y/o implementación de una política pública. (CARLSSON, 2000). También, el desarrollo de reciprocidades, la equidad en los costos/beneficios entre los actores involucrados en la red, y los niveles de representatividad de los actores en instancias resolutorias, son elementos presentes en las redes políticas (AGRANOFF, 2006), que pueden influir en el comportamiento y funcionamiento en la gestión pública sectorial y subnacional.

Respecto a las características de las redes políticas (MARSH; Rhodes, 1992), se pueden clasificar en dimensiones que reflejan su comportamiento frente a una determinada gestión pública que involucra a actores o instituciones. La *afiliación*, contempla la cantidad de participantes y el tipo de interés que tienen los sujetos para incorporarse a dicha red. La *integración*, considera la frecuencia de las interacciones entre los sujetos que integran la red para tomar decisiones sobre asuntos públicos y participación en la asignación de recursos. La *integración*, también considera la continuidad de la red, es decir, la prolongación y la persistencia de sus integrantes en el funcionamiento de ésta. Respecto a los *recursos*, considera la distribución de los recursos dentro de la red entre las distintas organizaciones participantes; y también, la distribución del poder entre los integrantes el cual debe ser de suma positiva para que la comunidad persista.

Tabla 1: Principales características de las redes políticas

| Dimensión | Comunidad política | Redes de colaboración |
|--|--|---|
| (1) Afiliación | | |
| (a) Número de participantes | Muy limitado, algunos grupos conscientemente excluidos | Grande |
| (b) tipos de interés | Dominio de Intereses económicos y/o profesionales | Abarca toda la gama de intereses afectados |
| (2) Integración | | |
| (a) frecuencia de interacción | Interacción de calidad alta, con frecuencia de todos los grupos en todos los asuntos relacionados con la política de referencia | Contactos fluctúan en frecuencia e intensidad |
| (b) Continuidad | Pertenencia, valores y resultados persistentes en el tiempo | El acceso varía de forma significativa. |
| (c) Consenso | Todos los participantes comparten valores básicos y aceptan la legitimidad del resultado | Existen algunos acuerdos, pero el conflicto está siempre presente |
| (3) Recursos | | |
| (a) La distribución de los recursos dentro de las redes | Todos los participantes tienen recursos. La relación básica es una relación de intercambio | Algunos participantes tienen recursos, pero son limitados. La relación básica es la consulta |
| (b) Distribución de recursos al interior de las organizaciones participantes | Jerarquías; los líderes pueden deliberar con los miembros | Variada, distribución variable y capacidad para regular a los miembros. |
| (c) Poder | Equilibrio de poder entre los miembros. Un grupo puede dominar, el poder debe ser de suma positiva para que la comunidad persista. | Poderes desiguales, refleja la desigualdad de recursos y el acceso desigual. Es de suma cero. |

Fuente: elaboración propia, en base a Marsh and Rhodes (1992)

Redes políticas y descentralización

Es reconocida la importancia de las redes políticas en los procesos descentralización, desde el gobierno central hacia sus territorios sub-nacionales como una herramienta y enfoque analítico, para comprender las interacciones entre los gobiernos y los grupos de interés en un contexto político y territorial (OPPONG, 2008). Las redes políticas son fenómenos de interacción entre actores gubernamentales - en diferentes niveles jerárquicos del Estado - y sociales (actores públicos, privados, organizaciones de base) generando políticas que operan en inter-relaciones de dependencia para alcanzar objetivos individuales, actuando colectivamente (BEVIR; Richards, 2008).

En las últimas décadas la ciencia política ha experimentado ajustes e innovaciones, uno de los más significativos es el cambio del paradigma desde el control jerárquico hacia la coordinación horizontal de los procesos públicos (NARANJO, 2009). Es en este contexto donde la redistribución del poder y las decisiones, toman un papel relevante al momento de explicar mejores desempeños de políticas públicas, sobre todo aquellas orientadas con un enfoque más territorial y subnacional. También, la redistribución de la autoridad se relaciona con la multiplicación de redes políticas, el desarrollo de mecanismos de regulación a través de negociaciones y cooperación basada sobre los intereses; pero, también basado en la confianza o valores, y con nuevas formas de dominación y conflictos (LE GALES, 2001). En este contexto - producto de las transformaciones políticas y territoriales nivel mundial -, diversos países han transitado desde gobiernos autoritarios, dictatoriales y centralistas; hacia formas de gestión más descentralizadas, participativas y con procesos que involucren a actores territoriales en la co-gestión o supervisión en la implementación de políticas públicas (PIUS, 2004).

Un ámbito en que se ha puesto mayor acento para observar el fenómeno político y de las redes de política, es la descentralización socio-política que estudia las relaciones entre los actores socio-políticos locales y nacionales (VENECIANO, 2002), para lograr un resultado más efectivo y oportuno al problema público que se aborda en un territorio. La relación entre los procesos de descentralización y la existencia de redes de política ha sido documentada en algunos estudios de casos. Por ejemplo, se ha estudiado la articulación de actores, a través de la constitución de redes que tienen como objetivo influir en las decisiones políticas a nivel territorial y en la asignación de recursos en procesos de descentralización (BÜCHS, 2009). También, se ha analizado los intereses dentro de las redes de políticas

y su efecto sobre las políticas públicas y la toma de decisiones y resultados en políticas de descentralización a nivel subnacional (WARD; Wilson, Spink, 2010). Por otro lado, un concepto descentralizado de organización social y de gobernabilidad, significa que la sociedad ya no está controlada por una inteligencia/conducción central; más bien los mecanismos de control están dispersos y la inteligencia se distribuye entre una multiplicidad de actores (ZHOU, 2014). En este aspecto, la participación de ciudadanos más allá de las elecciones directas, y especialmente a nivel subnacional, es útil para el desarrollo de la democracia y la gobernanza. Esas organizaciones ciudadanas, en un contexto de descentralización, pueden realizar muchas tareas públicas, incorporándose, por ejemplo, en la ejecución, monitoreo y evaluación de políticas públicas. Por lo tanto, dichas organizaciones pueden influir en aquellos territorios donde cuentan con altos niveles de legitimidad, cumpliendo funciones de intermediación entre la ciudadanía y las autoridades públicas a nivel local (LINDER, 2009). También, la sociedad civil hace causa común para influir en las decisiones y asignación de recursos públicos (MANOR, 2013), un elemento central para lograr niveles de descentralización que permitan una mayor eficacia e impacto de la política pública a nivel territorial (LINDER, 2009). Por lo tanto, la descentralización puede impulsar que las personas decidan sobre sus propios asuntos; a través de la delegación de poder, recursos y capacidades administrativas a gobiernos subnacionales y sus actores territoriales.

En el marco de las redes políticas, las relaciones entre sus integrantes se caracterizan por la dependencia de cada uno de los actores con el poder ejercido; es decir, cada uno de ellos desea tener acceso o influenciar en las decisiones hacia sus intereses corporativos, gremiales, institucionales, etc. El poder no está concentrado, está distribuido horizontal y verticalmente. Por lo tanto, el análisis de las redes políticas requiere un reconocimiento de la complejidad de las interacciones entre las diferentes organizaciones involucradas en la elaboración de políticas públicas (BEVIR, 2009), sobre todo cuando estamos frente a políticas públicas territoriales que promueven la coordinación y colaboración de actores, con múltiples intereses, y en distintos niveles de gobierno. Bajo esta definición, en cualquier proceso de descentralización, las redes políticas están presentes, por el sólo hecho de contemplar una diversidad de actores (públicos y privados), considerados en la concepción de alguna política pública delegada a nivel subnacional (ANTWI-BOASIAKO, 2010), con relaciones e interacciones verticales y horizontales. También, las redes

políticas presentes en procesos de descentralización influyen en el diseño, implementación y resultados de políticas públicas (DE LA MAZA, 2012), más aún cuando las políticas de descentralización promueven la participación de actores subnacionales (públicos y privados).

Otro aspecto a comprender en el funcionamiento de las redes políticas, es la relevancia de la gobernanza multinivel (ARENILLA, 2011), por la diversidad de relaciones y concesiones entre los diferentes niveles de gobierno (central, regional y local) al momento de implementar una política pública a nivel territorial. Del mismo modo la gobernanza multinivel, se relaciona con procesos de descentralización debido a la existencia de atribuciones, recursos y procedimientos en los distintos niveles de gobierno; frente a un determinado problema público. En este mismo aspecto, surgen redes políticas, a través de la creación y desarrollo de *instancias o espacios de coordinación*, vistas como una forma de gestión para implementar políticas públicas sectoriales o territoriales, a través de la articulación de facultades, recursos e iniciativas de diferentes instituciones públicas y otras organizaciones (VLAHOS, 2013). Al tratarse de experiencias de descentralización a través de la participación de actores públicos y privados - con los intereses particulares de cada actor -, es necesario impulsar estrategias de coordinación y cooperación en el desarrollo de una política pública (DE LEON; Varda, 2009).

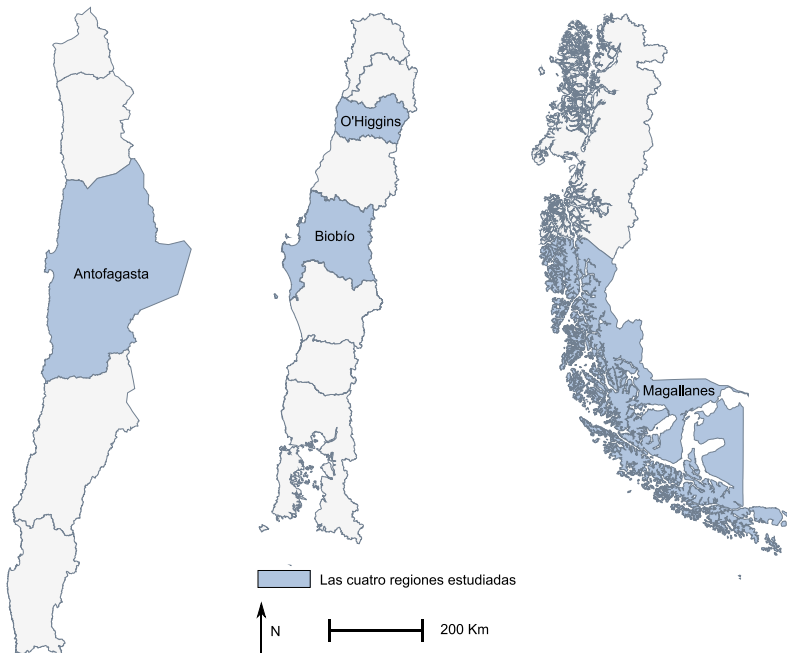
Por lo anterior, es interesante analizar cómo las características y componentes de las redes políticas se comportan en el diseño e implementación de políticas y programas públicos que fomentan la descentralización. Esto podría relevar la importancia de los vínculos y relaciones entre actores, involucrados en el origen y solución de algún problema público, a nivel territorial.

Estudio de caso

Con el fin de identificar y analizar el comportamiento de componentes de las redes políticas en procesos de descentralización, se ha elegido una política pública denominada: las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP) implementada en cada una de las 15 regiones, cuyo objetivo es el fomento productivo de las quince regiones del país, a través de la delegación a los gobiernos subnacionales (regionales), de concretar acuerdos formales con el sector productivo, centros de investigación y/o universidades, para implementar proyectos de alto impacto en la economía regional.

También, tenía como objetivo establecer una plataforma de gobernanza donde el sector público y privado fuera responsables de definir políticas públicas a nivel regional, y participar en la asignación de recursos provenientes de ministerios e instituciones públicas desde el nivel central y regional. Para esta investigación, se estudiaron 4 regiones de Chile, que tuvieron comportamientos distintos al momento de implementar las ARDP.

Mapa 1: Regiones de Chile incorporadas en la investigación



Fuente: elaboración propia.

Se realizaron entrevistas a actores claves (públicos, privados y sociedad civil), que participaron directamente en la implementación de la política en cada una de las regiones de estudio. La totalidad de los actores entrevistados (44) eran integrantes formales del Consejo Estratégico de la ARDP, en su región respectiva. Además, se analizaron actas de las reuniones, como también documentos oficiales relacionados con el funcionamiento de la ARDP en las regiones de estudio.

Afiliación a redes políticas

La implementación de la ARDP en todas las regiones del país, contemplaba la creación y funcionamiento de instancias público-privadas, que permitieran un mayor involucramiento de los actores territoriales en el desarrollo de la política pública, orientada hacia el fomento productivo y la innovación. En cada una de las cuatro regiones, se constituyó el Consejo Estratégico de la ARDP - compuesto por actores públicos y privados -, teniendo como función la definición de las principales acciones, medidas y selección de proyectos, tendientes a mejorar los niveles de productividad y competitividad de actividades económicas más importante de las regiones. En ese contexto, se privilegió la participación de representantes del sector privado, para que las decisiones tuvieran la validación de los actores territoriales directamente involucrados en la política pública. En todas las regiones, se constituyeron los consejos estratégicos con un número de participantes que oscilaron entre los 12 y 16 integrantes, con una mayor representación del sector público, en relación a otros actores territoriales (Tabla N°2). Se destaca la Región de Antofagasta, que incorporó a representantes de universidades regionales y municipios como actores importantes para implementar la política pública, lo que demuestra mayores capacidades de esta región para ampliar la afiliación a la red política, que se tradujo en proyectos e iniciativas concretas, como el desarrollo de un programa de formación y disponibilidad de capital humano avanzado en iniciativas relacionadas con el desarrollo de la ARDP en la región. Respecto a la participación de actores o representantes del territorio, en las 4 regiones y en el marco de la política pública, hubo una adecuada representación; sin embargo la necesidad de incorporar a las universidades y representantes del nivel municipal, surgen como ausencias u omisiones en la implementación de la ARDP, en las regiones de Magallanes y O'Higgins, respectivamente; participando actores sólo del ámbito público y privado/productivo.

Tabla 2: Tipo de miembros del Consejo Estratégico de la ARDP en las regiones de estudio

| Regiones | Instituciones públicas | Sector privado | Asociaciones Gremios | Universidades | Municipios | Total |
|-------------|------------------------|----------------|----------------------|---------------|------------|-------|
| Antofagasta | 5 | 3 | 4 | 3 | 2 | 17 |
| O'Higgins | 7 | 5 | 2 | 0 | 0 | 15 |
| Bío Bío | 10 | 4 | 2 | 0 | 0 | 16 |
| Magallanes | 7 | 5 | 0 | 0 | 0 | 12 |

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a los intereses que tenían los actores territoriales para participar en esta articulación/red público privada, se centran en desarrollar iniciativas productivas que permitan mayores niveles de competitividad de las economías regionales y en las actividades productivas más importantes a nivel regional: "... la ARDP fue una manera de establecer vínculos para mejorar la innovación y la competitividad de nuestro sector" (Representante sector privado, ARDP, Región de Bío Bío). En este contexto, en las 4 regiones, actores públicos y privados, involucrados en el desarrollo de las ARDP, centran sus intereses en obtener recursos, subsidios o alguna medida pública, para generar procesos productivos rentables, eficientes y competitivos. Lo anterior, demuestra que esta política pública, logró concertar una amplia gama de intereses corporativos; desde instituciones públicas, interesadas en focalizar recursos e implementar políticas públicas; representantes de asociaciones empresariales y gremiales preocupados de apalancar recursos, acciones públicas y aumentar sus niveles de productividad y competitividad para sus representados; y representantes del sector académico y científico vinculados a procesos de desarrollo tecnológico y económico de la región.

Integración de las redes políticas

Una de las formas de analizar la integración de las redes políticas, es a través de las interacciones y sus frecuencias; por ejemplo, el desarrollo de reuniones formales o instancias de trabajos colaborativos, con fin que actores públicos y privados puedan influir en la ejecución y seguimiento de la política pública. En las ARDP de todas las regiones existía un Comité Estratégico², en este caso, surgen

² El Comité Estratégico es una instancia pública-privada, representativa de la economía de la región, reflejada en la estructura de la Agencia Regional de Desarrollo Productivo (ARDP) en cada región.

diferencias entre regiones. La Región de Antofagasta, O'Higgins y Bío Bío experimentaron un mayor nivel de interacciones. En estas regiones el Comité Estratégico de la ARDP, se reunía en promedio cada 15 días con agendas de trabajo y una programación de actividades y compromisos. Por el contrario, la Región de Magallanes tuvo bajos niveles de interacciones; habían reuniones formales cada 45/60 días, lo que refleja una mayor dispersión de los encuentros, más aún con una baja participación de las instituciones públicas: "...Por ley era una vez al mes. Había veces que el Intendente no estaba, así que a veces pasaban meses y no nos reuníamos". (Representante sector público, ARDP, Región de Magallanes). En la región de Magallanes, la política pública no cumplió su ciclo, y la institucionalidad público – privada dejó de funcionar. Por otro lado, en el caso de la región de O'Higgins, se destacan las frecuentes interacciones con otros organismos públicos, ajenos al Comité Estratégico de la ARDP, como fue el Consejo Regional³, que se involucró en la gestión y asignación de recursos en el marco de la política pública, provocando una red con mayor involucramiento de actores e instituciones a nivel regional.

En relación a la continuidad de las redes políticas, las regiones de O'Higgins y Bío Bío, han mantenido hasta hoy las instancias de articulación e interacción entre los actores que participaron en la implementación de las ARDP. Por ejemplo, en la región de O'Higgins, se destaca el alto protagonismo del sector privado, que ha exigido a las autoridades públicas regionales la continuidad de la política pública, a través de la creación de una corporación de desarrollo: "...además el intendente en esa oportunidad fue a escuchar más a los empresarios, a preguntarles que les dieran orientación, yo creo que esa fue una reunión bastante interesante y de ahí para adelante la agencia empezó a tener otra dinámica, un poquito más informal y empezamos a cumplir una función" (Representante sector privado, ARDP, Región de O'Higgins). También, en la región de Bío Bío, la continuidad de la ARDP, se sustenta en la trayectoria histórica de la región en el desarrollo de redes de actores e instituciones con facultades de tomar decisiones y asignar recursos públicos. Esta región, en las últimas décadas, ha desarrollado diversas experiencias de colaboración y sinergia entre instituciones regionales de diverso origen, incluso ha sido referente a nivel nacional en el diseño de políticas públicas en fomento productivo como fue el Programa Innova Bío Bío, creado en el año 2001, y que luego tuvo una proyección nacional a través de la

³ El Consejo Regional es un órgano colegiado, integrado por representantes de las provincias respectivas de cada región, elegidos de manera directa por la población.

CORFO⁴. Lo anterior, nos muestra evidencia, que las rutinas, hábitos y costumbres de un territorio son factores que influyen en el desarrollo de redes políticas, y el impacto de ellas en la gestión de políticas territoriales. Por el contrario, en las regiones de Antofagasta y Magallanes, los actores se han dispersado, lo que significó en ambas regiones, la desaparición de la ARDP y el término de la política pública, provocando la desaparición de las redes y vínculos que los actores generaron durante la permanencia del programa público.

Tabla 3: Características de los espacios asociativos por región en la ARDP

| Regiones | Agencias Regionales Desarrollo Productivo (ARDP) | | |
|-------------|--|-------------------------|------------------|
| | Espacios asociativos | Frecuencia de reuniones | Tipo de Decisión |
| Antofagasta | Comité Estratégico | Mensual | Resolutiva |
| O'Higgins | Comité Estratégico | Quincenal | Resolutiva |
| Bío Bío | Comité Estratégico | Mensual | Resolutiva |
| Magallanes | Comité Estratégico | 60 días | Consultiva |

Fuente: elaboración propia en base a información secundaria.

Por último, respecto a los niveles de consenso, las regiones de Bío Bío, O'Higgins y Antofagasta experimentaron acuerdos importantes durante el funcionamiento de las ARDP, lo que se tradujo en la complementariedad de recursos públicos y el desarrollo de proyectos e iniciativas concertados entre instituciones públicas, privadas y universidades; incluso se realizaron modificaciones a programas públicos con una alta participación de los actores territoriales "...nosotros logramos (sector privado) varios proyectos que estaban liderados por universidades de la región, con las industrias estaban trabajando varias instituciones públicas, le dábamos una dinámica que tuvo éxito en algún tipo de encadenamiento productivo" (Representante sector privado ARDP, Región del Bío Bío). No ocurrió lo mismo en la región de Magallanes, donde los niveles de consenso fueron bajos, generando una lentitud en la implementación

⁴ CORFO es la Corporación de Fomento de la Producción, es una agencia de desarrollo dependiente del Estado, que despliega, a nivel nacional y regional, una diversidad de instrumentos públicos para el fomento productivo e innovación.

de la política pública. Incluso, el surgimiento de conflictos entre los actores privados y representantes de instituciones públicas, ocasionó mayores dificultades en el funcionamiento de la ARDP; "... con los FIC⁵ hubo un problema, faltó más claridad en los roles y funciones, y cómo sería la relación entre la División de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLAN) del Gobierno Regional de Magallanes y la ARDP; tener claridad cómo se iban a vincular; por ejemplo, ellos (DIPLAN), definieron los proyectos financiados por el FIC, sin consultar al Consejo Estratégico y a su comité de innovación, sin consulta". (Representante del sector público, ARDP, Región de Magallanes). Por lo tanto, en las 4 regiones hubo distintos comportamientos en la integración de las redes políticas, principalmente a través del funcionamiento y alcances de los Consejos Estratégicos respectivos en cada región. También, se evidencia la importancia de las experiencias, rutinas o hábitos que han fomentado la articulación de actores en algunas regiones, lo que refleja la importancia de los factores históricos, culturales, y relacionales al momento de explicar redes políticas con una dimensión territorial.

Distribución de recursos y poder en la implementación de la política pública

Recursos

Respecto a la distribución de los recursos dentro de redes políticas, se encuentran la complementariedad de fondos públicos y privados en la implementación de una política pública. En el caso de la Región de O'Higgins, se evidenció que los agentes privados (asociaciones gremiales y empresariales) realizaron gastos en estudios y en diversas actividades (asesorías, apoyos técnicos, etc.) que fortalecieron el desarrollo de proyectos relacionados con la innovación y fomento productivo, "...nosotros financiamos recurso humano, estudios e investigaciones para que los proyectos quedaran con mayor calidad, y lograr que se aprobaran". (Representante sector privado ARDP, región de O'Higgins). También, en las regiones de Antofagasta y Bío Bío, los actores públicos y privados lograron la complementariedad de recursos públicos, a través del Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC), lo que se tradujo en una

⁵ Los FIC (Fondo de Innovación para la Competitividad), es un instrumento público y regional, que financia proyectos que fomenten la innovación y el fomento productivo en las actividades más representativas de la economía regional.

práctica permanente durante el tiempo que duraron las ARDP en ambas regiones. Por el contrario, la región de Magallanes, no logró instalar estas rutinas y procedimientos para la toma de decisiones; por lo tanto, no experimentó la complementariedad de recursos y programas públicos durante la implementación de la agencia; evidenciando diferencias entre las regiones abordadas en esta investigación.

Respecto a la capacidad de las ARDP para la captación y asignación de los recursos, también surgen diferencias entre las regiones. En O'Higgins y Magallanes, durante la implementación de la política pública, no hubo flexibilidad de las instituciones públicas para la asignación de recursos dirigidos a proyectos e iniciativas impulsadas por la ARDP de la región, lo que significó la baja capacidad del sector público e integrantes del Consejo Estratégico de la ARDP para asignar fondos públicos y lograr los objetivos del programa público; "...cuando era el momento de disponer de los recursos provenientes de diversas instituciones públicas, surgían inconvenientes, porque cada uno de los organismos tenía que cumplir con plazos y procedimientos que no coincidían con la planificación definida por la ARDP y sus respectivos integrantes..." (Representante sector privado/público ARDP, región de O'Higgins). También, en el caso de la Región de Magallanes, el Gobierno Regional no facilitó la implementación de la política pública, debido a restricciones en la asignación de recursos para proyectos propuestos por la ARDP de la región; lo mismo ocurrió con otras instituciones públicas desconcentradas del nivel central, que no lograron focalizar recursos y programas hacia las iniciativas priorizadas por el Consejo Estratégico de la ARDP de Magallanes. Por otro lado, los procedimientos y reglamentos no permitieron la coordinación de recursos públicos y asignarlos a nivel regional. Por el contrario, en la Región de Antofagasta y Bío Bío los procesos de asignación de recursos fueron expeditos con una alta disposición de las instituciones públicas en otorgar apoyo financiero a las iniciativas impulsadas por las respectivas ARDP en cada región. Se destaca en la región de Antofagasta, la participación de los municipios en la gestación de proyectos y su participación con presupuesto municipal.

Poder

Respecto al intercambio y al equilibrio de poder entre los miembros de las redes (integrantes del Consejo Estratégico de la ARDP), en las regiones de Antofagasta, O'Higgins y Bío Bío, se

lograron decisiones consensuadas para la asignación de recursos. En las tres regiones hubo una participación directa del sector privado en las decisiones más estratégicas y operativas de la ARDP; incluso en la Región de O'Higgins, representantes del sector privado exigió a la autoridad pública regional (Intendente), la continuidad y fortalecimiento de la política pública; "...cuando hubo cambio de Gobierno a nivel central, representantes del sector privado en el Consejo Estratégico de la agencia, le solicitamos al nuevo Intendente de la región, designado por el Presidente de la República, que diera continuidad y apoyo al ARDP, ya que ha sido una experiencia exitosa de gestión pública-privada..." (Representante del sector privado en la ARDP, Región de O'Higgins). Además, las decisiones sobre la asignación de fondos públicos (programas y proyectos) se realizaron de forma concertada entre todos los actores públicos y privados en el Consejo Estratégico, lo que significó una participación efectiva de actores privados en la asignación de recursos provenientes de diferentes instituciones públicas. Por el contrario, no ocurrió lo mismo en la Región de Magallanes, donde la participación del sector privado no fue influyente en las decisiones que implementó la institucionalidad pública.

Respecto a los grupos dominantes, surge como actor relevante en todas las regiones en estudio, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), como el principal actor, por ser la institución pública responsable de la implementación y financiamiento operacional de la política pública. En algunas regiones hubo otros actores dominantes, que incluso fueron relevantes al momento de sostener la política pública; es el caso de la Región de O'Higgins y Antofagasta donde los representantes de los gremios y asociaciones empresariales, exigían a las autoridades públicas regionales y a nivel central la continuidad de la política pública.

Tabla 4: Dimensiones de una red política en las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP), en cuatro regiones de Chile

| Regiones | Dimensiones de una red política | | |
|-------------|--|---|---|
| | Miembros de las redes políticas/ Afilación | Interacciones entre las redes políticas/Integración | Intercambio de recursos y poder/ Recursos |
| Antofagasta | Sector público Sector productivo Asociaciones/gremios Municipios Instituciones de Educación Superior | Alta frecuencia de reuniones Alto nivel de consenso en las decisiones. Discontinuidad de la política pública. | Alta participación del sector privado Alto intercambio de recursos |
| O'Higgins | Sector público Sector productivo Asociaciones/gremios | Alta frecuencia Bajo nivel de consenso Continuidad de la política pública. | Alta participación del sector privado. Bajo intercambio de recursos. |
| Bío Bío | Sector público Sector productivo Asociaciones/gremios Instituciones de Educación Superior | Alta frecuencia Alto nivel de consenso Continuidad de la política pública | Alta participación del sector privado. Alto intercambio de recursos. |
| Magallanes | Sector público Sector productivo Asociaciones/gremios | Baja frecuencia Bajo nivel de consenso Discontinuidad de la política pública. | Baja participación del sector privado. Bajo intercambio de recursos. |

Fuente: elaboración propia en base a fuentes primarias.

En resumen, el comportamiento del poder, como un componente de una red política, varía en cada territorio, identificándose en algunas regiones la relevancia de actores privados en el despliegue y apoyo financiero a la política pública; y en otros territorios un nivel menor de influencia de universidades y municipalidades.

Conclusiones

En los últimos años ha surgido una amplia literatura especializada que ha permitido una mayor comprensión de los procesos que facilitan la descentralización en América Latina, y Chile. Sin embargo, estas construcciones teóricas y empíricas son alcances preeminentemente generales, asociados a procesos de transformación en los diversos niveles de gobierno y los distintos tipos de descentralización. Una menor atención ha sido dada a fenómenos micropolíticos, y al rol que juegan las relaciones políticas instaladas en

los niveles subnacionales, tales como la capacidad de desarrollar redes políticas, procesos de integración y de gestión del poder entre los diversos actores e instituciones involucradas en procesos de descentralización, y con una mirada en lo territorial. Esta investigación avanzó en la identificación de variables instaladas en este nivel analítico, al abordar el rol que las redes políticas juegan en la efectividad de políticas públicas orientadas a profundizar la descentralización en Chile. Además, esta investigación permitió examinar en mayor detalle los factores que explicarían estas diferencias, desde la mirada de las redes políticas en procesos de descentralización y la implementación de políticas públicas con un enfoque territorial. Las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP) se diseñaron inspirados en una política de descentralización donde las relaciones, interacciones y acuerdos entre los distintos actores y organismos públicos y privados, sería una de las condiciones para el éxito de esta política pública. En un contexto regional comparado, Chile exhibe un desempeño desigual en las regiones de estudio respecto al desarrollo de redes políticas en procesos de descentralización.

Respecto a la afiliación de las redes, se evidencia una mayor cantidad y diversidad de actores en aquellas regiones donde la ARDP tuvo un mejor desarrollo y desempeño, como son las regiones de Bío Bío y Antofagasta, destacando la incorporación de municipios, corporaciones y universidades regionales. También, destaca la experiencia de la Región de O'Higgins, donde el sector privado tuvo una alta participación e interés en el desarrollo de la política pública. Respecto a los tipos de intereses que provocaron la participación de los actores, el fomento productivo, competitividad, e innovación, fueron los temas de mayor atracción para convocar a los distintos actores en el desarrollo de la ARDP en cada una de las regiones.

En relación a la integración de las redes políticas, éstas se comportaron de forma distinta en las regiones abordadas en esta investigación. Cuando se implementa una política pública a nivel subnacional, la frecuencia, interacción, continuidad y consenso de una red política, puede variar de una región a otra. Sin duda que la proximidad de los actores, la frecuencia de reuniones, el diseño de agendas de trabajo consensuadas, son algunas condiciones para el fortalecimiento de las redes políticas, sobre todo cuando se desenvuelven en un contexto territorial y específico, donde los actores deben tener mayor probabilidad de generar vínculos en el marco de una política pública. Esto abre una línea de análisis e investigación, que se aproxime a explicar el porqué de esta diferencia entre distintos

territorios, frente a los mismos estímulos o incentivos provenientes de una política pública. Encontrar explicaciones podría ser un insumo para impulsar posibles cambios o precisiones en el quehacer público y constituir redes políticas de coordinación más efectivas.

En relación a los recursos de las redes políticas, es una de las dimensiones de menor desarrollo en las regiones de estudio. La concentración en el manejo y asignación de recursos públicos, desde el nivel central, surge como un factor que influye en el comportamiento de las redes políticas; es decir, el proceso de transferencia del gasto público para la implementación de políticas de coordinación a nivel regional, entorpeció el funcionamiento de los consejos estratégicos de las ARDP. En relación al poder de las redes políticas, también se evidencia la importancia de las instituciones públicas al momento al desplegar la política pública principalmente de aquella institución responsable de su implementación. No obstante, uno de los hallazgos de esta investigación, es la relevancia que pueden alcanzar los actores privados en el desarrollo de políticas públicas, incluso siendo los responsables de su continuidad.

Por lo tanto, la presencia y desarrollo de redes políticas en un territorio determinado, puede condicionar el desempeño la implementación de procesos de descentralización, sobre todo cuando estamos frente a programas públicos que incorporan como forma de gestión la cooperación y articulación de actores para impulsar políticas públicas. Por consiguiente, los gobiernos subnacionales deberían explorar en integrar a 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. La experiencia, refleja que unidades territoriales pueden tener diferentes capacidades, desempeños y comportamientos frente a la implementación de políticas públicas que fomentan espacios y procesos de descentralización; sobre todo, a través de la integración y articulación de redes políticas en la implementación de políticas públicas con un enfoque territorial.

Al analizar las redes políticas en un contexto territorial o subnacional, se debe considerar a todos los niveles de gobierno (central, regional y local), en los procesos de colaboración y relaciones, inherentes a cualquier análisis de redes políticas. Por último, es importante considerar, que al implementar políticas de descentralización con un enfoque socio-político, es necesario tener una mirada analítica desde las redes políticas, enfatizando la reflexión

sobre como los intereses de actores diferentes acuerdan soluciones comunes frente a un problema público.

Agradecimientos:

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

Bibliografía

Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. *Public Administration Review*, 66 (s1), 56-65.

Antwi-Boasiako, K.(2010). Public administration: local government and decentralization in Ghana. *Journal of African Studies and Development* Vol. 2(7). 166-175.

Arenilla, M. (2011). Redes de políticas: el caso de la ciudad de Madrid. *Revista Española de Ciencia Política*. Num. 25. 31-56.

Bevir, M. and D. Richards (2009). Decentring policy networks: A theoretical agenda. *Public Administration*, vol.87, N°1. 3-14.

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

Carlsson, L. (2000), "Policy networks as collective action", *Journal Policy Studies*, vol 28, No. 3, (502-520).

De la Maza, G. (2012). Redes de política pública y agendas de participación ciudadana en el Chile postransicional. *Revista Gestión y Política Pública* Vol. XXI. N°1. 45-86.

DeLeon, Peter and D. Varda. (2009). Toward a theory of collaborative policy networks: identifying structural tendencies. *The policy studies Journal*, Vol.37, N°1. 59-74.

Heritier, Adrienne (1993), *Policy Network Analysis: A Tool for Comparative Political Research*, a H. KEMAN (comp.), *Comparative Politics: new directions in theory and method*, Amsterdam, VU University Press.

Jordana, J. (1995). El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?. *GAPP* N°3. 77-89.

Krueathep, W., Riccucci, N. M., & Suwanmala, C. (2010). Why do agencies work together? The determinants of network formation at the subnational level of government in Thailand. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 157-185.

Le Gales, P. (2001). Urban governance and policy networks: on the urban political boundedness of policy networks. A French case study. *Public Administration Vol. 79 N°1*. 167-184.

Lecy, J. D., Mergel, I. A., & Schmitz, H. P. (2014). Networks in Public Administration: Current scholarship in review. *Public Management Review*, 16(5), 643-665.

Linder, W. (2009). On the merits of decentralization in young democracies. *The Journal of federalism*. Vol.40. N°1. 1-30.

Manor, J. (2013). Understanding decentralization: Key Issues. In: The imperative of good local governance. Challenges for the next decade of decentralization. United Nations. University Press 412 pp.

Marsh, D., Rhodes Raw (1992). Policy networks in the British politics: a critique of existing approaches. In *Policy Networks in the British Government*, pp. 1-26. Clarendon Press: Oxford.

Naranjo, G., Lopera, J. (2009). Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en el departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. *Estudios Políticos*, N°35, pp. 81-105.

Opong, R. (2008), "Policy networks and decentralization policies in Ghana", *Public Administration and Development*, 28, 212-222.

Pius, F.(2004). Decentralization and democracy in developing countries: an overview. *Development in practice*, Vol.14, N°6. 768-779.

Vásquez, A. (2013). Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana. *Estudios Políticos*, 42. 218-241.

Veneciano, A. (2002). Descentralización participative y diseño institucional del estado: propuesta teórico-metodológica para su análisis. *Sociedade em Debate*, 8(3). 107-148.

Vlahos, Nick (2013). The politics of subnational decentralization in France, Brazil, and Italy. *Journal of public deliberation*. Vol.9. Iss.2, Article 15.

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

Zhou, N., and Feng. F. (2014). Citizen Participation in the Public Policy Process in China: Based on Policy Network Theory. *Public Administration Research*. Vol. 3. N°2. 91-106.