



Concertación Público – Privada y Redes de Política Pública.

Estudio “Actores y Articulación para la Descentralización en Tres Regiones de Chile”

Elaborado por ARSChile Ltda.



Santiago, enero 2010

Ficha Técnica

Título de la consultoría: Concertación Público- Privada y Redes de Políticas Públicas

Palabras Clave: Descentralización, Redes Políticas, Toma Decisiones.

Tipo de Asistencia Técnica: Estudio

Período de ejecución: octubre-diciembre 2009

Equipo de Trabajo ARSChile:

José Ignacio Porras

Rubén Pino

1. Introducción.

El Programa Ciudadanía y Gestión Pública de la Universidad de Los Lagos ha desarrollado el Estudio “Actores y Articulación para la Descentralización en Tres Regiones de Chile”. Su propósito ha sido identificar y analizar las condiciones y la dinámica de los actores (sociales, políticos y estatales) en relación a su capacidad y posibilidades de articulación en pro del desarrollo territorial y la descentralización. Su resultado esperado fue la producción de conocimiento relevante para el impulso de las políticas actuales y futuras en la materia, que suponen el involucramiento y articulación entre actores regionales y nacionales. En el marco de este estudio, se fundamenta y desarrolla en este documento la aplicación del enfoque del Análisis de Redes Sociales (ARS) como instrumento metodológico que contribuya a la consecución de los objetivos propuestos por el estudio.

El ARS se ha convertido en uno de los marcos conceptuales más utilizados para el estudio de las políticas públicas y mecanismos de gobernanza. El concepto de redes de políticas públicas o *policy networks* aparece como uno de las propuestas más promisorias para superar las limitaciones de los enfoques tradicionales de la Ciencia Política fundados en el institucionalismo tradicional o el conductivismo. Su capacidad descriptiva permite aprehender la complejidad de las estructuras de interacción entre la multiplicidad de actores, públicos y privados, que desde diferentes niveles territoriales influyen en los procesos de toma de decisiones. El sustento metodológico del concepto de redes de políticas públicas se encuentra en las sofisticadas herramientas que provee el ARS, privilegiando en un enfoque eminentemente cuantitativo.

El objetivo principal planteado para el estudio fue contribuir a la consecución de los fines del estudio “Actores y Articulación para la Descentralización en Tres Regiones de Chile” identificando y analizando la estructura de redes políticas que se configuran en un número determinado de casos de estudio propuestos por la contraparte, tanto desde una perspectiva de relaciones horizontales como verticales.

El documento se divide en cuatro partes. La primera de ellas considera el desarrollo del marco de análisis del estudio, con énfasis en las nociones de gobernanza multinivel y red de políticas públicas. La segunda aborda temas metodológicos

asociados al análisis formal de redes sociales, específicamente políticas en este caso, y describe los casos de concertación de actores analizados. La tercera parte corresponde a la descripción de los principales resultados, considerando en primer lugar los resultados para el nivel horizontal de análisis, y posteriormente los resultados para el nivel vertical o de gobernanza multinivel. Por último, se presentan las principales conclusiones del estudio en función de los objetivos trazados.

2. Marco de análisis.

La descentralización se caracteriza por ser un tema que combina fuertemente aspectos normativos con aspectos técnicos o procesales. Lo que está en juego con los procesos de descentralización, fundamentalmente, es la distribución del poder desde organismos centrales a otras entidades o actores sociales, con especial énfasis en la distribución territorial y autonomía.

En Chile, la descentralización típica que se ha venido implementando con fuerza desde el retorno de la democracia ha sido una descentralización de carácter administrativo, entendida esta como un “proceso en donde se traspasan competencias desde el nivel central a los niveles subnacionales dotados (o dotándolos) de autarquía y personalidad jurídica y patrimonio propio” (Pressacco, 2009: 41). Esta afirmación se sustenta en el hecho que las dos principales líneas de descentralización implementadas desde comienzo de la década de 1990 han sido: 1) la creación de gobiernos regionales con mayor capacidad de acción; y, 2) modificación del sistema de administración comunal. Ambas líneas, apoyadas por una importante transferencia de recursos hacia regiones que deciden su uso de forma autónoma (Porrás, 2009: 31).

Las ideas sobre descentralización han sido acompañadas por una reflexión muy prolífica en términos de “gobernanza” y “redes de políticas públicas”. Básicamente, los objetivos de la descentralización concordantes con mejores niveles de eficiencia, autonomía, adecuación a condiciones locales y calidad en la implementación de políticas públicas, han llevado a pensar en nuevos modelos de gobierno y métodos de

implementación de tales políticas, que involucran a actores de distintos niveles y sectores sociales.

Algunas condiciones macro que impulsan este avance hacia la implementación de políticas multi-actor y multi-nivel son: i) la complejidad y dinamismo del entorno ha obligado al Estado a adoptar nuevas formas de organización para lograr eficacia (logro de sus objetivos) y eficiencia (insumos para el logro de objetivos al menor costo); ii) la globalización y el doble movimiento del Estado hacia la cooperación internacional y devolución de poder hacia espacios sub-nacionales que Castells (1999) sintetiza en la noción de “Estado red”; y, iii) la creciente dispersión competencial de los órganos del Estado tanto en términos funcionales como territoriales (Börzel, 1997), lo que aumenta la fragmentación del aparato público y disminuye su capacidad de intervenir integralmente mediante una única agencia en problemas sociales complejos. Todo esto confluye en una re-estructuración del proceso de creación de políticas.

La gobernanza multinivel tiene una vinculación especial con el caso de la Unión Europea, caracterizada por temas comunes, solapamiento de competencias entre niveles de gobierno, actores públicos y privados interdependientes en la implementación de soluciones de distinto nivel territorial y país, etc. Este acoplamiento o *europaización* de la política pública empuja a nuevas formas de coordinación y arreglos institucionales, que en parte superan la idea que la política pública es tema netamente gubernamental (Scharpf, 2000; Chaqués, 2004). Este tipo de gobernanza supone un cambio en la dimensión de estilo del proceso de elaboración de las políticas públicas caracterizado por la pérdida de autonomía del Estado para decidir y gestionar cuestiones que antes eran de su competencia exclusiva (Mayntz, 2001; Chaqués, 2004). En este escenario aparece como clave el cumplimiento de al menos dos prerequisites para el funcionamiento de este tipo de coordinación de actores: (1) la presencia de actores tanto públicos como privados con un cierto poder para solucionar problemas, y (2) la existencia de un problema que ni los actores públicos ni los actores privados puedan resolver por sí solos (Mayntz, 2001: 5).

Asociado a la operacionalización del concepto de gobernanza multinivel se encuentra el análisis de redes de políticas públicas (RPP). Un enfoque que se funda en una comprensión relacional de los procesos de elaboración de políticas. Se desarrolla

como tal en los años ochenta, como respuesta a los límites de enfoques tales como el pluralismo y neo-corporativismo¹, es decir, “la política pública no puede explicarse como resultado de un proceso abierto y plural en el que los grupos de interés compiten por hacer oír sus demandas ni como resultado de un acuerdo tripartito en el que el Estado, organizaciones empresariales y sindicatos definen e implementan las políticas” (Chaqués, 2004: 51). No obstante, en la actualidad, la aplicación del concepto de redes al mundo político no está exenta de polémicas. La más destacada es aquella que separa a quienes plantean que el análisis de redes es una herramienta heurística que sirve para describir pautas de interacción entre actores (intermediación de intereses), y aquellos que consideran las RPP como una forma de gobierno intermedia entre los mercados y la jerarquía burocrática (Cf.: Börzel, 1997; Mayntz, 2001; Chaqués, 2004; Besussi, 2006). “La escuela de intermediación de intereses concibe los policy networks como un concepto genérico que se aplica a todos los tipos de relaciones entre actores públicos y privados. Para la escuela de gobernanza o gobernanza, por el contrario, los policy networks sólo caracterizan una forma específica de interacción pública-privada en política pública” (Börzel, 1997: 5).

La idea de gobernanza multiniveles potente en este esquema relacional, puesto que se basa en la noción de coordinación horizontal y vertical de actores públicos y/o privados, antes que en el control jerárquico de la autoridad estatal. Tal como señala Mayntz (2001), la “gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales

¹ El punto de partida del enfoque pluralista en el estudio de los grupos de interés se encuentra en los cincuenta. Momento en el que la visión liberal de la democracia pluralista se transmite al análisis de la política que se lleva a cabo en el ámbito académico estadounidense. La teoría de grupos, formulada originariamente por Bentley y difundida en este período por Truman y Latham, paso así a formar parte del centro analítico y normativo del pluralismo. La aproximación neocorporatista surge en los setenta como alternativa al pluralismo ante la dificultad que planteaba la aplicación del paradigma pluralista fuera de los Estados Unidos. No es por ello casual que estuviera liderada por dos comparativistas europeos, P. Schmitter y G. Lehbruch. Sobre el pluralismo clásico véase Bentley A. F. (1908), *The Process of Government. A study of Social Pressures*, Evaston: Principia Press; Truman, D.B. (1951), *The Governmental Process. Political Interest and Public Opinion*, NY: Alfred A. Knopf; Latham E. (1952), *The Group Basis of Politics. A study in Basing Point Legislation*, Ithaca: Cornell University Press; y la obra colectiva Ehrmann H.W. (ed) (1958), *Interest Groups on Four Continents*, Pittsburg: University of Pittsburg Press. Sobre el neocorporativismo véase Schmitter P.C. (1974) “Still the Century of Corporatism?”, *The Review of Politics*, vol.36:1; Schmitter P.C. y Lehbruch G. (1979), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Londres: Sage; Schmitter P.C. (1989), “Corporatist is Dead! Long Live Corporatism!!”, *Government and Opposition*, vol. 24:1; y Berger, S. D. (eds) (1989), *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental*, Madrid: Ministerio de Trabajo.

ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil” (pág.1).

Se asistiría a un cambio de forma operativa de la esfera estatal, lo que no significa necesariamente una pérdida total de control de éste sobre los procesos de creación de políticas. Esto no ocurriría básicamente por la “prioridad organizativa” del Estado (Tilly, 2000) y el manejo de medios fundamentales de intervención (Mayntz, 2001). “La asignación imperativa, la dirección jerárquica y el control de los procesos políticos están siendo sustituidos por nuevas formas de regulación basadas en la negociación y la coordinación, e incluso la autoregulación, mediante las cuales los responsables públicos tratan de movilizar recursos políticos dispersos entre actores públicos y privados” (Morata, 2002: 1).

El concepto de red de política pública (RPP) apunta a una determinada estructura de relaciones sociales entre actores que convergen en el diseño y/o la implementación de políticas públicas. Una definición consensuada al respecto señala que las redes de políticas públicas identifican un conjunto de relaciones relativamente estables con actores públicos y privados que interactúan a través de una estructura no jerárquica e interdependiente, para alcanzar objetivos comunes respecto a la política (Cf. Klijn, 1998).

Definición de la cual se desprende que:

- a) Las RPP existen debido a las percepciones de interdependencias entre actores en torno a la implementación y funcionamiento de políticas públicas.
- b) Las RPP constan de una diversidad de actores cada uno de los cuales tiene sus propias metas.
- c) Las RPP son relaciones de naturaleza más o menos duradera entre actores.

- d) Estas RPP pueden basarse en estructuras formales e informales y estar compuestas por representantes de agencias gubernamentales y no gubernamentales que trabajan interdependientemente para formular y/o implementar conjuntamente políticas o programas públicos.

Las propiedades básicas de las RPP desde una óptica cuantitativa pueden agruparse según se trate de un nivel horizontal o vertical de análisis (Cf. Chaqués, 2004). A nivel horizontal, el ARS pone el foco en la estructura de relaciones entre los actores que componen la red, buscando identificar: tipo y número de actores involucrados; densidad de las relaciones al interior de la red; simetría o reciprocidad de la interconexión; división y diferenciación de subgrupos o *cliques*; centralidad e influencia de actores.

A nivel vertical, se pueden identificar estos mismos elementos, pero enfatizando en la diferenciación de actores según nivel territorial. Es un análisis propiamente de gobernanza multinivel que busca identificar pautas de interacción, influencia, accesibilidad y conectividad de los actores a nivel horizontal con los actores de niveles superiores.

El grado de institucionalidad de la red no se entiende en términos únicamente formales, sino que se evalúa en función de la consistencia de la estructura de relaciones entre actores a través de diferentes dimensiones: a) la densidad de relaciones de intercambio y reconocimiento recíproco; b) la consistencia de las relaciones entre actores en diferentes ámbitos de posible intercambio (información, influencia, intereses, cooperación, etc.); y, c) la correspondencia entre los roles/funciones formalmente definidos y la posición de los actores al interior de la red en términos de influencia/poder.

La literatura identifica varias tipologías de redes de políticas, pero sin duda la de Rhodes y Marsh (1992) es una de las más utilizadas y aceptadas. Los autores distinguen entre Comunidades Políticas y Redes Temáticas². La Comunidad Política se caracteriza por ser un tipo de red con un número restringido de participantes que

² Lo que sigue, se basa en la descripción de Porras, J.I. (2003).

intercambian frecuentemente información y recursos en torno a un interés compartido en el que se da un amplio grado de consenso en torno a las normas que articulan la intermediación de intereses entre los actores involucrados. Asimismo, el consenso permite determinar qué problemas van a ser tratados, el contenido de los mismos, así como la forma en que deben ser resueltos.

La Red Temática viene definida por ser una red con un amplio número de participantes que mantienen relaciones fluctuantes y con un escaso valor al basarse más en la consulta que en la negociación sobre la definición de las políticas públicas. Los bajos niveles de cohesión existente entre los actores de la red favorece la ausencia del consenso y la presencia del conflicto. El Estado, por su parte, queda reducido al papel de garante de las reglas formales, abstractas y universales que cada cuál debiera respetar mientras persigue sus propios fines.

Cuadro n.1. Tipos de redes de políticas públicas.

DIMENSIÓN	COMUNIDAD POLÍTICA	REDES TEMÁTICA
Miembros		
Número de participantes	Restringido	Muchos.
Tipo de intereses	Número limitado de intereses	Amplia gama de intereses
Integración		
Frecuencia de interacción	Frecuente, alta calidad, interacción de todos los grupos sobre todas las materias vinculadas	Los contactos fluctúan en frecuencia e intensidad
Continuidad	Miembros, valores básicos y resultados persisten en el tiempo.	Acceso fluctuante
Consenso	Todos los participantes comparten valores básicos y aceptan la legitimidad de los resultados.	Cierto grado de acuerdo, pero conflicto presente
Recursos		
Distribución de recursos dentro de la red	Todos los participantes poseen recursos. La relación básica es una relación de intercambio.	Algunos participantes poseen recursos pero son limitados. La relación básica es la consulta.
Distribución de recursos dentro de las organizaciones participantes	Jerarquía, los líderes pueden deliberar con los miembros.	Variada, distribución variable y capacidad para regular a los miembros.
Poder	Equilibrio de poder entre los miembros. Aunque, un grupo puede dominar, debe tratarse de un juego de suma- positiva	Poderes desiguales, que reflejan recursos desiguales y acceso desigual –juego de suma- nula.

Rhodes y Marsh, 1992.

Siendo tipos ideales, lo normal es encontrar casos que se ubiquen entre ambos extremos. Lo importante es identificar si la configuración de la red en cuestión posee más o menos elementos de uno de los tipos ideales de RPP, a fin de caracterizar su dinámica. En términos de descentralización, no se puede asociar a ella un tipo de red con mayor o menor fuerza. Más bien, es el tipo de relacionamiento entre actores multinivel y la distribución de poder más o menos preponderante hacia actores centrales lo que puede dar luces sobre el grado de descentralización que significa el funcionamiento de una determinada red de políticas.

3. Diseño metodológico.

El diseño metodológico de la asistencia se sustenta en la aplicación de las herramientas provistas por el Análisis de Redes Sociales (ARS) aplicado a las redes de políticas públicas.

El ARS es concebido como el estudio formal de las relaciones entre actores y de las estructuras sociales que surgen de la recurrencia de estas relaciones. La unidad básica del análisis del ARS es, por tanto, el dato relacional o vínculo específico existente entre un par de elementos. El dato relacional surge de la comunicación, colaboración, transacción, valoración, etc., existente entre un número determinado de “nodos”, sean éstos organizaciones o personas, colectivos o individuales, humanos o artificiales. A partir de estos datos y de su procesamiento es posible construir la existencia de las redes sociales que vinculan directa e indirectamente a todos los nodos. Detrás de este interés por relevar la existencia de redes sociales se encuentra el convencimiento de que más allá de las prescripciones normativas, los atributos personales o las relaciones diádicas o bilaterales, las redes facilitan o restringen el acceso de las organizaciones o personas a recursos tales como la información, la riqueza o el poder.

Los objetivos específicos del estudio fueron:

- Analizar y evaluar el desempeño de las entidades territoriales de concertación de actores.
- Identificar y analizar la participación de estas entidades y sus componentes en los mecanismos de gobernanza multinivel en Chile.

En concordancia con los supuestos teóricos del estudio general, se trabajó para cada uno de los casos en dos niveles de análisis:

- 1) **Nivel horizontal.** Análisis centrado en la interacción entre los actores de la organización o institución sobre la que se desarrolla el caso;
- 2) **Nivel vertical.** Análisis centrado en la interacción entre los actores de la organización o institución con otros actores localizados en diferentes niveles territoriales;

Las variables que serán consideradas en ambos niveles de análisis serán las siguientes:

Cuadro n.2. Dimensiones y variables del estudio.

DIMENSIÓN	VARIABLES/PROPIEDADES DE REDES
Nivel Horizontal	Grado de cohesión entre los diferentes actores de la institución.
	Posición de centralidad de grado y de grado de entrada en función de intercambios de información y percepción de influencia. Tipos de actores centrales.
	Número y cohesión de alianzas al interior de la institución. Tipos de actores que conforman alianzas.
Nivel Vertical	Número y tipo de actores externos vinculados al proceso de toma de decisiones.
	Tipos de vínculo.
	Actores más influyentes.
	Localización en niveles territoriales.

Las propiedades estructurales de las redes que serán medidos son:

Cuadro n.3 Propiedad estructurales de las redes a ser medidos.

PROPIEDAD	DEFINICIÓN
Densidad	La densidad de una red (binaria) es la cantidad de relaciones observadas por la cantidad total de relaciones posibles, expresada en tasa, para obtener el porcentaje se debe multiplicar por 100.
Centralidad	El número de relaciones que posee cada actor con su entorno representa su grado de centralidad. El grado de centralidad “normalizado”, es el grado de centralidad observado, dividido por la cantidad máxima de relaciones que podría tener un actor multiplicado por 100.
Centralidad de entrada	Es la suma de las relaciones referidas a un actor por otros. El grado de centralidad de entrada “normalizado”, es el grado de observado, dividido por la cantidad máxima de relaciones que podría recibir un actor multiplicado por 100.
Status	A un actor se le atribuye más influencia mientras más nominaciones de otros actores reciban y mientras mayor sea el rango de prestigio de éstos. El concepto también incluye cuántos otros actores son nombrados por éstos. Mientras más actores son nombrados por un actor, menor influencia es transferida proporcionalmente a ellos.

Se seleccionaron cuatro casos de concertación de actores asociados a procesos de descentralización ubicados en regiones abarcadas pro el estudio general. A efectos de asegurar la calidad de los datos recabados para el análisis, se concentró la atención en diferentes hitos seleccionados de procesos de toma de decisiones en cada una de las experiencias consideradas.

Cuadro n.4. Casos e hitos analizados.

CASO	HITO
Mesa de Desarrollo Rural y Campesino Región Coquimbo	Implementación de mesas locales de desarrollo
Asociación de Municipios para el Desarrollo Económico Local (AMDEL) Región Bío Bío	Decisión sobre la localización del Puente
Programa Chile Emprende. Llanquihue Región Los Lagos	Proceso de planificación del Plan Estratégico de Desarrollo “Llanquihue Emprende”
Mesa de Pesca Artesanal Región Los Lagos	Problema de jaulas salmoneras para los habitantes de Hualaihue

La información para el análisis de redes fue obtenida mediante la aplicación de cuestionarios de redes a un conjunto de actores que son parte de cada caso seleccionado. El cuestionario, aparte de recabar los atributos de los actores, buscaba identificar en una primera parte las relaciones entre los actores del caso; en un segundo momento, se indagó en la presencia de actores de otros niveles territoriales y la relación de estos con el primer conjunto de actores.

La metodología del estudio condujo a considerar como actores de cada caso a aquellos que hayan participado activamente en los procesos de decisión definidos como hitos de cada caso. Esto, en algunos casos (AMDEL), consideró más actores de los que formalmente considera la AMDEL. En los otros casos, la definición de actores se condijo con la pertenencia formal a las entidades de concertación.

Cuadro n.5. Actores encuestados.

Caso Mesa Rural y Campesina de Coquimbo	Caso AMDEL	Caso Pesca Artesanal	Caso Llanquihue Emprende
Alcalde de Monte Patria	Alcalde Sta. Juana	Asociación de Mitilicultores	Gerente territorial (Chile Emprende)
Alcaldesa de la Higuera	Consejala Sta. Juana	Consejo Zonal	Alcalde comuna Frutillar
Alcalde Andacollo	Alcalde San Rosendo	Sernapesca	Vice-Consejo P-P
Alcalde de Canela	Consejal San Rosendo	Palena Emprende	Fom. Prod. Frutillar
Concejal de Conbarbalá	Alcalde Yumbel	Comunidades indígenas	Encargado Chile Emprende
Concejal de Illapel	Consejal Yumbel	Pesca Artesanal	Alcalde Llanquihue
SEREMI de Agricultura	Alcalde Cabrero	Sernatur	Representante, Alcalde Llanquihue
SEREMI de Bienes Nacionales	Alcalde Florida	Municipalidad de Hualaihue	Informatur Pto. Varas
SEREMI SERPLAC	Alcalde Hualqui	Asociación Turística	Direc. Consejo P-P
Director Regional INDAP	Consejal Hualqui	Autoridad Marítima Capitanía de Puerto Hornopirén	Agrup. Turist Las Gaviotas Pto. Octay
CORE Provincia del Choapa	Coordinador Territorial		Dir.Reg. SERCOTEC
CORE Provincia del Elqui	Sec.Ejec AMDEL		
C.R.C.* Los Vilos	Director Planeamiento MOP		
C.R.C. Canela	Dirección Regional Vialidad		
C.R.C. Combarbalá	Enc. Fom. Prod. Hualqui		
C.R.C. Ovalle	Enc. Fom. Prod. Sta. Juana		
C.R.C. La Serena	Pres. U.C.J.V. Hualqui		
C.R.C. Elqui			

*C.R.C.: Consejero Regional Campesino.

El análisis de datos se efectuó mediante dos programas computacionales de análisis de redes:

- UCINET 6: Creado por Steve Borgatti, profesor en el Gatton College of Business and Economics, University of Kentucky. Es uno de los paquetes de software más difundidos entre los/as analistas de redes sociales, el Ucinet 6 es la herramienta más completa que actualmente existe para el análisis y visualización de las redes sociales. A través de sus programas integrados es posible el tratamiento de los datos relacionales, el cálculo de los diferentes indicadores de redes sociales y su representación gráfica.
- VISIONE: Creado por el profesor de la Universidad de Konstanz, Alemania, Ulrik Brandes. La principal característica distintiva del Visone es que se trata de un programa orientado a la producción de gráficos y análisis visual de redes sociales. El programa fue desarrollado en software libre y uno de sus principales ventajas es la posibilidad de trabajar de forma directa con bases de datos creadas en Excel, así como las distintas alternativas de graficación que permite.

Mediante estos programas se calcularon las propiedades estructurales de la red y sus nodos. También, se elaboraron los correspondientes grafos para cada hito decisional analizado. La visualización de datos relacionales permite revelar, según Tufte (1997, en Brandes, Kenis y Raab, 2005), dependiendo de su calidad, conocimiento subyacente en la estructura relacional de un conjunto de actores. Para una visualización óptima de la información producida, se optó por basarse en los siguientes principios de excelencia gráfica: (1) La excelencia gráfica es una presentación bien diseñada de datos interesantes –una cuestión de sustancia, de estadística y de diseño; (2) La excelencia gráfica consiste en la comunicación de ideas complejas con claridad, precisión y eficiencia; (3) La excelencia gráfica es la que da al observador el mayor número de ideas en el más corto espacio de tiempo con menos tinta en el espacio más pequeño; (4) La excelencia gráfica es casi siempre multi-variada; (5) La excelencia gráfica requiere contar la verdad de los datos (Tufte, 1983, en Brandes et al., 2005).

4. Resultados.

En esta sección se expondrán los principales resultados de la investigación. En primer lugar, se caracterizarán los hitos analizados en función de atributos de sus actores. En segundo lugar, se procederá a presentar los resultados para el nivel horizontal de concertación de actores, destacando los resultados en términos de intercambio de información, percepción de influencia, reciprocidad de intereses y percepción de beneficiados. En tercer lugar, los resultados para la dimensión vertical se organizarán en torno a describir el tipo de actor multinivel involucrado en las experiencias, los intercambios de información con los actores de cada caso, la percepción de su influencia en las decisiones tomadas y la percepción de beneficio o no para estos actores.

4.1. Los actores y entidades de concertación.

Las estructuras institucionales que alojan la concertación de actores analizadas son bastante disímiles entre sí. Mientras la AMDEL corresponde a una asociación de municipios de carácter provincial, la mesa rural y campesina de Coquimbo tiene un carácter regional con una estructura de representación sectorial (gobierno, municipios y organizaciones campesinas). Los casos de la región de Los Lagos corresponden a una mesa público-privada en torno al sector pesquero y a un proyecto de desarrollo socio-económico en el marco del programa Chile Emprende para la zona del lago Llanquihue.

En términos de actores involucrados, la heterogeneidad es enorme. El caso de AMDEL es más homogéneo dado su constitución por actores municipales. No obstante, los otros casos son mucho más diversos en función de una constitución tipo “mesa de concertación” o “concejo de desarrollo”, las cuales son por definición multi-actor.

Como sea, es claro que los casos analizados se tratan de distintos arreglos institucionales que sientan pautas básicas de interacción y coordinación para la concertación de actores también distintos. Vale decir, hay un alto grado de heterogeneidad que dificulta establecer puntos de comparación. No obstante, en términos de análisis de redes de políticas, más allá de los arreglos formales, importa la interacción cotidiana de los actores en distintas dimensiones y la estructura relacional

que de este modo configuran. Asimismo, interesa conocer los atributos de los actores que establecen interactúan entre sí y conocer si esto permite establecer pautas de interacción diferenciadas (por ejemplo: actores con más tiempo en la entidad se relacionan de modo más frecuente entre sí).

Dado el caso, un atributo fundamental de conocer es la antigüedad de los actores en los cargos que desempeñan. Valga recordar que se trata de actores que concurren a estas instancias de concertación en representación de algún grupo u organización social, agrupaciones de carácter económico o de alguna instancia del sector público. El grado de antigüedad de cada actor entrega información que permite deducir la experiencia que poseen en el ámbito de cada caso estudiado. Asimismo, el tiempo de participación en la experiencia concreta de concertación de actores da cuenta del grado de involucramiento de los actores con la experiencia y del tiempo que un determinado grupo de actores han permanecido interactuando entre sí.

Tabla n.1. Antigüedad desempeñando cargo actual y tiempo de participación en las instancias de concertación.

CASO	ANTIGÜEDAD		TIEMPO DE PARTICIPACIÓN	
	promedio	desviación	promedio	desviación
Caso Mesa Rural y Campesina de Coquimbo	3,8 años	3,7 años	1,7 años	0,7 años
Caso AMDEL	6,7 años	5,6 años	6,2 años	3,1 años
Caso Pesca Artesanal	2,6 años	1,5 años	1,5 años	0,4 años
Caso Llanquihue Emprende	2,9 años	2,4 años	5 años	2,4 años

En la tabla n.1 destacan dos elementos en particular. El primero es el mayor promedio de años de participación de los actores en la experiencia de AMDEL. Es cierto que este caso tiene una data mayor a los otros casos.No obstante, es interesante evidenciar que hay un núcleo de actores que se ha mantenido participando por un periodo prolongado. El segundo elemento a destacar es el caso de Llanquihue Emprende, en donde los actores tienen más años participando de la experiencia que en sus cargos/trabajos actuales. Esto es una clara evidencia de un involucramiento transversal de los actores con la experiencia y de un desarrollo laboral en el territorio en cuestión.

En general, se observa que, en base a la desviación estándar, se trata de grupos con una participación relativamente compacta en las experiencias analizadas. En los casos en que la desviación es mayor (AMDEL y Llanquihue Emprende), también es mayor la cantidad de años promedio participando de la experiencia. En términos de redes, esto da cuenta de actores con cierta estabilidad en el tiempo de intercambios entre sí y con un reconocimiento de existencia de los unos y los otros. Básicamente, sobre esta base de atributos, es posible suponer una estructura de actores relativamente consolidada. Queda por profundizar más adelante en si esta estructura de actores se expresa en una estructura de relaciones más o menos densa en el conjunto de la red o en sub-grupos de la misma.

Otro aspecto a considerar en cuanto a atributo de los actores, es su autopercepción como participantes de los procesos de decisión analizados, ya sea si perciben que sus opiniones son tomadas en cuenta o si son beneficiados o perdedores de los resultados finales. Al respecto, los resultados para los cuatro casos analizados son bastante contundentes. La totalidad de actores percibe que las instancias de concertación son espacios en que su opinión ha sido tomada en cuenta. No es un tema menor, puesto que permite suponer que esto otorga legitimidad a las decisiones tomadas y los procedimientos mismos mediante los cuales se llegó a una decisión.

Los casos de actores que no se sienten beneficiados son escasos. Se registran en los casos de pesca artesanal en Los Lagos (dos casos) y en la Mesa Rural y Campesina de Coquimbo (también dos casos). Una evaluación sobre estos datos apunta a que, al menos para estos hitos decisionales, hay una importante capacidad de generar acuerdos del tipo “suma positiva”, lo cual fortalece la idea de que en términos operativos existe una valoración importantes de estas instancias de concertación.

4.2. El análisis de redes a nivel horizontal.

Los resultados a nivel horizontal se refieren a aquellos que corresponden al conjunto de actores que han sido considerados parte “interna” del proceso de de decisión en cada uno de los casos (cuadro n.5). El análisis de redes se aplicó a las interacciones entre este grupo de actores en función de las siguientes dimensiones:

intercambio de información, percepción de influencia, percepción de intereses similares y percepción de beneficiados.

a) Intercambio de Información: densidad y grado de centralidad de actores.

El intercambio de información apunta a identificar con cuáles organizaciones/personas intercambió información cada actor durante el proceso de decisión. Por información se entienden documentos, informes, diagnósticos, posibles proyectos, etc. El análisis se centró en la densidad de la red, lo que equivale a una medida de cohesión de la misma: altos niveles de densidad significan altos grados de cohesión entre los nodos de la red. La densidad se expresa en términos normalizados, vale decir, como porcentaje del total de relaciones establecidas al interior de la red en razón del total posible.

En concreto, una alta densidad significa que ha habido un gran número de intercambio de información al interior de la red de actores que se ha conformado en torno a los procesos de decisión. Los resultados generales se resumen en la tabla n.2.

Tabla n.2. Densidad de redes de intercambio de información.

Medidas	AMDEL	Llanquihue Emprende	Pesca Artesanal - Los Lagos
Tamaño del grupo	17	11	10
Lazos actuales	132	65	39
Densidad	48,5%	59,1%	43,3%

* No disponible el dato para el caso de la Mesa Rural y Campesina de Coquimbo.

Destaca que los tres casos considerados hay un gran nivel de densidad. Es decir, ha habido una alta cohesión entre los actores de la red, llegando casi a la mitad de lazos posibles de establecer entre ellos. Esto reduce la posibilidad que existan actores aislados de los intercambios, y permite deducir cierto grado de institucionalización que facilita el flujo de información al interior de la red para una toma de decisión informada. Esto tiene un valor especial, puesto que dada la heterogeneidad de actores, se estaría dando cuenta que no existirían sesgos al interior de la red.

Este análisis inicial se complementa con la identificación de actores centrales. Estos son actores que, en términos simples, se hayan mejor conectados que los demás al interior de la red. Es interesante destacar que los análisis permitieron identificar la presencia de dos o más actores centrales en términos de intercambio de información en cada uno de los casos. Esto significa, que se han constituido redes multi-céntricas, lo que reduce la probabilidad que se aparezcan actores monopólicos en términos de acumulación de información para el proceso de decisión.

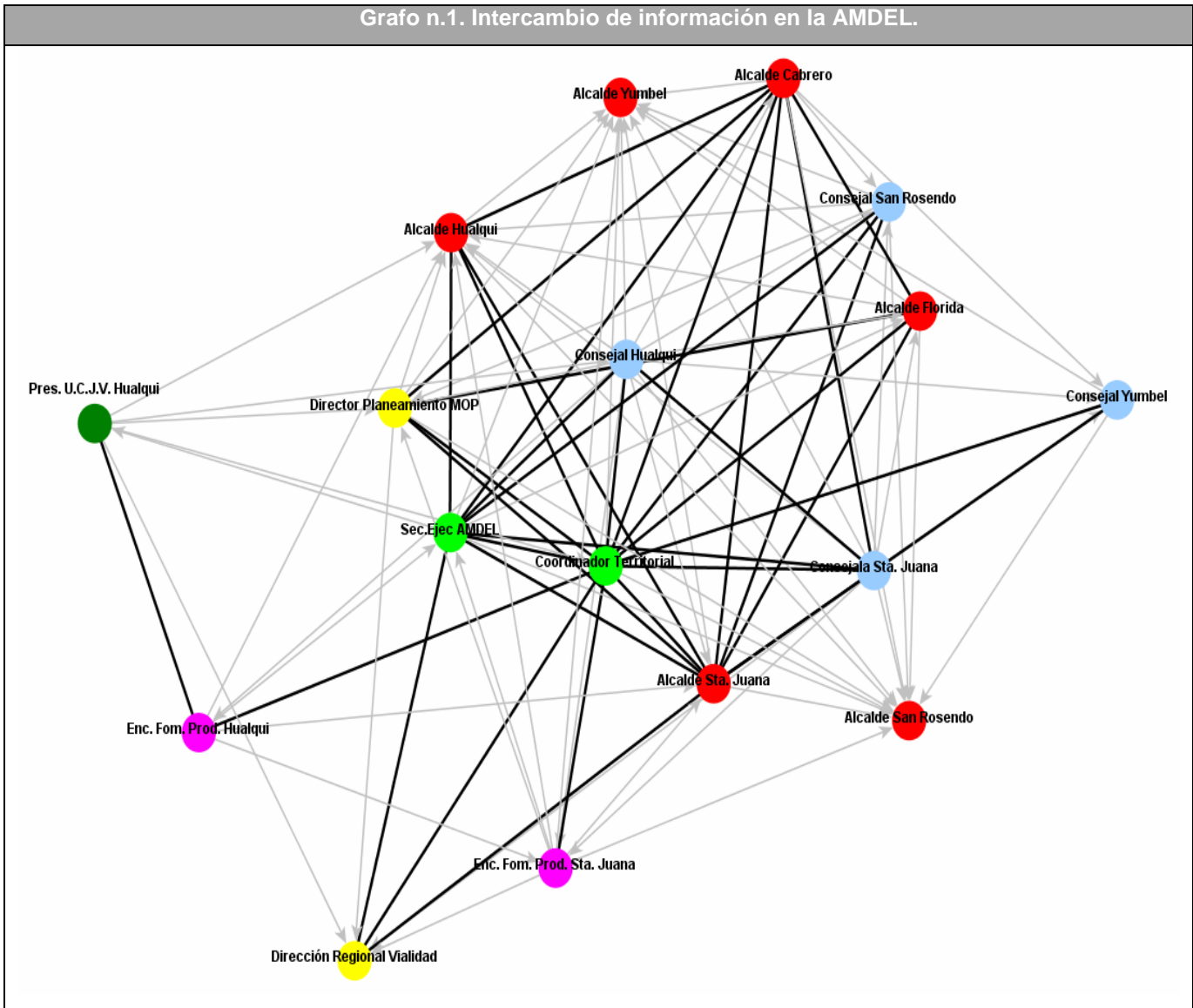
El caso de AMDEL es ejemplificador al respecto. El cálculo de centralidad permite identificar como actor central al coordinador territorial de la AMDEL, quien está relacionado con todos los actores de la red (100% de centralidad normalizada); luego aparecen actores de las comunas de Hualqui y Santa Juana, comunas que aparecían directamente afectadas por la instalación del puente en la zona. Entre estos actores se ubica la secretaría ejecutiva de la AMDEL. Es destacable que en términos de información aparecen en posiciones centrales aquellos actores de la AMDEL que precisamente debiesen cumplir tal función: coordinador y secretaría ejecutiva.

Tabla n.2. Grado de centralidad en intercambio de información (caso AMDEL)

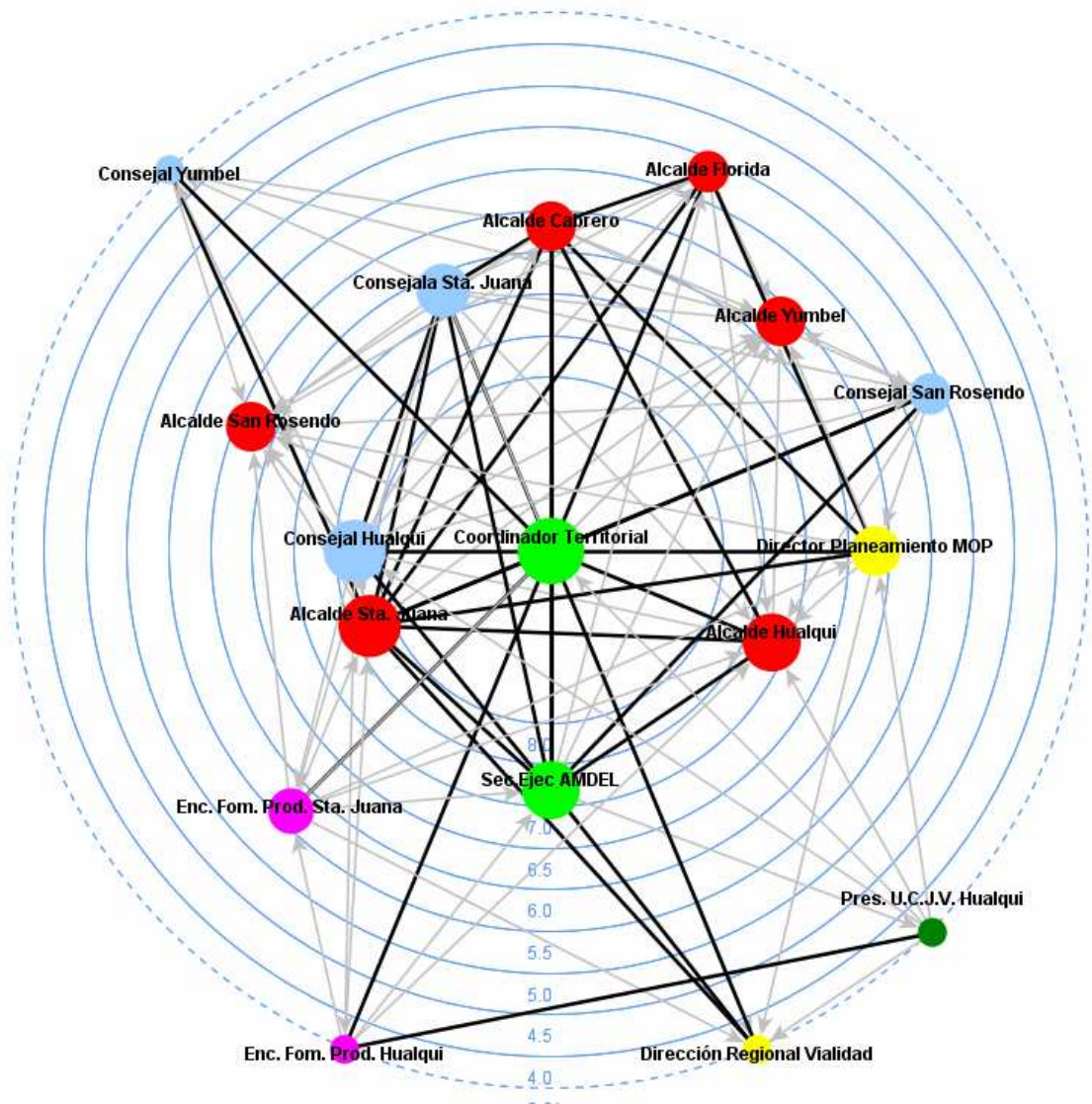
#	ACTOR	CENTRALIDAD	CENTRALIDAD NORMALIZADA
1	Coordinador Territorial	16.000	100.000
2	Consejal Hualqui	15.000	93.750
3	Alcalde Sta. Juana	15.000	93.750
4	Sec.Ejec AMDEL	14.000	87.500
5	Alcalde Hualqui	14.000	87.500
6	Consejala Sta. Juana	13.000	81.250

La visualización de esta información para red la completa ayuda a comprender de mejor modo la estructura de intercambios de información en la AMDEL en torno al proceso de decisión de la ubicación de un puente en la zona. El grafo n.1. contiene la estructura de relaciones de intercambio de información entre los actores de la red. Se observa una red densa en términos de conexión de actores. También se observa que en general los diversos tipos de actores se relacionan con todos, sin encontrar una pauta que permita establecer sub-grupos según tipo o sector del actor. Asimismo, la

cantidad de lazos recíprocos entre actores da cuenta de un importante grado de confirmación de las relaciones de intercambio.



Grafo n.2. Centralidad en el Intercambio de información en la AMDEL.



Leyenda grafos 1 y 2.

<p>Tipo de actor</p> <ul style="list-style-type: none"> ● = Alcaldes ● = Consejales ● = AMDEL ● = Sector público ● = Sociedad civil ● = Fomento productivo 	<p>Relaciones</p> <p>Relación recíproca </p> <p>Relación unidireccional </p>	<p>Los círculos representan los niveles de centralidad. Los actores más centrales están situados en el centro del gráfico. Mientras menos central es un actor más hacia el exterior estará ubicado. Los actores con el mismo nivel de centralidad están ubicados en el mismo círculo.</p> <p>Tamaño de los nodos indica el número de relaciones que tiene cada actor con su entorno (grado de centralidad).</p>
<p>Pregunta: ¿Con qué actores intercambió información durante el proceso de decisión?</p>		

El grafo n.2, en cambio, visualiza la estructura de relaciones ordenada según el grado de centralidad de los actores. En este caso se aprecia claramente la centralidad del coordinador territorial, pero también se observa una gran cantidad de actores que se ubican en posiciones cercanas al centro. Esto evidencia la característica multicéntrica que posee la red. Otra información importante que provee la visualización de redes es la identificación de aquellos actores menos conectados en la red. En este caso se trata de un conjunto de cuatro actores que están ubicados en el círculo de centralidad extremo. Aunque, de todos modos, se aprecia claramente que mantienen vínculos con el resto, sólo que no en la misma cantidad que los demás actores de la red.

b) Percepción de influencia entre actores de las redes.

La percepción de influencia fue medida mediante la pregunta a los actores por cuáles fueron las organizaciones/personas cuyas opiniones fueron tomadas más en cuenta en el proceso de decisión. Esta dimensión apunta a identificar aquellos actores que pueden denominarse “poderosos” dentro de la red, vale decir, aquellos que están en condiciones de influir en las decisiones. El análisis de redes facilita identificar posiciones dominantes independientemente del rol institucional que el actor desempeñe. Una concordancia entre la dimensión formal y la informal (percepción) contribuye a consolidar la imagen de una red medianamente institucionalizada.

Tabla n.3. Estatus de los actores según percepción de influencia (los tres primeros).

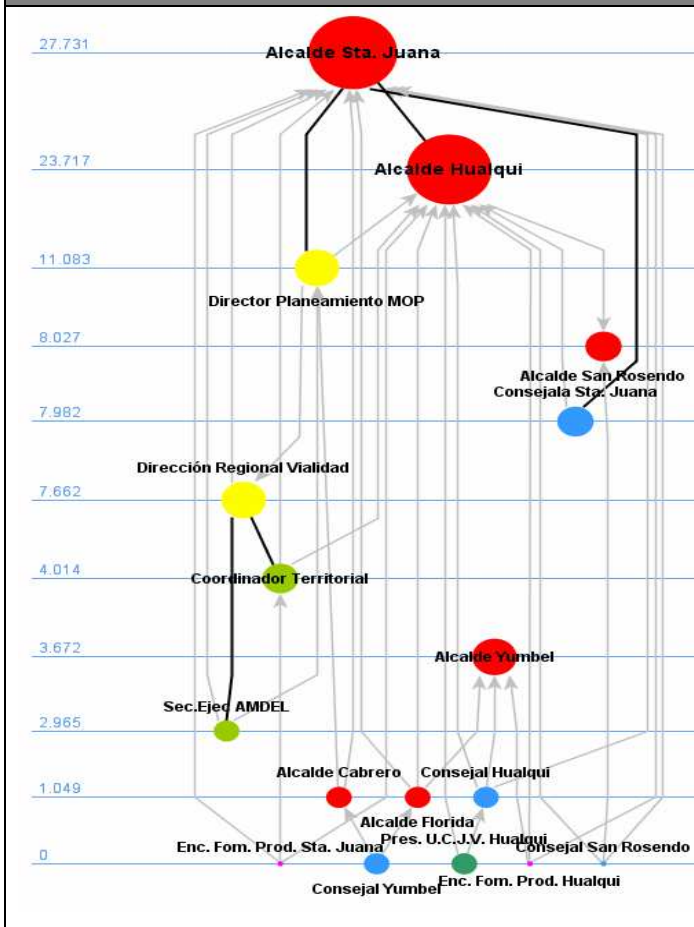
#	AMDEL	Llanquihue Emprende	Pesca Artesanal – Los Lagos
1	Alcalde Sta. Juana	Gerente territorial (Chile Emprende)	Asociación Pescadores Artesanales de Hualaihue
	27,7%	25,4%	22,4%
2	Alcalde Hualqui	Vice-Consejo Público-Privado	Asociación de Miticultores
	23,7%	24,2%	22,2%
3	Director Planeamiento MOP	Alcalde Frutillar	Asociación Turística
	11,1%	24%	18,1%

* No disponible el dato para el caso de la Mesa Rural y Campesina de Coquimbo.

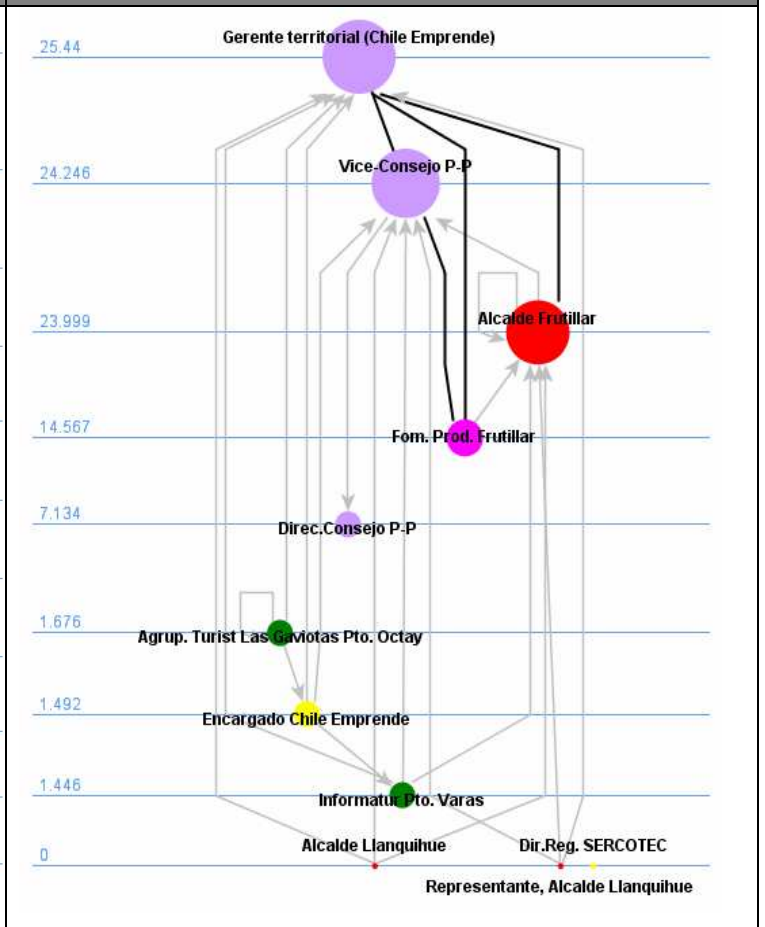
En la tabla n.3 se observan los tres primeros lugares en términos de influencia en cada una de las redes de actores en torno a los procesos de decisión analizados. El porcentaje asociado a cada actor indica el nivel de concentración de percepción de influencia dentro de la red. Destaca en el caso de AMDEL la preponderancia de los alcaldes de Santa Juana y Hualqui (el primero, presidente de la AMDEL). En Llanquihue Emprende los actores que cumplen roles institucionalmente designados con funciones de coordinación tienen una percepción preponderante de influencia. El caso de pesca artesanal, los actores principales se asocian a las características de conformación de la mesa pública –privada de la zona. Asimismo, Llanquihue Emprende presentan niveles de estatus bastante compactos. En el caso de AMDEL y pesca artesanal los dos primeros actores se disparan en distinto grado de aquel que está en tercer lugar, dando evidencias de una red que concentra de un modo más estrecho la influencia en su interior.

Una visión general de la influencia al interior de las redes de actores indica en primer lugar la presencia de actores de diverso tipo (alcalde, agencias de nivel regional, asociaciones de productores, etc.). En segundo lugar, destaca la existencia de al menos dos actores centrales, lo que indica, al igual que en el caso del intercambio de información, que se trata de redes multicéntricas. Esto es claro al analizar los grafos de estatus (grafos 3, 4 y 5), en donde la organización jerárquica de los actores evidencia cúpulas multicéntricas. Pero igual de importante de considerar es que en las relaciones entre actores, se identifica una tendencia al reconocimiento recíproco de influencia entre actores de primer orden.

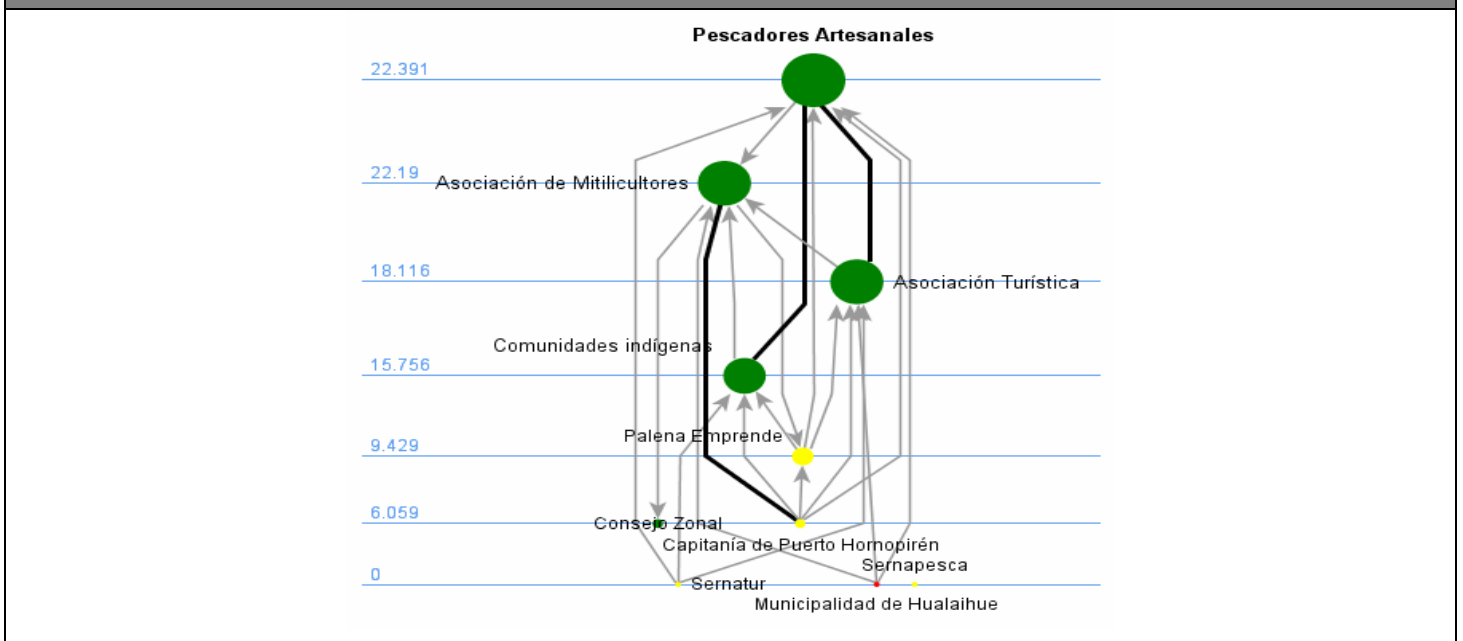
Grafo n.3. Influencia en AMDEL

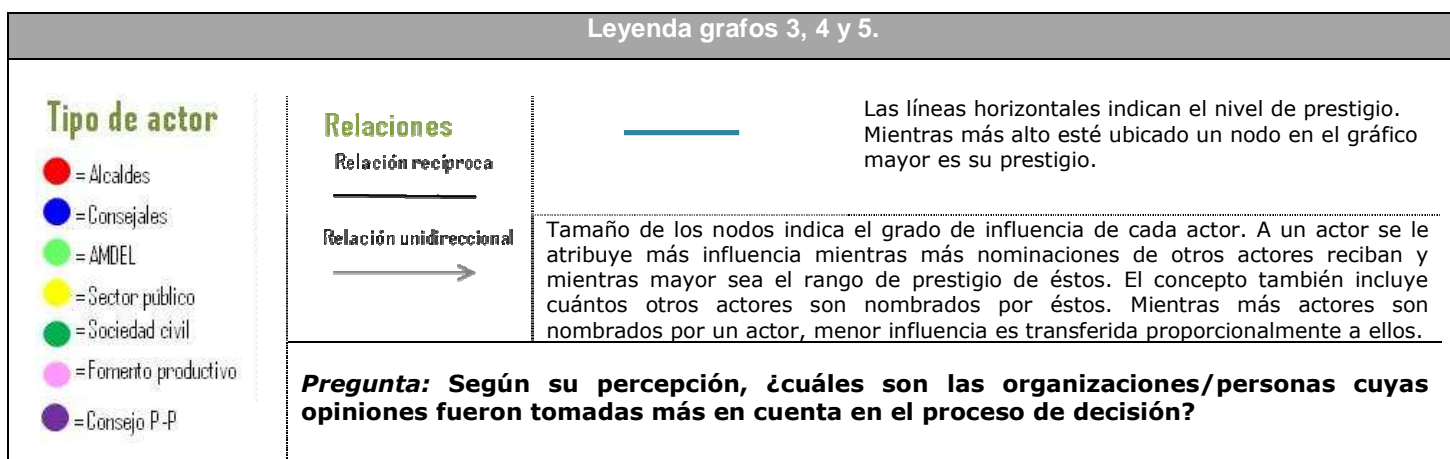


Grafo n.4. Influencia en Llanquihue Emprnde



Grafo n.5. Influencia en caso de Pesca Artesanal





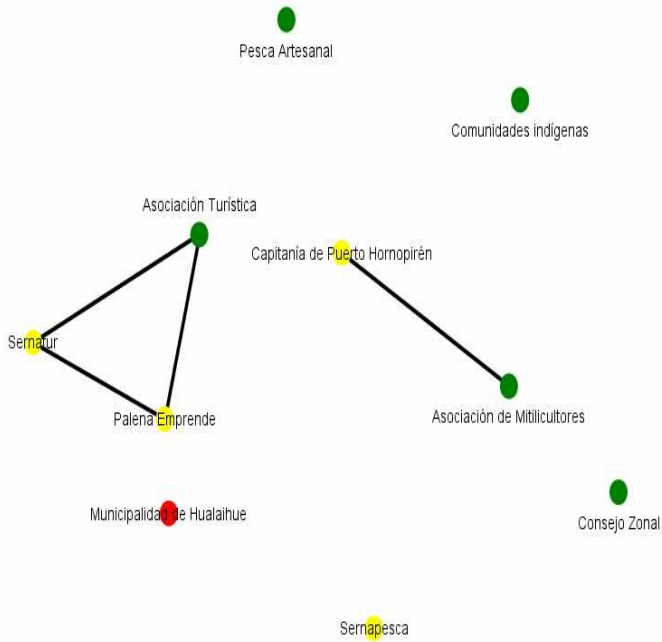
c) Los intereses recíprocos.

Los intereses recíprocos se refieren a aquellos actores que durante el proceso de decisión percibieron que había similitud en sus objetivos. Esto permite evidenciar la estructura de reconocimientos mutuos de socios al interior de la red. Una percepción unidireccional sólo es una relación no confirmada, por lo tanto, indica la percepción de un actor hacia otro, pero no el reconocimiento de éste, lo cual deja la relación incompleta.

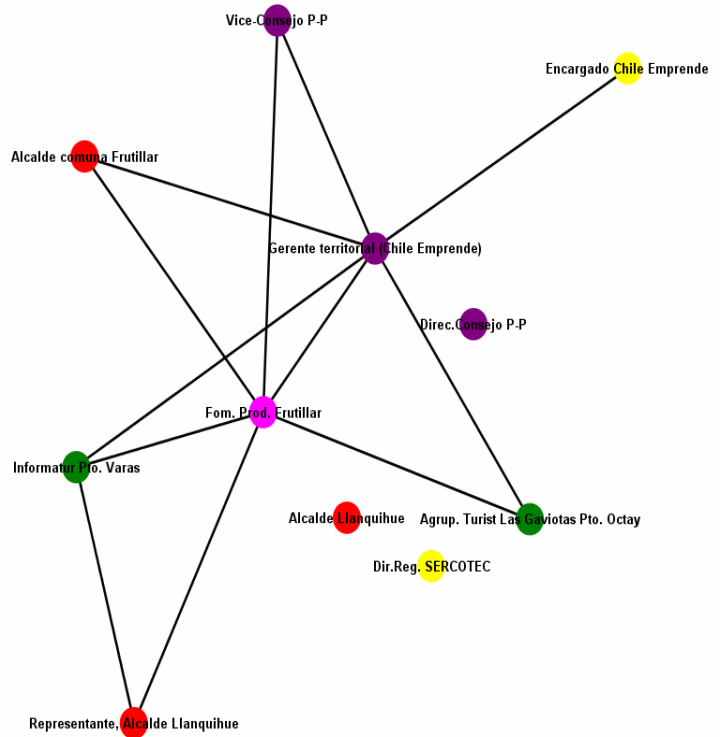
La estructura de intereses recíprocos (grafos 6, 7 y 8) es bastante clara en mostrar una estructura mucho más densa de reciprocidad en los casos de AMDEL y Llanquihue Emprende. Básicamente, esto es un indicador de la capacidad de concertación de actores de estas instancias, pero también capacidad para concertar intereses.

Valga considerar en este caso la propiedad de transitividad, que señala que si A está de acuerdo con B, y B está de acuerdo con C, entonces A está de acuerdo con C. En otras palabras, la identificación de intereses recíprocos, aún cuando no se conecten entre sí todos los actores, viene a ser un indicador de determinado grado de cohesión al interior de las redes y sub-redes.

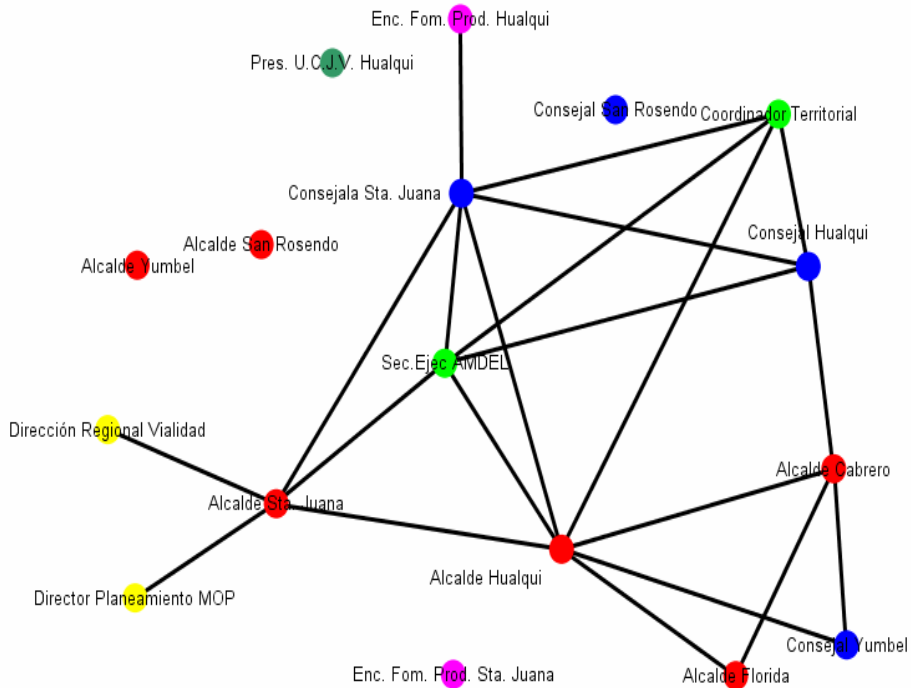
Grafo n.6. Intereses recíprocos Pesca Artesanal





Grafo n.7. Intereses recíprocos Llanquihue Emprende



Grafo n.8. Intereses recíprocos en AMDEL



Leyenda grafos 6, 7 y 8.

Leyenda grafos 6, 7 y 8.	
<p>Tipo de actor</p> <ul style="list-style-type: none"> ● = Alcaldes ● = Concejales ● = AMDEL ● = Sector público ● = Sociedad civil ● = Fomento productivo ● = Consejo P-P 	<p>Relaciones</p> <p>Relación recíproca </p> <p>Relación unidireccional </p> <hr/> <p>Pregunta: ¿Con cuáles de estas organizaciones/personas cree que mantuvo intereses similares?</p>

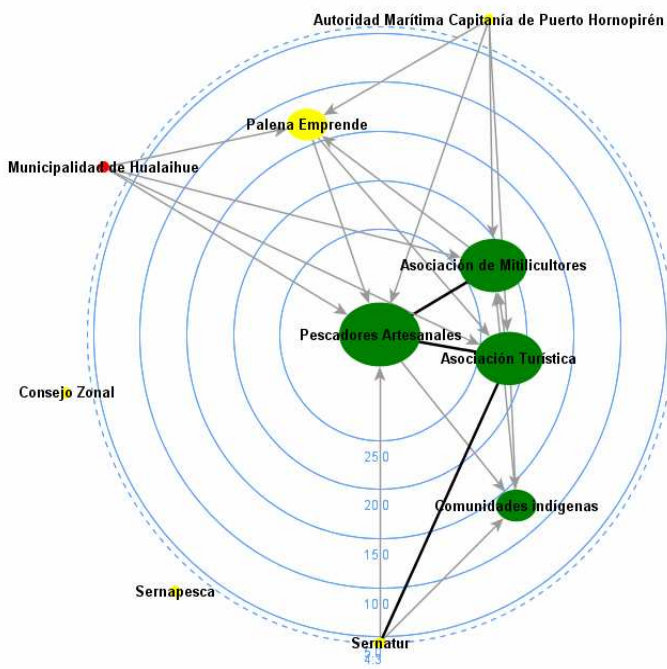
d) Percepción de beneficiados.

Al igual que en el caso de la influencia, para indagar en quiénes fueron los beneficiados de los procesos de decisión, se preguntó por la percepción de los propios actores. Los resultados tienden a ser consistentes con las dimensiones de información e influencia, particularmente.

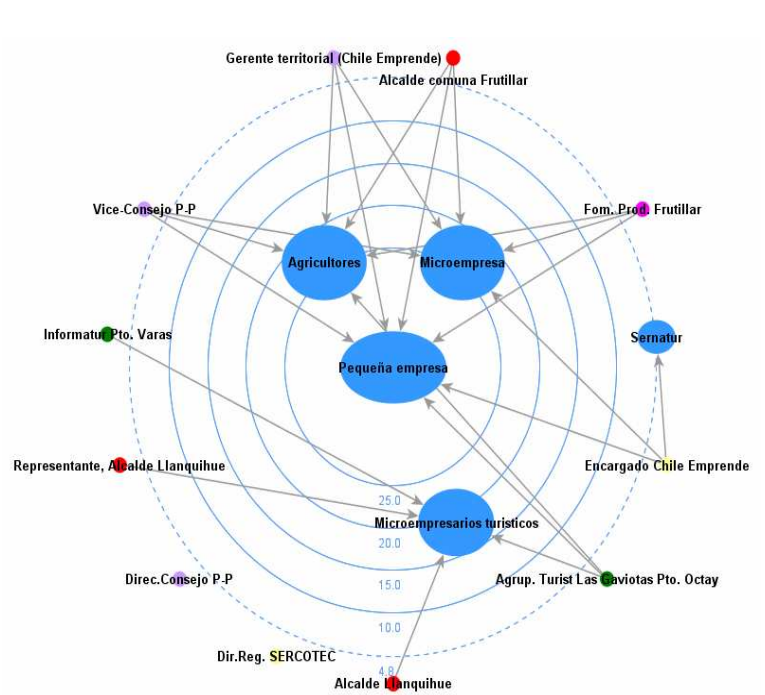
En cada uno de los casos analizados (grafos 9, 10 y 11) se distingue claramente un núcleo de actores percibidos como los más beneficiados del proceso. Esto es expresión de lo que los actores de la red evalúan. En el caso de Llanquihue Emprende, se mencionaron como beneficiados a sectores y no actores en particular, de aquí que sea la microempresa, agricultores y pequeña empresa los que aparecen como más beneficiados por el plan estratégico de Llanquihue Emprende. En el caso de pesca artesanal, son los pescadores artesanales de Hualaihue aquellos reconocidos por más actores de la red como beneficiados, pero seguidos de cerca de los miticultores y la asociación turística involucrada. En AMDEL, los alcaldes de Santa Juana y Hualqui, las comunas que finalmente son unidad por el puente, se mencionan recurrentemente como beneficiados.

Interesante de observar es que no hay un único actor que sea percibido como beneficiado, sino que habría cierto grado de distribución de beneficios entre los actores involucrados en cada instancia de concertación, al menos para las situaciones analizadas.

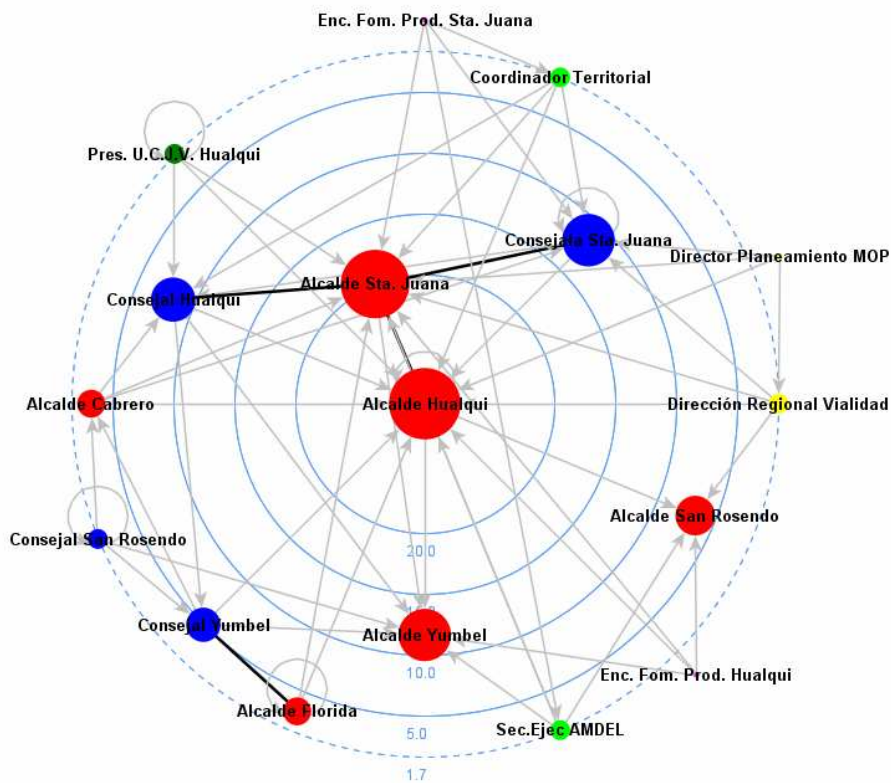
Grafo n.9. Beneficiados Pesca Artesanal






Grafo n.10. Beneficiados Llanquihue Emprende



Grafo n.11. Beneficiados AMDEL



Leyenda grafos 9, 10 y 11.			
<p>Tipo de actor</p> <ul style="list-style-type: none"> ● = Alcaldes ● = Consejales ● = AMDEL ● = Sector público ● = Sociedad civil ● = Fomento productivo ● = Consejo P-P 	<p>Relaciones</p> <p>Relación recíproca </p> <p>Relación unidireccional </p>	 <p>Tamaño de los nodos indica el número de relaciones que recibe cada actor con su entorno (grado de centralidad de entrada). En el caso de Llanquihue Emprende, se mencionan como beneficiados a sectores y no actores en particular.</p>	<p>Los círculos representan los niveles de centralidad de entrada. Los actores más centrales están situados en el centro del gráfico. Mientras menos central es un actor más hacia el exterior estará ubicado. Los actores con el mismo nivel de centralidad están ubicados en el mismo círculo.</p>
<p>Pregunta: ¿Quiénes creen que fueron los más beneficiados por los resultados del proceso de decisión?</p>			

4.3. El análisis de redes a nivel vertical: la gobernanza multinivel.

Los resultados a nivel vertical se refieren a aquellos que corresponden al conjunto de actores que han sido señalados como relevantes para el proceso de decisión por aquellos actores que forman parte de cada instancia territorial de coordinación. Se trata de esos “otros” actores de niveles superiores principalmente que pueden haber sido decisivos en los resultados de los procesos de decisión.

El análisis de redes se aplicó a las interacciones entre este grupo de actores en función de las siguientes dimensiones: intercambio de información y percepción de influencia.

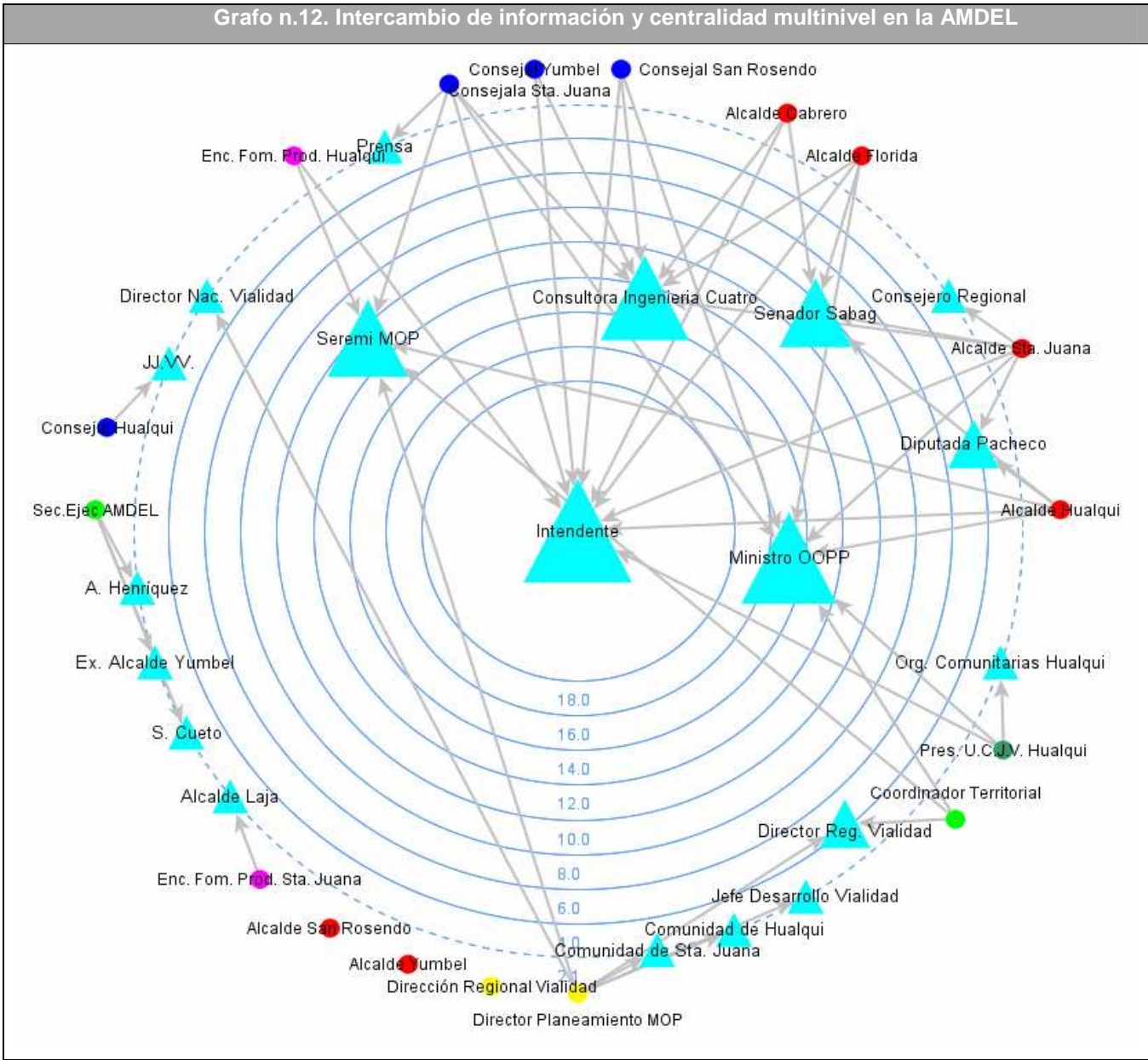
a) Intercambio de información multinivel.

La información y comunicación son elementos transversales a la gestión pública moderna. Una información útil debe ser confiable y oportuna. No obstante, generar información útil no es suficiente para una buena gestión si es que no existen canales de comunicación para hacer fluir dicha información entre el equipo del programa. El análisis de la comunicación entre actores de redes de políticas públicas debe considerar la dimensión horizontal (entre posiciones iguales) y/o vertical (niveles diferentes).

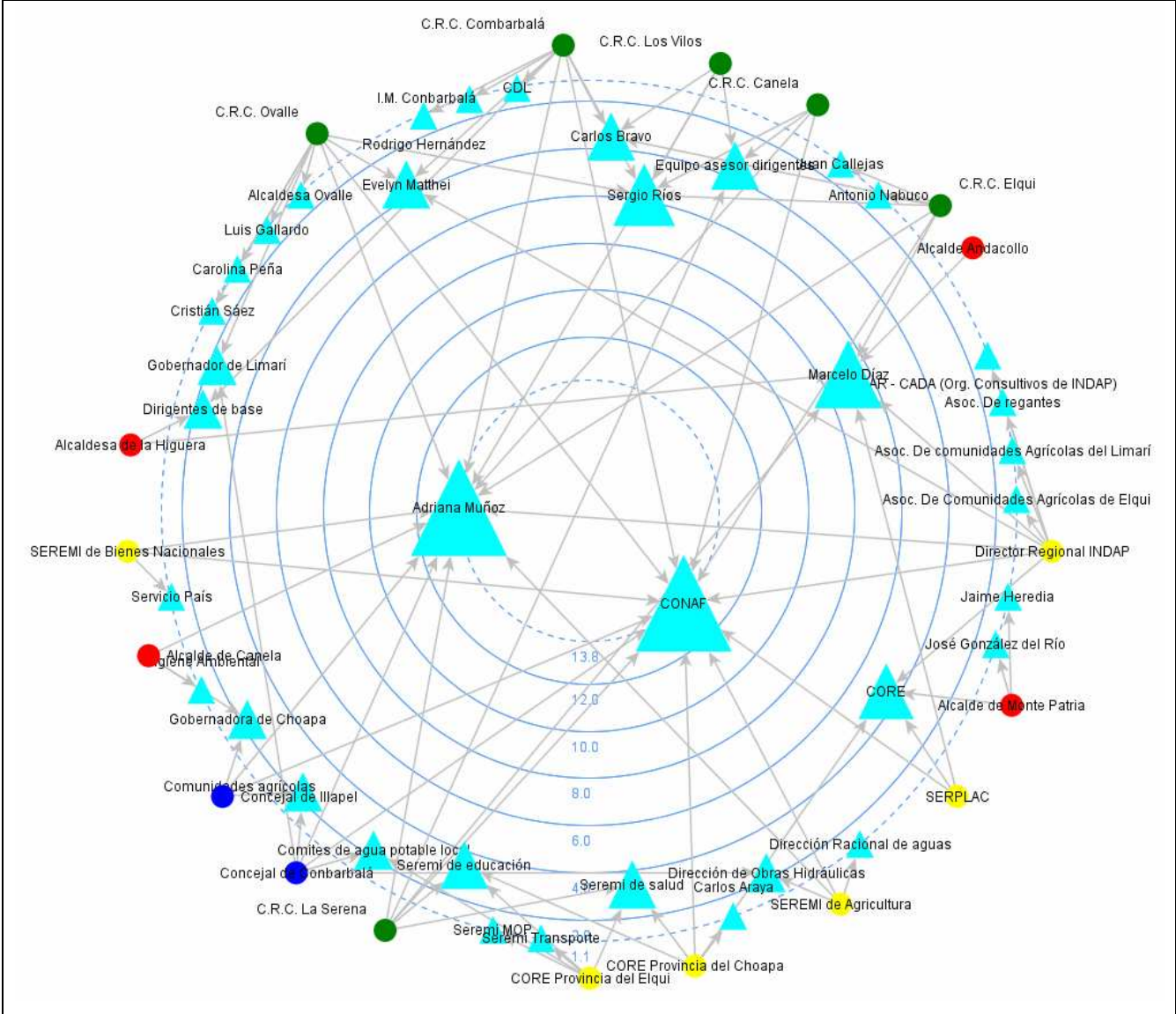
En este escenario, se indagó en identificar aquellas personas, de niveles superiores y de distintos sectores (económico, político y social), que los actores de la entidad de concertación considerasen fuesen relevantes para el proceso de decisión en cuestión. Sobre esta base se pudo configurar una estructura de gobernanza multinivel en términos de intercambios de información útil para el proceso de toma de decisión.

Las redes de actores identificadas (grafos 12, 13 y 14) cumplen dos condiciones fundamentales para pensar en los pilares de una gobernanza multinivel en Chile. En primer lugar, se identifica en los tres casos que se tiene información la presencia de actores multinivel, desde el local al nivel nacional, pasando por el regional y provincial. También, se verifica la presencia de actores y agencias gubernamentales, así como de parlamentarios (senadores y diputados). En algunos casos esta heterogeneidad es más fuerte que en otros, como en AMDEL y Coquimbo, pero incluso en el caso de pesca artesanal en Los Lagos se observa en la presencia del Intendente Galilea como actor importante en el proceso. En segundo lugar, el análisis de centralidad de actores dentro de la red permite identificar a varios actores dentro de un radio de centralidad importante. Vale decir, hay diversidad de fuentes de información multinivel lo que dificulta la concentración de información por parte de un actor en particular.

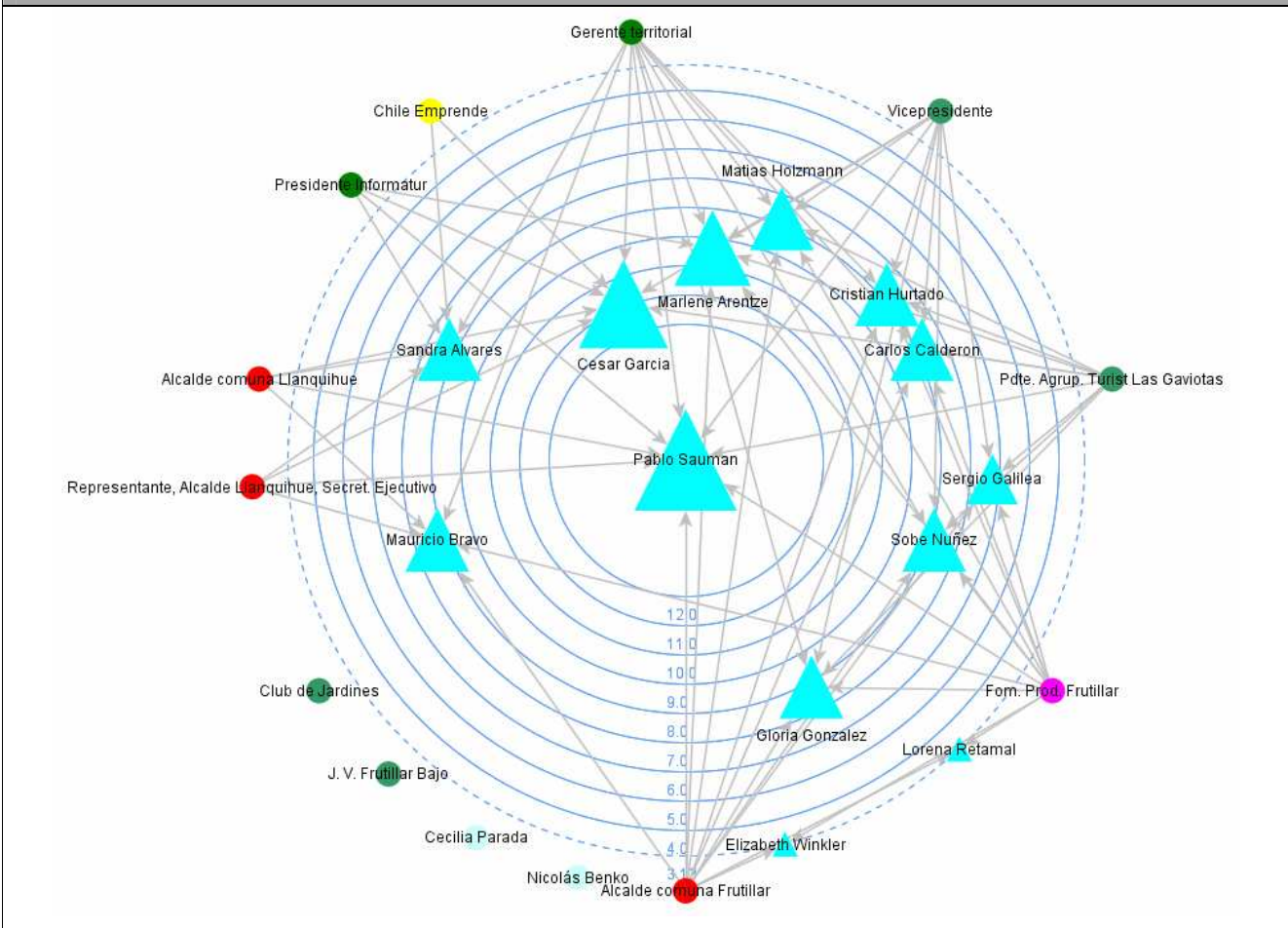
Transversal a estos pilares es el hecho que hay un acceso a actores de niveles superiores desde distintos tipos de actores de las entidades territoriales de concertación. Además, los actores de las instancias de concertación tienen acceso a varios actores de otros niveles superiores, lo cual implica diversidad de fuentes de información. Así, por ejemplo, en el caso de AMDEL, tanto alcaldes, como concejales y representantes de la sociedad civil, establecen contacto con el Intendente. En Coquimbo, el acceso a la diputada Muñoz y al diputado Díaz es igualmente fluido. En el caso de Llanquihue Emprende, los “otros” actores son de carácter regional, principalmente sector económico. En términos de centralidad, también es variado el tipo de actor central, lo cual obedece más bien a las diferencias propias de los casos analizados.



Grafo n.13. Intercambio de información y centralidad multinivel en Mesa Rural y Campesina de Coquimbo



Grafo n.14. Intercambio de información y centralidad multinivel en Llanquihue Emprende



Leyenda grafos 12, 13 y 14.

<p>Tipo de actor</p> <ul style="list-style-type: none"> ● = Alcaldes ● = Concejales ● = Sector publico ● = Sociedad civil ● = Fomento productivo ▲ = Otros actores 	<p>Relaciones</p> <p>Relación unidireccional</p> <p>→</p>	<p>Los círculos representan los niveles de centralidad. Los actores más centrales están situados en el centro del gráfico. Mientras menos central es un actor más hacia el exterior estará ubicado. Los actores con el mismo nivel de centralidad están ubicados en el mismo círculo.</p> <p>Tamaño de los nodos indica el número de relaciones que tiene cada actor con su entorno (grado de centralidad).</p> <p>Preguntas: Según su percepción, ¿hay actores que no figuren en la lista y que hayan sido <u>muy influyentes</u> en la decisión final tomada? ¿Con cuáles intercambió información durante el proceso de decisión?</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

b) Percepción de influencia multinivel.

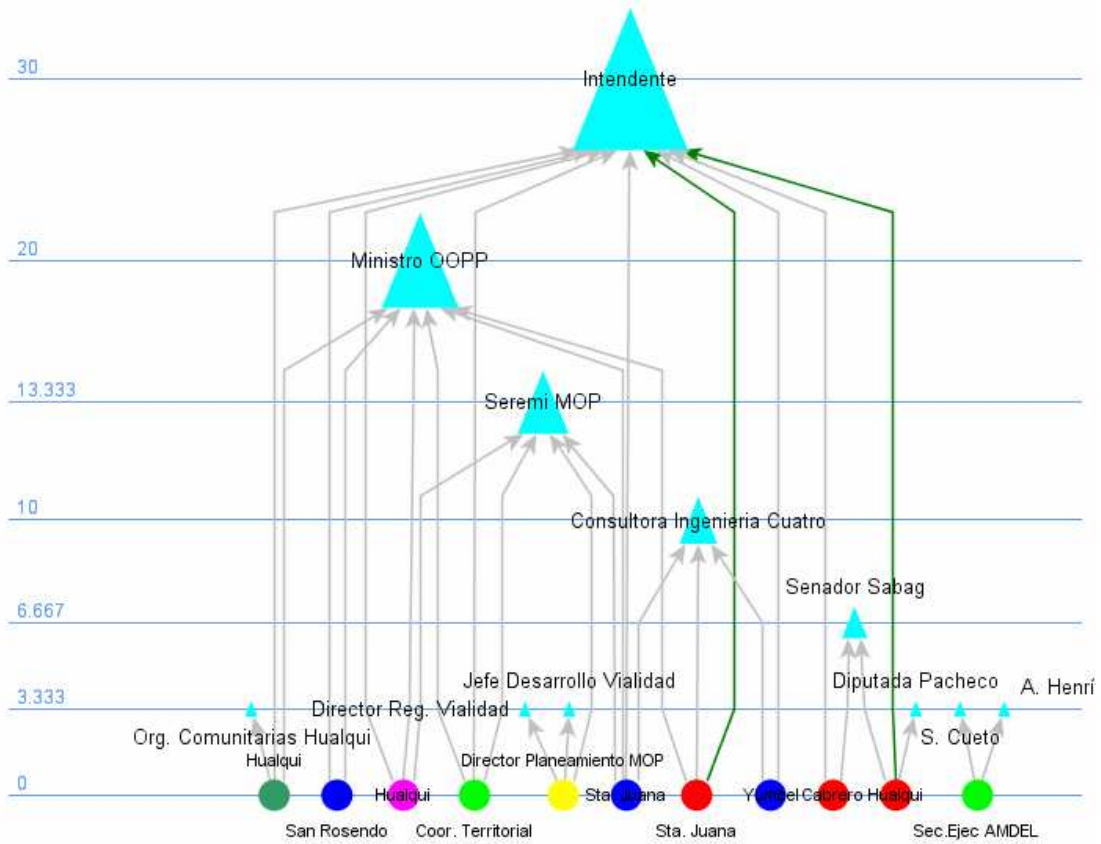
Una cosa es lograr intercambio de información con actores de niveles superiores, y otra es la influencia que estos actores pueden tener en los procesos de decisión. En el estudio se indagó en identificar a aquellos actores de otros niveles que fuesen percibidos como más influyentes que los actores pertenecientes a las instancias de concertación territoriales. En función de esto, se pudo construir una estructura de relaciones jerárquica o de estatus, que permitiese visualizar los actores de niveles superiores preponderantes y quiénes lo percibían de este modo.

Los resultados disponibles para los casos de AMDEL y Llanquihue Emprende son interesantes para la gobernanza multinivel por dos motivos. El primero es que una gran cantidad de actores de otros niveles son considerados más influyentes que los actores de las instancias de concertación. El segundo, que los personajes influyentes, basado en el intercambio de información (ver supra), resultarían accesibles. Por lo demás, es distinta la valoración de la información cuando proviene de alguien influyente que de alguien que no es considerado tal.

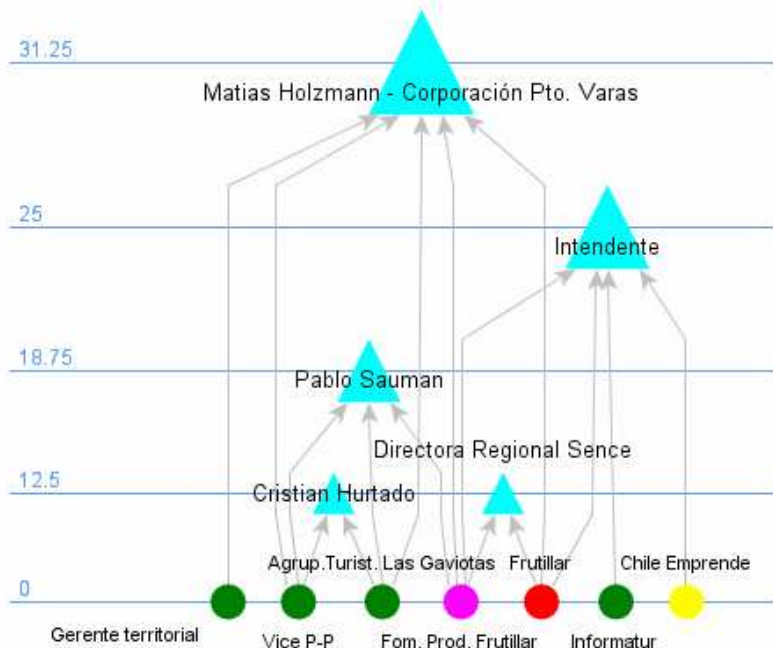
Estos resultados generan cierto matiz en la gobernanza multinivel, porque si bien se observa la presencia de actores multinivel y que se trata de redes multicéntricas, existe la percepción que los actores más influyentes siguen siendo aquellos de niveles superiores en el ámbito gubernamental o parlamentario.

Un caso no menor es la presencia de actores del sector privado como influyentes, principalmente consultoras (Ingeniería Cuatro en AMDEL, Pablo Sauman en Llanquihue Emprende). Es interesante identificar como actores influyentes a aquellos que su función básica es proveer información para la toma de decisión. Esto evidencia al menos dos puntos, uno como confirmación de un hecho y el segundo como hipótesis a profundizar: el peso de la información y la emergencia de nuevos actores influyentes en la gobernanza multinivel, respectivamente.


Grafo n.15. Percepción de influencia y estatus multinivel en AMDEL



Grafo n.16. Percepción de influencia y estatus multinivel en caso de Llanquihue Emprende



Leyenda grafos 14 y 15.

<p>Tipo de actor</p> <ul style="list-style-type: none"> ● = Alcaldes ● = Consejales ● = AMDEL ● = Sector público ● = Sociedad civil ● = Fomento productivo ● = Consejo P-P 	<p>Relaciones</p> <p>Relación unidireccional</p> 	<p>Las líneas horizontales indican el nivel de prestigio. Mientras más alto esté ubicado un nodo en el gráfico mayor es su prestigio.</p> <hr style="border: 1px solid black;"/> <p>Tamaño de los nodos indica el grado de influencia de cada actor. A un actor se le atribuye más influencia mientras más nominaciones de otros actores reciban y mientras mayor sea el rango de prestigio de éstos. El concepto también incluye cuántos otros actores son nombrados por éstos. Mientras más actores son nombrados por un actor, menor influencia es transferida proporcionalmente a ellos.</p>
<p>Pregunta: Según su percepción, ¿hay actores que no figuren en la lista y que hayan sido <u>muy influyentes</u> en la decisión final tomada?</p>		

5. Conclusiones.

En concordancia con los objetivos y niveles de análisis propuestos en el estudio, las conclusiones se han agrupado en aquellas referidas para el nivel horizontal y aquellas que son parte del análisis del nivel vertical. El primero en una lógica más bien organizacional o de instancias de concertación, y el segundo en la línea del análisis de la gobernanza multinivel.

A nivel horizontal, se han elaborado cuatro conclusiones de importancia operativa para las entidades territoriales de concertación de actores:

1. En los casos analizados la información fluye dentro de la red de actores, evidenciando la existencia de canales formales/informales que facilitan la toma de decisión informada al interior de las entidades territoriales. Es destacable que en caso en que hay actores designados con tareas de coordinación, estos tienen roles preponderantes en conectarse con los actores de la red mediante intercambios de información.
2. El análisis de centralidad en el intercambio de información evidenció la existencia de dos o más nodos preponderantes, dando cuenta de entidades multicéntricas que dificultan la existencia de actores que manejen monopólicamente la información disponible al interior de la red.
3. La percepción de influencia de los actores tiende a ir de la mano de los roles/funciones institucionales que desempeñan los actores. Hay roles protagónicos claramente identificables y la percepción de influencia se distribuye en dos o más actores de la red. El predominio de actores es variables según la forma institucional y tipo de entidad analizada: AMDEL mayor influencia de alcaldes, Llanquihue Emprende, mesa público privada, influencias multi-actores, pero con cargos dentro de la organización.
4. En lo casos analizados, los actores perciben estas instancias de concertación como espacios en donde los argumentos y opiniones de cada uno son tomados en cuenta. Vale decir, se evidencia la existencia de una institucionalidad que es

capaz de canalizar demandas y opiniones de los actores involucrados. Esto es válido al menos para los procesos analizados.

Los resultados en cuanto a densidad de relaciones de intercambio de información, percepción de influencia, intereses recíprocos y beneficiados, da cuenta de entidades con un importante grado de institucionalización. Hay cierta correspondencia entre los roles de la institucionalidad y aquellos más centrales en términos relacionales. La densidad de flujos de información, los años de pertenencia de los actores a cada entidad, permiten deducir cierta estabilidad en el tiempo de los intercambios. En términos de redes, estos casos se pueden caracterizar como redes multi-céntricas con importantes grados de cohesión entre sus actores que varían según características particulares de cada caso.

En cuanto al nivel vertical, hay cuatro conclusiones que conectan con el análisis de la descentralización en el país:

1. Hay intercambios informativos multi-nivel y son de carácter multi-actoral. Por un lado, hay diversidad de actores de niveles distintos presentes en las redes, y los actores del nivel horizontal acceden a una diversidad de ellos. Es decir, existe un acceso relativamente fluido por parte de diversos actores de cada entidad territorial a instancias públicas desde el nivel comunal al central. Coincide, además, que los actores percibidos con mayor influencia no está restringido su acceso a un tipo particular de actor. Esto refuerza la idea que se trata de redes con accesibilidad a información, inhibiendo la emergencia de actores monopólicos en términos informativos.
2. Presencia de la autoridad regional y de la institucionalidad estatal regional en su conjunto relacionada a los temas en cuestión. Las agencias de carácter técnicos tienden a tener presencia como órganos que facilitan información. La figura del Intendente aparece como influyente en términos generales.
3. La influencia de los actores de niveles gubernamentales superiores es percibida como importante, e incluso decisiva, por los actores de las entidades de concertación. Basados en la estructura de intercambio de información multinivel,

es evidente que estos actores son accesibles para los de nivel horizontal. Al menos, es claro que el intercambio de información multinivel se direcciona hacia actores que son percibidos como influyentes.

4. En los casos que existe involucramiento parlamentario, estos parecieran cumplir el rol de poner temas en agenda pública y/o de intermediarios con otras agencias. Esto se ratifica al observar el grado medio de influencia que se les atribuye en los procesos de decisión.

En definitiva, más allá de las diferencias institucionales-formales, se trata de entidades territoriales con una “vocación” a la cooperación y coordinación en un marco multinivel. Vale decir, son entidades en torno a las cuales se constituyen redes de políticas públicas que pueden catalogarse en un polo descentralizador, por cuanto buscan consolidar espacios de decisión autónoma de carácter territorial, cumpliendo funciones de coordinación y legitimización de tales decisiones.

En cuanto al análisis propiamente de redes de políticas, esto las acerca más a la idea de “comunidad política” que al de “redes temáticas” (Rhodes y Marsh, 1992).

El aspecto más bien de comunidad política, se refiere al hecho que el desarrollo de las funciones de cada red de actores analizadas se efectúa a partir de una relación de intercambio y negociación entre organizaciones estatales de distinto nivel y carácter, parlamentarios, sector privado y grupos sociales, que se mantiene de forma estable en el tiempo al punto de poder generar decisiones que afectan a los actores territoriales en cuestión.

El componente cercano a una red temática está dado por el hecho que la “convocatoria” de actores multi-nivel varía según tipo de problema, lo que está tiene que ver con el carácter polifuncional y multi-temático que suelen desarrollar estas entidades territoriales, así como por la “dispersión competencial” del Estado (división del trabajo y multi-nivel). Esto explica la heterogeneidad de actores que acompaña a las redes de políticas que se conforman en torno a estas experiencias de concertación de actores.

Bibliografía.

Besussi, E. (2006). Policy networks: conceptual developments and their European applications. Working Paper Series, Paper 102, Centre for Advanced Spatial Analysis, University College London.

Börzel, T.A. (1997). "¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea", en *European Integration Online Papers* (EIOP), Vol. 1 (trad. María Angela Petrizzo).

Castells, M. (1999). Globalización, identidad y Estado en América Latina. Temas de Desarrollo Humano Sustentable, PNUD, California-Santiago.

Chaqués, L. (2004). Redes de políticas públicas. Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI, Colección Monografías, No. 2006, España.

Klijn, E-H. (1998). Redes de Políticas Públicas: Una visión general. En Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F. (eds) *Managing Complex Networks*. Sage, London (trad. María Angela Petrizzo).

Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 21, Caracas.

Porras, J.I. (2009). Reforma y modernización del Estado en Chile. Hitos y logros de un proceso abierto. En *Calidad de la democracia, transparencia e institucionales públicas*, Vol.1, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Chile.

_____ (2003). Individualidad, Racionalidad y Redes. Las nuevas lentes para comprender "lo político" en la Sociedad de la Información. Universidad Bolivariana.

Pressacco, F. (2009). Descentralización regional: aprendizajes de la experiencia comparada. En *Calidad de la democracia, transparencia e institucionales públicas*, Vol.1, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Chile.

Rhodes, R. y Marsh, D. (1992). Policy Networks in British Government. Oxford: Clarendon Press.

Scharpf, F. (2000). Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe. MPIfG Discussion Paper 00/5.

Tilly, Ch. (2000). La desigualdad persistente. Argentina: Ediciones Manantial.