

Entendiendo los Modelos de Gestión Regional desde la perspectiva Institucional¹.

Pablo Monje Reyes

Administrador Público, Universidad de Los Lagos, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile, Profesor Asistente del Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, Investigador Asociado al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

Marcela Ferrer Lues

Socióloga, Universidad de Chile, Master of Health Science, University of Toronto, Diploma en Población y Desarrollo, CEPAL – CELADE, Profesora Asistente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile.

Antonietta Suraswki Cisternas

Licenciada en Arquitectura. Universidad de Valparaíso, Chile, Master en Estudios del Medio Ambiente (Planificación Urbana y Regional) York University, Toronto, Canadá.

Resumen

El Estudio “Análisis del Modelo de Gestión Regional” tiene como objetivo central analizar, describir y elaborar propuestas en el ámbito del mejoramiento de los procesos y mecanismos político-institucionales del sistema de gestión regional, incluyendo los niveles regional, provincial y comunal.

Como se observa, el objetivo se orienta a reconstruir y analizar el proceso de implementación del modelo de gestión regional, considerando las relaciones que establece con los distintos actores involucrados a lo largo de dicho proceso y sus resultados, desde la priorización comunal hasta la regional. Se trata, fundamentalmente, de un análisis del proceso social de toma de decisiones de inversión territorial, del rol que asumen los distintos actores en los distintos niveles, de las relaciones que establecen entre ellos, y de los factores que facilitan y obstaculizan el proceso y sus resultados.

Considerando que el estudio supone un análisis de relaciones socio – políticas en un marco institucional, el interés radica en contrastar el diseño teórico del proceso con la realidad de su implementación, y que la participación de los actores en dicho proceso está mediatizada por su conciencia interna y realidad simbólica.

<Gestión Regional> <Relaciones Sociopolíticas> <Atacama> <Institucionalidad Regional>

¹Esta publicación presenta los resultados del estudio “Análisis del Sistema de Gestión Regional”. El estudio fue encargado por la División Regional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE al Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Entendiendo los Modelos de Gestión Regional desde la perspectiva Institucional.

El caso de la Región de Atacama

1. Presentación.

Este documento se basa en los resultados del estudio “Análisis político - institucional del Sistema de Gestión Regional”². El estudio fue encargado por la División Regional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE al Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

El documento se basa en el análisis de 18 entrevistas semi-estructuradas realizadas a actores claves del ámbito comunal, provincial y regional de la Región de Atacama. Esto permitió reconstruir e identificar el modelo de gestión regional, el rol de los distintos actores en las distintas etapas del proceso, las relaciones y modalidades de trabajo establecidas entre los actores en los distintos niveles, los factores que favorecen u obstaculizan estas relaciones y la contribución de los instrumentos y metodologías existentes para potenciar el proceso, desde la perspectiva de los propios actores. El análisis consideró las semejanzas y diferencias entre las visiones de los distintos actores, tratando de encontrar las oportunidades y nudos críticos de su trabajo conjunto, de acuerdo a sus pertenencias institucionales.

El modelo de gestión institucional regional analizado en este trabajo corresponde a un diseño político – orgánico definido por la estructura jurídico – política del Estado chileno, como parte de las políticas de descentralización e institucionalización implementadas a partir de la creación de los Gobiernos Regionales en Chile, mediante la Ley 19.175. Aunque el diseño define las mismas condiciones y funcionamiento para todas las regiones, el análisis revela que éstas han efectuado ajustes del modelo de gestión, para adaptarlo a su realidad concreta. En la Región de Atacama el modelo se encuentra en proceso de articulación y consolidación institucional. La institucionalidad regional a cargo de dirigir, orientar y participar del desarrollo de la Región, ha respondido a este desafío mediante el reconocimiento e integración de los actores socio – económicos y culturales que perfilan y construyen la identidad de la región. Por tanto, el modelo de gestión de Atacama intenta responder a su construcción socio – cultural, en la cual el territorio ha sido determinante, dadas las características geo-físicas regionales. Esto hace más válida la premisa referida a que el estudio de un modelo de gestión regional no se puede desprender de su identidad socio – territorial.

El análisis identifica las fortalezas y debilidades del modelo implementado en la Región de Atacama. Entre las primeras, la más importante es que la Región ha elaborado e implementado propuestas de adaptación, lo que incluye también la elaboración de instrumentos regionales específicos.

Aunque las fortalezas se originan en la propia Región, las debilidades emanan del diseño estructural del sistema. En especial, la doble dependencia del Intendente (Ejecutivo Regional y representante

²Los autores agradecen la participación de las personas entrevistadas, sin lo cual este estudio no hubiese sido posible.

del Gobierno Interior); la elección indirecta de los Consejeros Regionales; la falta de participación sociopolítica en las decisiones regionales de inversión; la rigidez del sistema nacional de inversiones; y la disminución significativa de fondos regionales de libre disposición. Todo esto señala que, para avanzar en la descentralización, el nivel central debe realizar cambios significativos tanto en el sub-sistema regional de representación democrática, como en los mecanismos de asignación de poder de las regiones. Sin estos cambios, inevitablemente las regiones se verán limitadas para seguir avanzando en la implementación de un modelo de gestión que, por definición, debiera ser descentralizado.

Este artículo presenta y discute los hallazgos observados en la región, comprendiendo los componentes político e institucional del sistema, desde la perspectiva de los propios actores participantes. El documento está estructurado en 3 partes. En la primera parte se describen los aspectos centrales del estudio, incluyendo sus objetivos, metodología, las consideraciones éticas derivadas de éstos y los procedimientos de análisis de la información. La segunda parte explica el enfoque teórico elaborado para el análisis, el cual recoge diversos aportes conceptuales del debate sobre la modernización y reforma del Estado. Sobre esta base, se estructura un modelo teórico para el análisis institucional de los sistemas de gestión regional, que puede ser utilizado para analizar otros sistemas institucionales, con las adaptaciones pertinentes. La tercera parte presenta los resultados para el componente político y el componente institucional del sistema de gestión regional. Por último, la cuarta parte sintetiza los principales hallazgos para cada componente y sus dimensiones, incluyendo las recomendaciones que emanan de ellas.

2. Descripción del Estudio

2.1 Objetivo.

El objetivo del estudio es describir y realizar propuestas en el ámbito del mejoramiento de los procesos y mecanismos político-institucionales del sistema de gestión regional, incluyendo los niveles regional, provincial y comunal.

El objetivo se orienta a reconstruir y analizar el proceso de implementación del modelo de gestión regional, considerando las relaciones que establece con los distintos actores involucrados a lo largo de dicho proceso y sus resultados, desde la priorización comunal hasta la regional. Se trata, fundamentalmente, de un análisis del proceso social de toma de decisiones de inversión territorial, del rol que asumen los distintos actores en los distintos niveles, de las relaciones que establecen entre ellos, y de los factores que facilitan y obstaculizan el proceso y sus resultados.

2.2 Metodología

Para el diseño metodológico se consideraron tres cuestiones centrales derivadas de los objetivos: a) el estudio supone un análisis de relaciones humanas en un marco institucional; b) el interés

radica en contrastar el diseño teórico del proceso con la realidad de su implementación; y c) la participación de los actores en dicho proceso está mediatizada por su conciencia interna y realidad simbólica. Por ello, se utilizó una estrategia cualitativa que permitiera reconstruir las modalidades que ha asumido el proceso de instalación del sistema de gestión regional, profundizando en el tipo y grado de relación establecida entre los distintos actores, sus resultados, y los factores que facilitan y obstaculizan el proceso, desde la perspectiva de los propios actores. Para ello se realizaron entrevistas semi-estructuradas a actores políticos y técnicos en el nivel comunal, provincial y regional, los que fueron considerados como informantes claves del proceso. Esto configuró seis niveles: regional político; regional técnico; provincial político; provincial técnico; comunal político; y comunal técnico.

Se utilizó una pauta de entrevista que permitiera reconstruir el proceso de toma de decisiones en la implementación del sistema de gestión, desde la perspectiva de los propios actores. Durante su aplicación, la pauta fue adecuada a cada actor/realidad específica. Las entrevistas fueron realizadas entre enero y marzo de 2005.

El estudio fue realizado en las regiones de Atacama, Bío Bío, Aysén y Metropolitana, en el entendido de tratar de representar, aunque no agotar, la diversidad existente a lo largo del país. En esta publicación se presentan los resultados del análisis de la región de Atacama .

2.3 Consideraciones Éticas de Estudio

Aunque no se realizó una evaluación del proceso, es probable que las personas entrevistadas percibieran este estudio como una evaluación de su desempeño en los distintos niveles. Tales personas tienen distintas responsabilidades en el proceso y una serie de relaciones jerárquicas entre sí. Esto dificulta el proceso de recolección de la información, lo que puede agravarse cuando el número de actores es relativamente pequeño y es factible identificar a cada actor incluso si se omite su nombre, utilizando criterios de fácil acceso como es la pertenencia institucional. También puede agravarse si la entrevista se considera una actividad laboral más, que recarga su agenda de trabajo.

Además de constituir una limitación que puede incidir en la calidad y validez de la información recolectada, la situación descrita en el párrafo anterior exige atender a una serie de consideraciones éticas, orientadas a proteger tanto las relaciones entre las distintas personas entrevistadas (que seguirán trabajando juntas, algunas en relaciones de dependencia o subordinación), como también la calidad de la información. Las consideraciones fueron las siguientes:

- Los entrevistados fueron claramente informados respecto de las características generales del estudio y sus objetivos. Se insistió en que la idea es obtener información para mejorar el proceso.
- Se solicitó a los entrevistados su consentimiento para grabar la entrevista, indicándole que puede solicitar detener la grabación en cualquier momento. Las cintas han sido guardadas por el equipo de investigación.

- Cuando se utilizaron citas textuales, se omitieron los nombres y se realizó el mayor esfuerzo por omitir cualquier información que permitiera identificar a la persona que emitió esa opinión.

2.4 Análisis de la información

Con base en la información recolectada se reconstruyó el modelo de gestión regional, el rol de los distintos actores en las distintas etapas del proceso, las relaciones y modalidades de trabajo establecidas entre los actores en los distintos niveles, los factores que favorecen u obstaculizan estas relaciones y la contribución de los instrumentos y metodologías existentes para potenciar el proceso, desde la perspectiva de los propios actores. El análisis consideró las semejanzas y diferencias entre las visiones de los distintos actores, tratando de encontrar las oportunidades y nudos críticos del trabajo conjunto de los distintos actores, de acuerdo a sus pertenencias institucionales.

El análisis se realizó en los niveles comunal, provincial y regional, incluyendo también un análisis transversal de estos tres niveles.

3.- Enfoque Teórico para el Análisis Político – Institucional del Sistema de Gestión Regional.

El sistema de gestión regional constituye un diseño institucional desarrollado en el ámbito teórico-práctico por la Sub Secretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE, aplicando la Ley de Gobiernos Regionales y las políticas de gestión implementadas en los tres gobiernos de la concertación. El documento que sintetiza estas acciones es “El Chile descentralizado que queremos. Un proyecto de todos”, elaborado por SUBDERE (2001). Aunque el sistema se ha implementado y desarrollado en distintos niveles en las regiones del país, a la fecha de realización de este estudio (2005) no se había diseñado un modelo analítico que permitiera observar su funcionamiento. Por ello, diseñamos y aplicamos un enfoque teórico que permitiera analizar el sistema en términos políticos e institucionales. El resultado se presenta a continuación.

3.1 El sistema de Gestión Regional

El sistema de gestión regional es una construcción conciente de un sistema abierto, formado por un componente político y otro institucional o tecno-administrativo, que construye relaciones complejas tanto intra como extra organizacionales (Peters, 1999; Boisier, 1995). Desde el componente político, el sistema tiene una estructura de decisiones liderada por actores institucionales regionales, definidos políticamente: el Intendente, como Ejecutivo Regional, y el Consejo Regional (CORE), como órgano resolutorio y fiscalizador, expresión de la participación política indirecta de la comunidad regional.

Desde el componente institucional, el sistema posee una estructura “pertinente” para su funcionamiento y logro de objetivos, que es determinada por la ley³. Esta estructura está racionalmente construida y su objetivo central es buscar el desarrollo de una región en las siguientes áreas: ordenamiento territorial; fomento de actividades productivas; desarrollo social y cultural. Para el cumplimiento de sus funciones y objetivos, la ley le otorga al sistema las atribuciones necesarias e indispensables, como también define una planta de personal y recursos financieros para su operación. En síntesis, estamos frente a un sistema de gestión regional integrado por competencias y recursos, con un componente político y uno institucional, cuya principal característica es estar abierto al medio regional o a su ámbito de acción territorial concreto.

3.1.1 El componente político del sistema de gestión regional.

Entendemos el componente político como una parte de la estructura del sistema de gestión regional, en el cual se configura el espacio de las decisiones político - administrativas de la región. En este espacio confluyen los actores regionales, provinciales y comunales, para organizar y ejecutar los procesos de decisión. El estudio indaga sobre las siguientes dimensiones: articulación y coordinación administrativa de los actores; capacidad política de los actores; confianza entre los actores y en el sistema; y participación.

3.1.1.1 Articulación y coordinación político - administrativa de los actores.

El sistema de gestión contempla la articulación y coordinación de los actores de las diferentes unidades territoriales político-administrativas y los sectores específicos. Esto se manifiesta en términos inter-territoriales (articulación vertical), intra-territoriales (articulación horizontal), inter-sectoriales (articulación sectorial), e intra-inter sectorial-territorial (articulación territorio-sector). El estudio analiza el grado en que se implementan estas distintas articulaciones, como también los facilitadores y obstaculizadores de dichos procesos.

- Articulación Vertical

Es la capacidad de realizar el alineamiento vertical e integrar y ajustar las organizaciones a los programas (Marini & Martins; 2004) con los cuales se relacionan las distintas estructuras político-administrativas de una región. La articulación vertical es, esencialmente, una tarea de conciliación y convergencia de agenda. Con esto se busca coordinar esfuerzos de las distintas estructuras político – administrativas territoriales en la búsqueda de resultados comunes.

³Para analizar en profundidad la estructura y funciones del sistema de gestión regional véase Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional y la Ley N° 19.379 que fija las Plantas de Personal de los Servicios Administrativos de los Gobiernos Regionales.

La articulación vertical se orienta a estructurar objetivos de desarrollo concertados entre las distintas unidades territoriales presentes en una región, lo que requiere de ajustes en los modelos de gestión regional, en términos de estrategias de desarrollo, estructuras, procesos, perfil del cuadro funcional y sistema de información (Marini & Martins; 2004). Esta articulación pretende coordinar el proceso de toma de decisiones principalmente por ajustes mutuos, y tiene gran énfasis en el uso de dispositivos de enlace (Mintzberg; 1991).

- **Articulación Horizontal**

Implica articular las diversas organizaciones que implementan políticas de desarrollo en una misma unidad territorial político-administrativa de la región. Trata de establecer, para cada política, una red de organizaciones circunscritas a ella en su implementación (Marini & Martins; 2004). Complementariamente, se puede afirmar que esta articulación no descansa en la distribución de poder por la línea de mando de la estructura de gestión. Corresponde más bien a una coordinación de órganos con distintas funciones de poder en la estructura superior de decisiones, como ocurre entre un órgano ejecutivo y uno de decisión o cuerpo colegiado (Mintzberg; 1991). Por tanto, podemos encontrar estas articulaciones entre Ejecutivo Regional – Consejo Regional a nivel de la región, y/o Alcalde – Concejo Comunal a nivel local, como también entre municipios.

- **Articulación Intersectorial**

Es aquella coordinación y cooperación que se espera ocurra entre los distintos sectores que, si bien tienen un ámbito de acción específico, comparten un público objetivo común y/o un territorio. La intersectorialidad está asociada a una gran consistencia lógica y operacional de las acciones de desarrollo, entre diversas entidades involucradas en las mismas zonas territoriales. Busca desarrollar una visión intersectorial sobre acciones en desarrollo, que tiene impacto sobre un territorio determinado y beneficiarios comunes.

- **Articulación Sectorial-Territorial**

Es la coordinación, integración y convergencia que ocurre entre los sectores que gestionan políticas de desarrollo de una misma cartera (por ejemplo, SAG, INDAP y CONAF*, todas pertenecientes al Ministerio de Agricultura), y las distintas unidades políticas administrativas territoriales, a saber, Gobierno Regional, Gobernación Provincial y Municipio. Esta articulación se refiere a cómo los sectores se coordinan e integran con los territorios específicos, y cómo estos últimos orientan sus esfuerzos de articulación en el mismo sentido. Trata de evitar la fragmentación sectorial de las políticas públicas con impacto territorial. Su principal estrategia es reconocer los mecanismos causales de la fragmentación (Martins, 2004), para posteriormente proceder al desarrollo de mecanismos de coordinación, integración y convergencia de los sectores. Es posible implementar también esa estrategia para mejorar los procesos de articulación intersectorial.

* Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y Corporación Nacional Forestal (CONAF).

3.1.2 Capacidad Política de los Actores

La capacidad política de los actores refiere a los conocimientos, habilidades y competencias que les permite visualizar y potenciar distintas herramientas políticas y de gestión para la implementación del modelo de gestión. El estudio analiza tres ámbitos principales: Capacidad de generación y articulación de redes; Influencia sobre las decisiones tanto en el proceso como resultado final; y Liderazgo.

- Capacidad para la generación y articulación de redes

Es la capacidad que tienen los gestores y líderes regionales y locales de emprender la creación y articulación de redes de gestión para el logro de sus objetivos de desarrollo, en el plano territorial en el cual se desenvuelven. El concepto de redes corresponde a un nudo de relaciones entre actores que se benefician al pertenecer a ellas (Muñoz; 1997, Castells; 1999), que se hacen presentes en el hecho que concentran su atención en las interacciones existentes entre las estructuras territoriales, políticas y grupos de interés privado (Peters; 1999). Estas interrelaciones son importantes, ya que aumentan la información de los actores del proceso de decisión.

Las redes suponen cooperación y capacidad de acuerdo entre los actores tanto durante el proceso, como en la toma de decisiones finales (Putnam, 1994). No obstante, la generación de redes no garantiza la ausencia de conflicto. Por el contrario, es posible encontrar acciones de contraposición entre una o más redes sobre un mismo eje de desarrollo. Por ejemplo, el caso de los cisnes en el Santuario del Río Cruces en Valdivia. Por un lado se observan las acciones de presión de la comunidad Valdiviana organizada. Por otro, las acciones de la empresa sindicada como responsable del daño ambiental.

- Influencia sobre las decisiones

Se puede definir como la capacidad de los actores de realizar acciones en las cuales se potencia el desarrollo de una idea, de un objetivo o de un beneficio, es decir, “lograr que una persona distinta a uno, haga por uno lo que uno desea” (Bobbio, et. al. 1999), para la comunidad o área territorial. Representa la capacidad de los actores para influir tanto en el proceso como en el resultado final. Claramente, esto se concatena con la capacidad de generar y articular redes que contengan en si mismas la capacidad influir en las decisiones de los actores.

- Liderazgo

Lo entendemos como la capacidad propia de una persona o de una institución para conducir, coordinar e integrar a otros a un proceso de decisión. Utilizaremos la tipificación weberiana de liderazgo desde la perspectiva de las fuentes de legitimidad: el poder legal, propio de los estados burocráticos, con leyes que mandan, permiten o prohíben, donde tales mandatos estarían por encima de los individuos que los ejercen; el poder tradicional, basado en caracteres sacros o en

una autoridad heredada y/o patriarcal que por principio no se cuestiona; y el poder carismático, basado en una situación casi afectiva a la persona de un jefe, que descansa en sus aptitudes y características de personalidad individual (Weber, 1997).

3.1.3 Confianza

Un elemento clave para el funcionamiento del sistema de gestión regional es la confianza, tanto entre los actores, como de los actores en el sistema (confianza en sí y confianza para sí). El estudio indaga la percepción de los actores respecto de la existencia de confianza, como también de los facilitadores y obstaculizadores de ella.

La confianza es un elemento intangible que se produce entre los actores. Significa que un actor cree en las acciones de otro actor, en términos de los resultados esperados por el primero. Significa también la capacidad de un actor para creer y reaccionar frente a los argumentos que esgrime otro, y cambiar sus posiciones en pro de un resultado tangible y racionalmente esperable (Putman, 1994). La confianza se fortalece entre los actores cuando los resultados han sido producto de un proceso transparente y normado, lo que le otorga legitimidad al sistema de gestión. Se debilita cuando los resultados están sujetos a procesos poco normados y los actores perciben arbitrariedad en el proceso, como también en las decisiones que responde a la autoridad legal o que tienen excesiva permeabilidad de los grupos de presión. Como resultado, pierden legitimidad los procedimientos, los resultados y finalmente, el sistema de gestión en su globalidad. Pasamos entonces a un proceso inverso, de desconfianza y de desarticulación del sistema de gestión, porque los actores permanentemente lo critican y deslegitiman.

3.1.4 Participación

Entendemos participación, en términos generales, como la acción colectiva de los actores sociales e institucionales de integrarse, proponer, controlar y evaluar críticamente los procesos de decisión pública (Lechner; 1991, Zimmerman; 1992, Mouffe; 1992, Cunill; 1997, Bobbio et. al; 1999 edición), en las esferas territoriales específicas. El estudio indaga los niveles de participación como también la visión de los actores al respecto, en dos ámbitos: participación institucional y participación de las organizaciones sociales y políticas.

- Participación Institucional

Es la acción colectiva de las instituciones regionales, provinciales y comunales en participar en el proceso y la toma de decisiones finales. Se caracteriza principalmente por la capacidad institucional del sistema de gestión de convocar, solicitar y articular la participación de los sectores y servicios en decisiones públicas que tienen impacto territorial.

- Participación de las organizaciones sociales y políticas

Es la acción colectiva de las distintas organizaciones sociales y políticas de integrarse, proponer, controlar y evaluar críticamente los procesos de decisión pública (Lechner; 1991, Zimmerman; 1992, Mouffe; 1992, Cunill; 1997, Bobbio et. al; 1999 edición) sobre cuestiones que son importantes para ellos (Held, 1993). Se expresa en términos de intervención directa o delegada en las decisiones de política pública. En nuestra realidad institucional, la participación de las organizaciones sociales y políticas está determinada por los espacios y canales de deliberación colectiva a nivel regional, provincial y local.

3.2.1 Conocimiento y Aplicación de normas e instrumentos

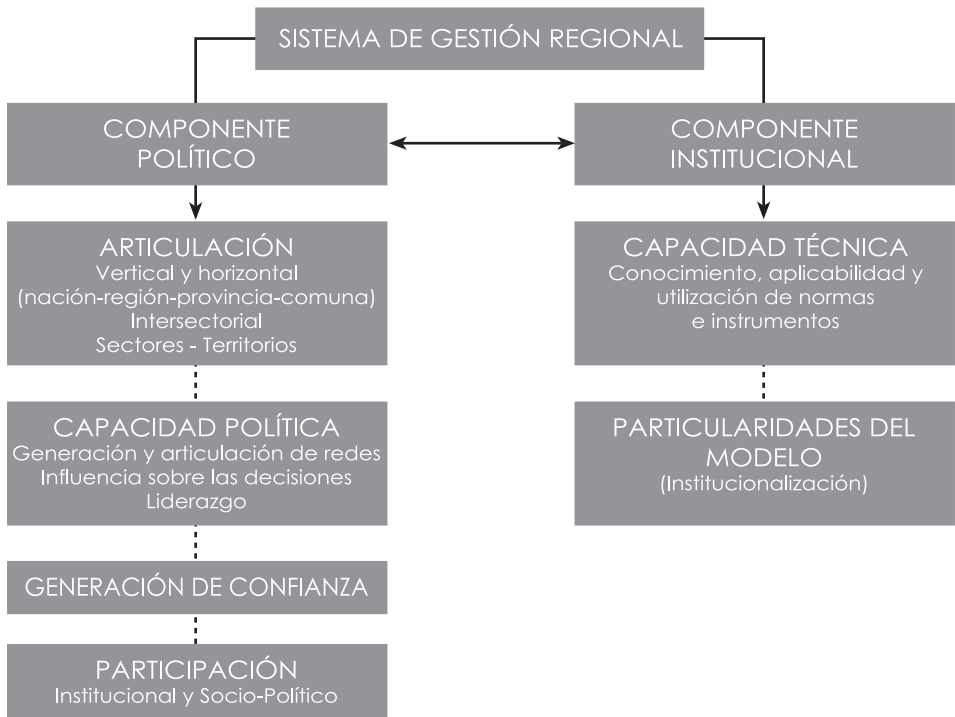
El estudio aborda la capacidad técnica de los actores tanto en el conocimiento de normas e instrumentos, como su utilización para la gestión. Busca observar las particularidades de la utilización y entendimiento de esta dimensión, con el fin de entender la importancia relativa que le dan los actores a esta parte de la estructura de sistema de gestión regional. Específicamente, se indaga sobre la construcción de poder racional - legal (Weber, 1997) del sistema de gestión regional. Por tanto, se observa la percepción de los actores en el uso de las normas legales que sustentan el aparato político administrativo de gestión. Se analiza la percepción respecto de la aplicabilidad y utilidad de la legislación y la normativa vigente. La idea central es visualizar cómo los actores se refieren a la utilidad de la normativa vigente vinculada al logro de sus objetivos y funciones. Es también entender cuál es el valor crítico que le dan a la normativa y si ésta les permite ordenar y mejorar sus procesos de gestión regional. Para ello, se examina la utilización de la legislación y normativa vigente en sus aspectos tecno-administrativos, como también el manejo conceptual de los actores institucionales del sistema de gestión.

En cuanto a los instrumentos de gestión, se indaga sobre la percepción de uso de las herramientas de planificación y gestión regional como de programación de inversiones establecidos por la normativa vigente en las distintas unidades territoriales a saber; la región, provincia o comuna. Por último, se analiza la capacidad de creación y utilización de otros instrumentos legales para el funcionamiento del sistema de gestión regional, en particular, si se han creado algún tipo de reglamento que sustente las herramientas que se han desarrollado en la misma región.

3.2.2 Particularidades del modelo

Desde la perspectiva sistémico estructural—funcionalista (Parsons, 1966), se indaga sobre como el sistema de gestión de cada una de las regiones estudiadas tiene sus particularidades que la diferencia de otras regiones, a partir de la percepción y manejo de los actores de su propio sistema y su capacidad de comparación con respecto a otras regiones. Esto incide en las posibilidades y formas de institucionalización del sistema.

El siguiente esquema resume el Sistema de Gestión Regional:



4. Análisis Político - Institucional del Sistema de Gestión Regional.

4.1 Componente político del sistema de gestión regional

El componente político es una parte de la estructura del sistema de gestión regional, que configura el espacio de las decisiones político-administrativas de la región. En este espacio confluyen los actores regionales, provinciales y comunales, para organizar y ejecutar los procesos de decisión. Se indagó sobre las siguientes dimensiones: articulación y coordinación administrativa de los actores; capacidad política de los actores; confianza entre los actores y en el sistema; y participación.

4.1.1 Articulación y coordinación político administrativa de los actores

- Articulación vertical

El estudio encontró que, en general, los actores dan cuenta de la existencia de algún tipo de integración espacial político administrativa entre la región, las provincias y las Comunas. La relación

con el país no aparece como significativa. Las visiones sobre la articulación presentan algunas diferencias en los distintos niveles.

En el nivel político regional, la articulación vertical es visualizada como un eje región-Comuna, donde los gobernadores tienen un rol articulador de impacto limitado, puesto que su ámbito de acción está sujeto a las acciones del Gobierno Regional (GORE) y, concretamente, a las decisiones del Intendente. El eje región-Comuna se entiende como conciliador de los intereses de la Región con los de la Comuna, teniendo como foco la primera. Esta visión se ajusta al diseño del sistema de gestión regional y a las atribuciones que la ley le otorga al Intendente. Al parecer, se ajusta también a las expectativas de los actores regionales políticos, puesto que ningún actor manifestó críticas negativas. La opinión de uno de ellos ilustra esta posición, enfatizando que es un proceso piramidal, donde el Intendente toma las decisiones finales.

El eje Región-Comuna tiende a plantearse como una relación unidireccional liderada por la región. La provincia, cuando es reconocida, tiende a ser vista como una instancia intermedia supeditada en última instancia a la región. A pesar de plantearse como una instancia intermedia supeditada a la región, el eje región-Comuna puede verse interferido por las atribuciones de la provincia, ya sea por la acción de los gobernadores o de los consejeros regionales, cuando actúan directamente en las provincias que representan. La conexión con las provincias, que en principio es vista como positiva para la generación de propuestas provinciales, obstaculizaría luego el proceso de priorización regional, pues los consejeros tenderían a mantener la visión de la provincia por sobre la visión de la región. Desde esta perspectiva, la idea es estimular una visión global que recoja los intereses de la región.

Por otra parte, algunos actores piensan que el diseño del sistema es poco clarificador respecto del rol de las gobernaciones, o incluso obstaculiza el desempeño adecuado de ellas. Las funciones y dependencias territoriales-administrativas que la ley define para el GORE y la gobernación afectan negativamente la coordinación entre ambos.

Las gobernaciones no sólo tienen dificultades para coordinarse con el GORE, sino también para coordinarse con los sectores. En esto incidirían factores relacionados con la cultura de trabajo de los sectores, los que tienen un foco en el nivel central más que regional, y muchos menos en relación con los niveles provincial y Comunal. De esta forma, el rol de las gobernaciones sigue siendo una formalidad. Las dificultades de articulación gobernación-GORE impactan también en la articulación gobernación-municipios, puesto que los municipios se contactan con las gobernaciones a través de los coordinadores territoriales, que dependen del GORE. Se reconoce la conexión directa municipio-GORE, a través de los coordinadores territoriales, dejando a los gobernadores con una mínima injerencia en el proceso.

Al igual que en el nivel regional político, en el nivel regional técnico prima la visión de un eje región-Comuna. Sin embargo, en este nivel se le otorga a las gobernaciones provinciales un rol intermedio más activo. La articulación se da sostenidamente con las provincias de Chañaral y Huasco, siendo inexistente con la Provincia de Copiapó:

La escasa participación de la Provincia de Copiapó responde a su condición de cabecera regional, lo que hace que muchas veces sus funciones sean sobrepasadas por el GORE. Esto es reconocido también en el nivel provincial. A juicio de un actor político de la Provincia de Copiapó, se necesita una mayor definición de ámbitos de competencia de la gobernación y el GORE, puesto que se tiende a duplicar funciones con la Unidad de Control de la Intendencia. De hecho, el mismo actor señala que esta Unidad lleva el trabajo técnico del proceso de priorización y que la metodología de priorización utiliza criterios de política regional, en especial la EDR y los resultados del taller de autoridades políticas del GORE. Es importante señalar, también, que el actor provincial reconoce que la gobernación carece de personal calificado suficiente para tener una participación más activa. Evidentemente, esto atenta contra la institucionalización del sistema de gestión regional y se refuerza por el hecho de que el Instructivo Presidencial 155 entrega atribuciones, pero no recursos.

En el nivel comunal político existe consenso en que la Comuna de Caldera tiene una escasa o nula relación con la Provincia de Copiapó. La relación provincia-Comuna es reemplaza por la relación Intendencia-Comuna. La Gobernación es absorbida por la Intendencia, puesto que ambas se encuentran en el mismo lugar. Se otorga importancia a la articulación del municipio con el Intendente y el GORE. Este tipo de articulación se ha fortalecido en el último tiempo, y ha sido estimulada por ambas partes. Además de la articulación con el GORE, se enfatiza la importancia de que el municipio se articule con el CORE y con los profesionales de la Secretaría Regional de Planificación (SERPLAC). La articulación del municipio con la gobernación no es mencionada.

La nula vinculación del municipio con la gobernación se ratifica en el nivel comunal técnico. En este nivel, se reconoce que la gobernación no desempeña ningún rol. Se señala que este esquema cambiará. Sin embargo, este cambio se entiende como la agregación de un nivel más dentro de la escala formal de transmisión de los proyectos hacia la Intendencia, y no como una acción de coordinación entre los actores de la Comuna, y menos de coordinación territorial entre las comunas que conforman la Provincia.

En síntesis, en los distintos niveles se observa coincidencia respecto de que existe algún tipo de integración espacial político administrativa entre la Región, las provincias y las comunas, dejando fuera el rol de la nación. Sin embargo, se observan algunos matices entre estas visiones. En el nivel regional político, la articulación es percibida como un eje Región-Comuna, donde los gobernadores tienen algún rol articulador, si bien su ámbito de acción está sujeto a las acciones del GORE y las decisiones del Intendente. El eje Región-Comuna se entiende como conciliador de los intereses de la Región con los de la Comuna, teniendo a la Región como territorio determinante. Esto puede verse dificultado por las atribuciones de los niveles intermedios, ya sea los gobernadores o los consejeros regionales. En otras palabras, la articulación Provincia-Comuna es vista como positiva en sus etapas iniciales, pero luego es vista como un obstáculo, cuando se mantiene la visión de la Provincia por sobre la visión de la Región.

Por su parte, en el nivel regional técnico se visualiza también el eje Región-Comuna, otorgándole a las gobernaciones provinciales un rol intermedio de mayor significación. Este rol ha sido desempeñado sostenidamente sólo por las gobernaciones de las provincias de Chañaral y Huasco, y no así por Copiapó. Debido a que la Provincia de Copiapó alberga la capital regional, muchas veces las funciones de la Gobernación son sobrepasadas por el GORE. Esta observación es ratificada en el nivel provincial, donde se subraya tanto la necesidad de una mayor definición de los ámbitos de competencia de la Gobernación y la Intendencia, como también la falta de personal calificado para asumir las funciones necesarias. Esto se agrava puesto que el Instructivo Presidencial 155 entrega atribuciones, pero no recursos.

En el nivel comunal político y técnico de la Comuna de Caldera, existe coincidencia en que el Municipio tiene escasa o nula relación con la Provincia de Copiapó. Esto obedecería al centralismo regional y al hecho de que la Gobernación se encuentra en el mismo lugar que la Intendencia. Al parecer, en el nivel técnico de la Comuna se sabe que debiera haber una articulación con la Provincia, lo que se implementaría durante este año 2005. Sin embargo, esto se entiende como la agregación de un nivel formal más para llegar a la Intendencia, y no como una coordinación entre los actores de la Comuna, ni menos como una articulación territorial entre las comunas que conforman la Provincia.

- Articulación horizontal

El estudio encontró que, en general, en los distintos niveles se otorga importancia a la articulación de los actores de un mismo territorio. Se han desarrollado algunas formas de articulación, pero al parecer no se han instalado como prácticas permanentes.

En el nivel regional político se tiende a enfatizar la necesidad de articulación entre el Consejo Regional (CORE) y el Intendente, si bien reconocen que la ley otorga al CORE mínimas atribuciones. La articulación Intendente-CORE respondería más bien a un mecanismo para facilitar el proceso, que para asegurar los resultados. En el nivel regional técnico se percibe también la necesidad de articulación entre el Intendente y el CORE, pero además se extiende la articulación hacia los sectores, los servicios públicos, el sector privado y, especialmente, hacia los alcaldes.

En el nivel comunal no se reconoce la necesidad de articulación o coordinación entre las comunas de la provincia. A juicio de algunos actores políticos, la diversidad existente entre las comunas que conforman la provincia hace imposible su articulación. Esto significa que la articulación de las comunas debe hacerse sobre ejes territoriales que le otorguen sentido de pertenencia a las distintas entidades que lo conforman, lo que puede no ajustarse a las divisiones político-administrativas.

Por último, no se le otorga una importancia especial a la articulación entre el Alcalde y el Concejo Comunal, como tampoco se menciona su práctica.

En síntesis, se otorga distinta importancia a la articulación de los actores en el mismo territorio. Una importancia mayor se otorga en la región, mediante la articulación Intendente-CORE. La articulación se ve como necesaria no sólo en términos políticos, sino también técnicos. En el nivel de las comunas, por el contrario, no se otorga importancia a la articulación Alcalde-Concejo Municipal. Se piensa que la articulación con las otras comunas de la Provincia es importante, pero difícil de implementar debido a la diversidad de orientaciones económico-productivas que tienen las distintas comunas. Esto significa que los intentos por articular las comunas debieran orientarse a buscar puntos de encuentro de las comunas, que le otorguen sentido a un trabajo conjunto, independientemente de la división político-administrativa vigente.

- Articulación intersectorial

El estudio encontró que se otorga importancia a la articulación intersectorial y se reconoce que se ha dado en los gabinetes ampliados. Si bien evaluadas como positivas, estas experiencias deben enfrentar resistencias que se basan en la cultura institucional de los sectores. Tales resistencias tienden a persistir a pesar de la buena voluntad que pueden tener algunas autoridades o funcionarios, lo que se ve reforzado por la antigüedad que tienen algunos de ellos. Se observa también la carencia de competencias técnicas para abordar e implementar exitosamente acciones intersectoriales institucionalizadas.

En el nivel regional político se subraya la importancia de la articulación entre los sectores. Sin embargo, se reconoce la existencia de descoordinaciones, lo que se relaciona tanto con falencias de tipo técnico, como también con las particularidades de cada sector. Se enfatizó la falta de coordinación de los servicios que dependen de una misma Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) y también la falta de información que al respecto tienen, en algunas ocasiones, los propios SEREMIs. Además de la falta de coordinación e información de las SEREMÍAS, se observa también la ausencia de una visión intersectorial en los propios actores regionales encargados de conducir políticamente el proceso, como también una escasa formación y competencias técnicas para ello.

En el nivel regional técnico, se observa coincidencia respecto de que existe escasa coordinación intersectorial en la Región. Las experiencias han radicado en los Gabinetes Ampliados. Aunque valorados positivamente, los intentos por estimular la intersectorialidad han enfrentado algunas dificultades relacionadas principalmente con la cultura institucional de cada sector, lo que se ve reforzado por la antigüedad de algunos funcionarios que tienden a reproducir dichas prácticas. La participación y disposición de los sectores no es homogénea, lo que muchas veces depende del grado de interés e involucramiento de las autoridades de cada sector.

Por su parte, en el nivel comunal no se realizaron observaciones sobre la intersectorialidad en la Región, lo que revela que no es un tema considerado como relevante para su gestión.

En síntesis, a diferencia de lo observado en el nivel comunal, en el nivel regional se le otorga importancia a la articulación intersectorial y se señala que los gabinetes ampliados son experiencias

de este tipo. Aunque estas experiencias son vistas como positivas, aún son incipientes y han debido enfrentar resistencias fundadas en la cultura institucional de los sectores, que tienden a persistir a pesar de la voluntad de algunas autoridades o funcionarios. Se observa también la falta de competencias técnicas para abordar e institucionalizar prácticas intersectoriales, lo que sugiere la necesidad de capacitar a los funcionarios de los sectores en la modalidad de trabajo intersectorial.

- Articulación sectorial-territorial

El estudio encontró que, concordando con lo observado en relación con la articulación intersectorial, en el nivel regional político y técnico se considera que la articulación de los sectores con el territorio es importante para el éxito del sistema de gestión regional. Existe la voluntad de incentivar e institucionalizar la perspectiva territorial, lo que, entre otras cosas, permitiría tanto instalar una visión regional, como también equilibrar los recursos que los sectores destinan a los distintos territorios.

El GORE ha operacionalizado esta perspectiva mediante intentos concretos que permitan focalizar la inversión de los sectores coordinadamente en los territorios. Los intentos por institucionalizar la articulación sectores-territorio han enfrentado algunas dificultades basadas en los estilos de gestión de los sectores. En particular, porque éstos pueden focalizar sus recursos de acuerdo con sus propios criterios, sin considerar el territorio. La articulación sector-territorio se dificulta también porque gran parte de los recursos sectoriales son definidos a nivel central, lo que deja poco margen de maniobra para acercar los sectores a los territorios. Sin duda, los esfuerzos orientados a institucionalizar la articulación sectores-territorio requerirán también de una mayor coordinación intersectorial y no sólo de los sectores con los territorios, en forma independiente. Esto obedece a que, como es esperable, cada sector prioriza el área de intervención que le corresponde.

Las dificultades de articulación sector-territorio no representan un impedimento para que los sectores adquieran un papel protagónico. De hecho, algunos actores señalan que los sectores tienen roles activos cuando ellos son los involucrados directamente con un proyecto. En estos casos el rol de instalador o liderazgo del proyecto es central.

Por su parte, en el nivel comunal no se realizaron observaciones sobre la articulación sectores-territorio. Esto sugiere no sólo que se le otorga escasa importancia a este tema, sino que también no se ha integrado a los sectores como fuentes de obtención de recursos para la Comuna.

En síntesis, la articulación sectores-territorio es vista como importante en el nivel regional político y técnico. Existen algunas iniciativas del GORE destinadas a fomentar esta articulación y transformarla en una práctica institucionalizada. De tener éxito, estas iniciativas permitirían tanto instalar una visión regional en los sectores, como también equilibrar los recursos que éstos destinan a los distintos territorios. Los intentos por institucionalizar la articulación sectores-territorio enfrentan

obstáculos derivados de los estilos de gestión de los sectores, particularmente porque éstos pueden focalizar sus recursos de acuerdo con sus propios criterios, sin considerar los territorios. No cabe duda que los esfuerzos por institucionalizar la articulación sectores-territorio requerirán también de una mayor articulación intersectorial, que tienda a compatibilizar las prioridades de cada sector con las prioridades del territorio. Esto requiere de capacitación a los tomadores de decisiones, como también a los funcionarios técnicos que debieran poner en práctica el proceso.

4.1.2 Capacidad Política

- Generación y articulación de redes

El estudio encontró que, en general, se otorga escasa importancia a la generación y articulación de redes como herramienta del sistema de gestión regional. Incluso, la mayoría de los actores no tocó directamente el tema. Existen algunas experiencias esporádicas en el nivel regional y su impacto aún no ha sido evaluado. Cabe destacar, sin embargo, que ninguno de los actores entrevistados utilizó el término “redes”⁴, para referirse a estas experiencias, lo que indica una baja asimilación y manejo de las redes como instrumento de gestión.

Aunque no se conceptualizan como redes, en el nivel regional político y técnico se mencionaron algunas experiencias que pueden ser identificadas como tales. Aunque escasas, las experiencias de trabajo en redes han incluido no sólo el mundo privado empresarial, sino también a las organizaciones vinculadas a éste. La generación de redes entre actores políticos clave de los distintos territorios es vista también como importante, especialmente la inclusión de los Consejeros Regionales. En este caso, las redes responderían a acuerdos políticos que viabilizarían las decisiones técnicas.

Por contraste a lo manifestado en el nivel regional, en el nivel comunal se le otorga poca importancia a la generación de redes, ya sea que éstas incluyan actores comunales, otros municipios, sector privado u organizaciones sociales.

En síntesis, se otorga escasa o nula importancia a la generación y articulación de redes como herramienta de gestión. El impacto de estas experiencias no ha sido evaluado. Los actores tampoco entregaron información que permita tener una aproximación al respecto. El análisis sugiere la necesidad de reforzar la noción de creación de redes como instrumento de gestión territorial, tanto en los actores políticos como técnicos en todos los niveles, especialmente en el nivel comunal.

- Influencia en las decisiones

El estudio encontró que se reconoce que las decisiones están radicadas en el nivel regional, particularmente en el Intendente y, en mucho menor medida, en el CORE. La figura del Gobernador

⁴No se preguntó directamente por la existencia de redes

es visualizada como no influyente. Se percibe la necesidad de ejercer acciones de influencia en los actores que toman las decisiones finales, es decir, Intendente y CORE. Se observa la ausencia de organizaciones sociales en estas acciones, ya sea en forma espontánea o motivada por la autoridad local.

En el nivel regional político se señala que las decisiones radican primero en la comuna y luego en el GORE. Por contraste, los gobernadores tienen una escasa o nula influencia en el proceso y sus resultados. Su acción, cuando existe, se reduce meramente a entregar opiniones. La escasa influencia del Gobernador es también aplicada a los Consejeros Regionales. El área de influencia del CORE es más bien una formalidad que una realidad. La escasa influencia del CORE es reconocida también en el nivel regional técnico. Desde algunas perspectivas, ni el gobierno regional ni los sectores le han otorgado al CORE la importancia que merece.

Si bien el CORE aparece como no importante en el nivel de la región, adquiere cierta importancia en el nivel provincial. De hecho, un actor provincial político señaló que realizaba “lobby” con los consejeros, una vez que el Intendente había presentado la cartera.

Coincidiendo con el nivel regional, en el nivel comunal se señala que la figura del Gobernador tiene escasa influencia en las decisiones. Incluso, un actor político comunal manifestó que esto tiene raíces históricas y que no cree que cambiará en el futuro cercano.

En síntesis, se reconoce que las decisiones están radicadas en el nivel regional, particularmente en el Intendente. Un papel marginal se le otorga al CORE, cuestión que a juicio de algunos debiera ser modificado por el GORE. La figura del Gobernador es percibida como no influyente. Se menciona la realización de acciones de influencia o “lobby” sobre los tomadores de decisiones, en particular, de la Gobernación Provincial sobre los COREs.

- Liderazgo

El estudio encontró que, en general, se reconoce la preeminencia de los liderazgos políticos por sobre los técnicos, lo que se evalúa en términos positivos. Se enfatiza el rol de liderazgo que deben desempeñar las autoridades unipersonales del nivel comunal y regional, mientras que se tiende a desestimar el rol de la autoridad provincial. Se reconoce y valora positivamente un fuerte liderazgo del Intendente, quien se relaciona directamente con los alcaldes y concejales de las distintas comunas de la Región.

En el nivel regional político se reconoce un importante liderazgo del nuevo Intendente, cuestión que no observan en los gobernadores y alcaldes. En el nivel regional técnico se reconoce que el liderazgo del Intendente ha permitido definir la modalidad de trabajo, en especial mediante la búsqueda de consensos con los actores políticos de la región.

El liderazgo del Intendente es visualizado también en el nivel comunal político, lo que se visualiza como un respaldo a la comuna. No obstante la importancia atribuida a la figura del Intendente, se percibe la fragilidad de que los procesos descansan en las personas y no se instale una forma de procedimiento o, en otras palabras, que se institucionalice el sistema. Además de la figura del Intendente como clave en el éxito del proceso, en el nivel comunal técnico se destaca también el rol de la Alcaldesa, enfatizando que gran parte de los resultados finales obedecen a la gestión de las autoridades más que al trabajo técnico.

En síntesis, se otorga una alta importancia a los liderazgos políticos, dejando entrever que el éxito del sistema depende en gran medida de la capacidad de conducción de las autoridades unipersonales del nivel comunal y regional, mientras que se tiende a desestimar el rol de la autoridad provincial. Algunos actores perciben que la alta dependencia del liderazgo de las personas es riesgosa, porque el sistema de gestión puede durar lo que ciertas personas duren en sus cargos. Sin embargo, la mayoría confía en los liderazgos y no cuestiona la falta de institucionalización de los estilos de gestión que implementan tales liderazgos. Se reconoce y valora positivamente el fuerte liderazgo del Intendente, quien se relaciona directamente con los alcaldes y concejales de las distintas comunas de la Región.

4.1.3 Confianza

El estudio encontró que, en general, se manifiesta que existe confianza entre las distintas entidades que participan en el sistema de gestión de la región, especialmente en el ámbito de las decisiones políticas. Se señala que la confianza depende de la capacidad de responder oportunamente a las demandas de la comunidad. Cabe destacar que casi todos los actores se refirieron a problemas con el cumplimiento de los plazos, lo que incidía negativamente en la confianza, cuestión que estaba siendo superada en el último tiempo. Se señaló también que la transparencia de las acciones y la circulación de la información son elementos que favorecen la confianza.

En el nivel regional político se percibe que existe mayor confianza entre los niveles políticos que los niveles técnicos. En estos últimos incidiría una falta de claridad respecto de cómo se realizan los procesos, tanto en la selección de los proyectos como en relación con el monitoreo y evaluación. Se confía en que un mayor esclarecimiento de los procedimientos técnicos debiera tender a aumentar los niveles de confianza. Sin embargo, también se señala que es posible continuar con ciertos proyectos a pesar de tener que cumplir con ciertas “formalidades” cuyo cumplimiento implicaría su atraso, lo que es una muestra de confianza.

Por su parte, en el nivel regional técnico se señala que se han profundizado las confianzas políticas, lo que ha hecho que los distintos actores tengan mayor certeza respecto de los fundamentos de las decisiones que están detrás de la aceptación o rechazo de un proyecto. El estilo de liderazgo del Intendente ha fortalecido las confianzas entre los actores políticos y técnicos que implementan el sistema de gestión. Un ejemplo se da en el caso del Gobernador de Huasco, cuyo estilo de liderazgo ha permitido que los actores tengan una mayor comprensión de los

procesos, aumentando la participación y la confianza entre los distintos actores y en el sistema. La transparencia y acceso a la información son otros elementos señalados. Sin embargo, se pone en duda la absoluta disponibilidad y transparencia de la información.

En el nivel provincial, por su parte, también se señala que existen confianzas, aunque éstas entran en conflicto cuando cambian los interlocutores. Se señala que los funcionarios de SECPLAC de las comunas cambian con frecuencia, aunque en general se aprecia una buena disposición.

En el nivel comunal político se manifiesta que existe una menor confianza que la planteada en el nivel regional. Se enfatiza una gran influencia de factores políticos en el proceso, los cual debiera cambiar con la nueva administración regional y con una mayor diversidad política del CORE. La influencia de los factores políticos también es visualizada en el nivel comunal técnico.

En síntesis, se manifiesta que existe confianza entre las distintas entidades que participan en el sistema de gestión de la Región. Se enfatiza la existencia de confianzas políticas más que técnicas, si bien se afirma que las confianzas se han profundizado producto de la nueva gestión del GORE, que ha tendido a profundizar y clarificar los procedimientos técnicos, como también a transparentar la información y las acciones, y a establecer estilos de gestión orientados a una mejora en el clima organizacional. En el nivel comunal se manifiesta la influencia de factores políticos como aspectos que inciden negativamente en la confianza. Además, se afirma que existe menor confianza que la percibida por los actores regionales.

4.1.4 Participación

- Participación institucional

El estudio encontró que se valora positivamente la participación institucional, la que se entiende como dependiente del liderazgo de cada nivel. Se enfatiza la participación del GORE y el municipio, lo que ha sido principalmente estimulado por la nueva autoridad regional. Se manifiesta que la participación del CORE es limitada debido a las restricciones que le otorga la ley. Además, se visualiza a la gobernación con una escasa participación en el proceso. En relación con la participación sociopolítica, se reconoce que es escasa o inexistente, pero no se visualiza como un elemento importante del sistema de gestión. Algunos actores piensan que pueden abrir canales de participación por medio de los instrumentos de gestión.

En el nivel regional político se identifica al gobierno regional (en especial coordinadores territoriales, SAGORE y SERPLAC) y a los municipios como los principales actores que participan en el sistema de gestión. Por contraste, se le asigna escasa o nula o participación a las gobernaciones. La participación de los CORE se ve en general limitada y dependiendo más de la iniciativa individual de cada CORE. En el nivel regional técnico existe consenso respecto de que el actor institucional con mayor participación en el sistema de gestión es el GORE, teniendo el CORE una participación limitada a las atribuciones que le otorga la ley. A diferencia con lo observado en el nivel regional político, se le otorga mayor énfasis a la participación de los municipios.

El nivel provincial coincide en la mayor participación del GORE, especialmente de la Unidad de Control, que lleva el trabajo técnico. Se reconoce también el rol coordinador de la Gobernación Provincial, y a nivel del municipio se identifica el rol político del Alcalde y el rol técnico del SECPLAC. Se señala también la participación de algunos servicios públicos, en algunos proyectos determinados.

En el nivel comunal político existe coincidencia, con los otros niveles, respecto de que la mayor participación radica en los actores del GORE y que la Gobernación tiene escasa injerencia. La participación del GORE ha aumentado en el último tiempo, lo que es visto en términos positivos. Existe coincidencia, además, respecto de que la participación de los COREs es limitada. En el nivel comunal técnico, por su parte, también se otorga al GORE un rol predominante. Sin embargo, a diferencia de los niveles regional y comunal político, se visualiza el proceso como estandarizado y no se identifica otros actores, como el Gobernador o el CORE.

Además, se enfatiza que el GORE debiera tener sobretodo un rol de soporte técnico del municipio. Un mayor apoyo del GORE se traduciría en una mayor cartera de proyectos que el municipio podría presentar, puesto que los profesionales del municipio no pueden abarcar la diversidad de temas que el trabajo exige.

En síntesis, existe coincidencia en todos los niveles respecto de que la participación institucional se expresa a nivel del GORE y los municipios, en sus dimensiones políticas y técnicas. Existe coincidencia también en que la participación de los COREs es limitada, pero no existe una visión sobre cómo puede ampliarse tal participación, de manera tal que constituya más que una mera formalidad. En el nivel comunal se enfatiza la necesidad de tener una mayor participación del GORE en cuanto apoyo técnico a la unidad técnica del municipio.

- Participación de las organizaciones sociales y políticas

El estudio encontró que en el nivel regional político se afirma que existe una escasa participación de las organizaciones sociales y políticas en todos los niveles del sistema de gestión. Sin embargo, se piensa que este tipo de participación debiera darse principalmente a nivel de los municipios, lo que en cierta forma desconecta a los actores regionales de la responsabilidad de estimular la participación, o abrir canales para ella. De alguna manera, se atribuye a las organizaciones sociales la responsabilidad de la escasa participación, afirmando que sólo se movilizan por situaciones que les afectan directamente. Pese a atribuirle cierta responsabilidad a las organizaciones sociales en su escasa participación, se visualiza que es posible estimular la participación a través de mecanismos institucionales situados en el nivel de los municipios. Se reconoce que abrir canales de participación sociopolítica es una deuda pendiente en la Región, planteando que un mecanismo para estimularla podría ser que las organizaciones sociales dieran un “RS” a los proyectos.

El nivel regional técnico coincide con el político en que la participación de las organizaciones sociales y políticas es prácticamente inexistente. Sin embargo, se reconoce especialmente la falta de participación en las instancias regionales. Se observa cierto reconocimiento de la responsabilidad

que le cabe al GORE en la escasa participación de las organizaciones sociales, al menos en el sentido de buscar canales para impulsarla. Se señala que la idea de la administración es potenciar la participación. Se observa, sin embargo, cierta reticencia a abrir canales de participación, pues implica el riesgo de que se traduzca sólo en peticiones por parte de las organizaciones sociales.

Por su parte, en el nivel provincial se señala la inexistencia de participación de las organizaciones y se menciona que existe un tipo de participación indirecta: la organizaciones y la comunidad están representadas por los Concejales.

En el nivel comunal político y técnico se reconoce también la falta de participación en el sistema de gestión. Aunque algunos actores manifiestan que hay cierta participación de organizaciones sociales para presentar determinados proyectos, todos los actores reconocen que, en general, no existe participación en el sistema.

En síntesis, existe consenso respecto de que la participación de las organizaciones sociales y políticas en el sistema de gestión es nula o inexistente. En el nivel regional político se tiende a pensar que este tipo de participación es más propia del nivel comunal que del regional. En el nivel regional técnico, por contraste, se le otorga un espacio a nivel de la región. En el nivel comunal se enfatiza la falta de participación en el proceso que desarrolla el municipio. Es importante mencionar que existen diferentes formas de ver la participación: involucramiento de las organizaciones sociales en proyectos determinados; participación en la priorización de los proyectos; participación en la aprobación de cada proyecto. Si bien estas instancias no son excluyentes y se debiera tender a la inclusión de todas ellas, el análisis revela que los actores coinciden en la falta de participación en el proceso, pero no coinciden en cuál es el rol que la ciudadanía u organizaciones sociales debieran tener en el proceso. Las estrategias para fomentar el sistema de gestión en esta Región debieran, al menos, considerar instancias de discusión para que los actores puedan reflexionar respecto de las formas de participación posibles y las medidas deben tomar para alcanzarla.

4.2 Componente Institucional

El componente institucional del sistema de gestión regional es la dimensión en la que se apoya la estructura decisional político – administrativa, por medio de la utilización de las normas y de los instrumentos de planificación y gestión, tales como Estrategia Regional de Desarrollo (ERD); Presupuesto Regional; Sistema Nacional de Inversiones (SNI), entre otros. Incluye el conocimiento y aplicación de normas e instrumentos, como también las particularidades de la implementación del sistema en una región específica, lo que incide en su institucionalización.

- Conocimiento y aplicación de normas e instrumentos

Desde esta perspectiva, se observa la percepción de los actores en la utilización de las normas legales que sustentan el aparato político administrativo de gestión. Se analiza la percepción respecto de la aplicabilidad y utilidad de la legislación y la normativa vigente. La idea central es

visualizar cómo los actores se refieren a la utilidad de la normativa vigente vinculada al logro de sus objetivos y funciones. Se trata también de entender cuál es el valor crítico que le dan a la normativa y si esta les permite ordenar y mejorar sus procesos de gestión regional. Para ello, se examina la utilización de la legislación y normativa vigente en sus aspectos tecno-administrativos, como también el manejo conceptual de los actores institucionales del sistema de gestión.

En cuanto a los instrumentos de gestión, se indaga sobre la percepción de uso de las herramientas de planificación y gestión regional y como de programación de inversiones establecidos por la normativa vigente en las distintas unidades territoriales a saber; la región, provincia o comuna. Por último, se analiza la capacidad de creación y utilización de otros instrumentos legales para el funcionamiento del sistema de gestión regional, en particular, si se han creado algún tipo de reglamento que sustente las herramientas que se han desarrollado en la misma región.

El estudio encontró que, en general, los actores no identifican instrumentos jurídicos específicos, si bien se observa que en general saben que existen tales instrumentos. En su mayoría no identifican el Instructivo Presidencial 155, con excepción de algunos actores que han tenido que utilizarlo directamente. Los actores tienden a entender el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) y EDR como instrumentos normativos y no como instrumentos para la gestión, lo que dificulta que los incorporen como herramientas para la implementación del sistema de gestión. Del análisis se desprende que existen bajos niveles de discusión y preparación técnica sobre instrumentos y funcionamiento del sistema de gestión regional, lo que sugiere la necesidad de evaluar las necesidades de capacitación y profesionalización en todos los niveles del sistema de gestión regional.

En el nivel regional político los actores coinciden en que no existe una metodología precisa para establecer la priorización de los proyectos que efectúa el Intendente. Sin embargo, tienden a mencionar que el marco global es la EDR. Además de la EDR, otro instrumento identificado como parte del sistema de gestión es el Marco Lógico, herramienta que es definida como un instrumento novedoso, a pesar de que fue creado hace más de dos décadas. Según un actor regional político, la introducción de esta herramienta permitiría distinguir una nueva fase en el proceso que ha tenido lugar en la región.

Se visualiza que se debe potenciar la visión de conjunto, compatibilizando los instrumentos que existen en los distintos niveles. Desde esta perspectiva, los instrumentos de planificación (PLADECOS, EDR) son vistos más bien como instrumentos normativos que como instrumentos de gestión. Se piensa que los nudos críticos del sistema están en el nivel de los municipios, los que no han entendido que sus propuestas deben responder a los instrumentos de planificación local y la EDR. En el mismo marco del desarrollo de una visión de conjunto en los distintos niveles territoriales, se subraya la necesidad de desarrollar una actitud cooperativa con vistas al desarrollo de la Región, lo que implica ciertas redefiniciones de las funciones asignadas a funcionarios del GORE y a los sectorialistas. Respecto de éstos últimos, remitirse sólo a la evaluación y apoyo técnico, una vez que se ha decidido los proyectos de interés para el municipio, con base en su correspondencia con el PLADECO respectivo y la EDR.

Los actores regionales políticos coinciden no sólo en la necesidad de desarrollar una actitud cooperativa y una visión de conjunto, sino también en que los municipios cuentan con pocas capacidades técnicas para lograr este objetivo. Se plantea que una vía para suplir la falta de competencias técnicas de los municipios puede ser profundizar la cooperación de la SERPLAC.

Por su parte, en el nivel regional técnico los actores coinciden con los actores regionales políticos en la falta de capacidades técnicas de los municipios. La falta de competencias técnicas aparece especialmente en los municipios pequeños. Algunos dudan, sin embargo, que esto pueda resolverse con capacitación, sugiriendo que es necesaria una dotación extra de personal. En general, en el nivel regional no se realizan menciones particulares al Instructivo Presidencial 155. Un actor regional técnico describe el proceso de difusión de este instrumento, identificando algunos vacíos relacionados con que no establece la modalidad de implementación del FNDR, IRAL e ISAR, como también un desconocimiento general de este instrumento.

Por su parte, en el nivel comunal político los actores coinciden con los actores regionales en la necesidad de contar con una visión de la Región. Reconociendo la necesidad de contar con una visión regional, se subraya que la Comuna de Caldera cuenta con un reciente PLADECO, afirmando fue elaborado con gran participación de la comunidad y que responde a los lineamientos de la EDR. Existe confianza en que el PLADECO se convertirá en un verdadero instrumento de gestión y no quedará sólo en una declaración de intenciones. En el nivel comunal técnico se coincide con esta visión, señalando además que la búsqueda de fondos por parte del municipio no debe restringirse al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

En síntesis, los actores conocen en general la existencia de instrumentos jurídicos del sistema de gestión. Sin embargo, en su mayoría no identifican el Instructivo Presidencial 155. Se entiende el PLADECO y EDR como instrumentos normativos más que como instrumentos para la gestión, lo que dificulta que estos instrumentos sean incorporados como herramientas para la implementación del sistema de gestión. Sin embargo, la reciente formulación del PLADECO en la Comuna de Caldera representa una oportunidad para incorporarlo, hecho que es reconocido por los actores comunales. El análisis revela que existen bajos niveles de discusión y preparación técnica sobre instrumentos y funcionamiento del sistema de gestión regional. Se sugiere realizar una evaluación de las necesidades de capacitación y profesionalización en todos los niveles del sistema de gestión regional.

- Particularidades del modelo

El estudio encontró que algunos actores identifican ciertos elementos que serían distintivos de su sistema de gestión, respecto a otras regiones o comunas. Los elementos distintivos que se señalan están relacionados con la instalación de los Gabinetes o el Plan Maestro de Inversiones. Otros actores señalan que no visualizan ningún elemento distintivo. Tiende a existir consenso respecto de que la nueva gestión del Intendente imprimirá un sello distintivo en la región. Las coincidencias/divergencias de los distintos actores son sumamente relevantes, puesto que indican

cómo están mirando el sistema, sus nociones sobre lo que pasa en otras regiones y comunas, ambos aspectos constituyentes de los niveles de formación respecto del funcionamiento del sistema de gestión en tanto modelo ideal diseñado por la SUBDERE y modelo real aplicado en las regiones.

En el nivel regional político los actores tienen dificultades para encontrar elementos distintivos. Uno de ellos hace hincapié en el Plan Maestro de Inversiones o Agenda Atacama, como instrumento que distingue lo que se ha hecho en esta Región respecto de otras regiones. Otro actor regional político señala la dificultad de encontrar elementos distintivos y plantea que uno de ellos puede ser rescatar los fines que las mismas comunas plantean, lo que por cierto está en la base del sistema de gestión. En el nivel regional técnico los actores también tienen dificultades para identificar elementos distintivos de su sistema de gestión. En general, afirman que lo que ocurre en esta Región es similar a lo que ocurre en las otras. Uno de ellos, sin embargo, destaca con entusiasmo la instalación de los gabinetes, o mesas de trabajo, según la denominación de la SUBDERE, como también la existencia de un Plan Plurianual de Inversiones:

Al igual en el nivel regional, en el nivel comunal los actores tienen dificultades para identificar elementos distintivos del proceso en su comuna en relación con otras comunas de la misma región o el país y ninguno señaló elementos específicos.

En síntesis, aunque algunos actores identifican ciertos elementos que distinguen su sistema de gestión respecto de otras regiones o comunas, la mayoría tiene dificultades para identificar tales elementos. Los elementos identificados son más bien propios de la definición del sistema de gestión, que de su implementación en esta región. Existe cierta tendencia a manifestar que la nueva gestión del Intendente imprimirá un sello distintivo en la región, lo que ratifica que hasta ahora no han visto elementos distintivos. El análisis revela dificultades en la institucionalización del sistema, pues los actores no logran identificarse con un sistema propio. También, indica que existen deficiencias en las competencias técnicas, pues entregan escasas referencias a lo que ocurre en otras regiones o comunas. Todo esto señala la necesidad de evaluar las competencias técnicas en los distintos niveles y realizar la capacitación que dicha evaluación indique.

5. Conclusiones

5.1. Componente político del sistema de gestión regional

5.1.1 Articulación y coordinación política administrativa de los actores

- Articulación vertical

En los distintos niveles se observa coincidencia respecto de que existe algún tipo de integración espacial política administrativa entre la Región, las provincias y las comunas, dejando fuera el rol de la nación. Sin embargo, se observan algunos matices entre estas visiones. En el nivel regional político, la articulación es percibida como un eje Región-Comuna, donde los gobernadores tienen algún rol articulador, si bien su ámbito de acción está sujeto a las acciones del GORE y las decisiones del Intendente. El eje Región-Comuna se entiende como conciliador de los intereses de la Región con los de la Comuna, teniendo a la Región como territorio determinante. Esto puede verse dificultado por las atribuciones de los niveles intermedios, ya sea los gobernadores o los consejeros regionales. En otras palabras, la articulación Provincia-Comuna es vista como positiva en sus etapas iniciales, pero luego es vista como un obstáculo, cuando se mantiene la visión de la Provincia por sobre la visión de la Región.

En el nivel regional técnico se visualiza también el eje Región-Comuna, otorgándole a las gobernaciones provinciales un rol intermedio de mayor significación. Este rol ha sido desempeñado sostenidamente sólo por las gobernaciones de las provincias de Chañaral y Huasco, y no así por Copiapó. Debido a que la Provincia de Copiapó alberga la capital regional, muchas veces las funciones de la Gobernación son sobrepasadas por el GORE. Lo anterior es ratificado en el nivel provincial, donde se subraya tanto la necesidad de una mayor definición de los ámbitos de competencia de la Gobernación y la Intendencia, como también la falta de personal calificado para asumir las funciones necesarias. Esto se agrava puesto que el Instructivo Presidencial 155 entrega atribuciones, pero no recursos.

En el nivel comunal político y técnico existe coincidencia en que el Municipio tiene escasa o nula relación con la Provincia. Esto obedecería al centralismo regional y al hecho de que la Gobernación se encuentra en el mismo lugar que la Intendencia. Al parecer, en el nivel técnico de la Comuna se sabe que debiera haber una articulación con la Provincia, lo que se implementaría durante este año 2005. Sin embargo, esto se entiende como la agregación de un nivel formal más para llegar a la Intendencia, y no como una coordinación entre los actores de la Comuna, ni menos como una articulación territorial entre las comunas que conforman la Provincia.

Los resultados descritos señalan que existe capacidad de articulación de la región en sus distintos niveles territoriales. Esto permitiría desarrollar un proceso de articulación vertical, pues existe una tendencia clara a implementar una relación de integración región-comuna. Se estimula una visión de integración regional más directa entre comuna-región, lo cual tiene fortalezas y debilidades.

Las fortalezas se relacionan con poder mantener la integralidad de la región respecto del sistema de gestión regional. Por tanto, se viabiliza con mayor facilidad la integración de los distintos territorios locales, lo que puede generar un mayor equilibrio territorial. De hecho, esto conduciría a que las autoridades regionales tengan una mirada panóptica de la región, mientras las autoridades comunales observen cómo su comuna se integra con el resto de la región.

Las debilidades de esta perspectiva de integración son de tipo político y de gestión. Desde el punto de vista político, se puede producir el desgaste de las autoridades regionales al tener que estar presentes en cada una de las comunas, tanto en el inicio de los procesos de priorización como en su seguimiento. También, se puede presentar el favoritismo político por comunas que son del conglomerado de gobierno, por sobre aquellas que pertenecen a la oposición. Desde el punto de vista de gestión, se puede producir el fenómeno de duplicación de acciones, es decir, visitas permanentes de equipos de apoyo a las distintas comunas de la región, perjudicando la gestión de global de la región. Por último, el no utilizar a las Gobernaciones como órganos coordinadores intermedios aumenta los costos de operación del sistema de gestión regional. Esto se produce porque desaparece la economía de escala que generan las instancias de coordinación de las comunas de una misma provincia.

La idea de articulación territorial comuna – región que se presenta en esta región es posible siempre y cuando se considere las fortalezas y debilidades señaladas. Para que este sistema de gestión funcione, en una primera etapa se debieran articular los territorios de gestión y, en su interior, las comunas que pertenecen a él. En una segunda etapa se debiera realizar la transición de los procesos de coordinación del territorio de gestión a las Gobernaciones.

- **Articulación horizontal**

Se otorga distinta importancia a la articulación de los actores en el mismo territorio. Una importancia mayor se da en la región, mediante la articulación Intendente-CORE. La articulación se ve como necesaria no sólo en términos políticos, sino también técnicos.

En el nivel de las comunas, por el contrario, no se otorga importancia a la articulación Alcalde-Concejo Municipal. Se piensa que la articulación con las otras comunas de la Provincia es importante, pero difícil de implementar debido a la diversidad de orientaciones económico-productivas que tienen las distintas comunas.

Los intentos por articularlas debieran orientarse a buscar puntos de encuentro, que le otorguen sentido a un trabajo conjunto, independientemente de la división político-administrativa vigente.

- **Articulación intersectorial**

En el nivel regional se le otorga importancia a la articulación intersectorial y se señala que los Gabinetes Regionales Ampliados son experiencias de este tipo. Aunque estas experiencias son

vistas como positivas, aún son incipientes y han debido enfrentar resistencias fundadas en la cultura institucional de los sectores, que tienden a persistir a pesar de la voluntad de algunas autoridades o funcionarios. En el nivel comunal no se realizaron observaciones sobre la intersectorialidad en la forma independiente, lo que sugiere que no es un tema considerado como relevante para su gestión.

El análisis revela una falta de competencias técnicas para abordar e institucionalizar prácticas intersectoriales, lo que sugiere la necesidad de capacitar a los funcionarios de los sectores en la modalidad de trabajo intersectorial.

- Articulación sectorial-territorial

La articulación sectores-territorio es vista como importante en el nivel regional político y técnico. Existen algunas iniciativas del GORE destinadas a fomentar esta articulación y transformarla en una práctica institucionalizada. De tener éxito, estas iniciativas permitirían tanto instalar una visión regional en los sectores, como también equilibrar los recursos que éstos destinan a los distintos territorios.

Los intentos por institucionalizar la articulación sectores-territorio enfrentan obstáculos derivados de los estilos de gestión de los sectores, particularmente porque éstos pueden focalizar sus recursos de acuerdo con sus propios criterios, sin considerar los territorios.

Los esfuerzos por institucionalizar la articulación sectores-territorio requerirán también de una mayor articulación intersectorial, que tienda a compatibilizar las prioridades de cada sector con las prioridades del territorio. Esto requiere de capacitación a los tomadores de decisiones, como también a los funcionarios técnicos que debieran poner en práctica el proceso.

Tanto para la articulación horizontal como para la intersectorial y la sectorial-territorial, lo principal es que la región reconozca su potencialidad. Sin embargo, los actores también reconocen que existe un problema cultural que genera resistencias al proceso de articulación. Se propone intervenir en dos ámbitos. Primero, reforzar las acciones de coordinación interinstitucional por medio de los Gabinetes Regionales Ampliados. Segundo, capacitar a los directivos regionales en una primera etapa y, en una segunda, a los profesionales de cada sector. La capacitación debiera permitir que directivos y profesionales conozcan las modalidades posibles de integración con otros servicios, como también comprendan e implementen la idea de gestión en red de los servicios públicos regionales. Se debe enfatizar en que gran parte de los servicios tienen beneficiarios comunes, o un territorio de intervención en común.

El aspecto clave de la capacitación descrita es generar, en los directivos y profesionales, competencias y habilidades referidas a cómo se planifica, organiza, coordina y dirige los procesos de integración y articulación entre sectores especializados. Se trata, fundamentalmente, de una formación de carácter metodológico – práctico donde los elementos estructurales del proceso

formación son la integración y articulación entre distintos sectores con los ejes territoriales integrados por las comunas, y coordinados por las Gobernaciones o coordinaciones territoriales. Un elemento central del método de enseñanza aprendizaje es el análisis y discusión de casos que refieran experiencias de GTI, provenientes de otras regiones.

5.1.2 Capacidad Política

- Generación y articulación de redes

Se otorga escasa o nula importancia a la generación y articulación de redes como herramienta de gestión. Aunque no se conceptualizan como redes, se mencionan algunas experiencias que pueden ser identificadas como conducentes a tales. El impacto de estas experiencias no ha sido evaluado. Los actores tampoco entregaron información que permita tener una aproximación al respecto. El análisis sugiere la necesidad de reforzar la noción de creación de redes como instrumento de gestión territorial, tanto en los actores políticos como técnicos en todos los niveles, especialmente en el nivel comunal.

- Influencia en las decisiones

Se reconoce que las decisiones están radicadas en el nivel regional, particularmente en el Intendente. Un papel marginal se le otorga al CORE, cuestión que a juicio de algunos actores debiera ser modificado por el GORE. Como también la figura del Gobernador es percibida como no influyente. Se menciona la realización de acciones de influencia o “lobby” sobre los tomadores de decisiones, en particular las que realiza la Gobernación Provincial sobre los COREs. Este tema debe ser abordado por medio de las recomendaciones ya señaladas. Esto significa que, si se logra instalar una nueva forma de gestión regional, los procesos de lobby debieran tender a disminuir, por un trabajo más coordinado e integrado entre sectores, redes público - privadas y decisores regionales y locales, que permitiría facilitar los procesos de decisión.

- Liderazgo

Se otorga una alta importancia a los liderazgos políticos, dejando entrever que el éxito del sistema depende en gran medida de la capacidad de conducción de las autoridades unipersonales del nivel comunal y regional. Por el contrario, se tiende a desestimar el rol de la autoridad provincial. Algunos actores perciben que la alta dependencia de los liderazgos personales es riesgosa, porque el sistema de gestión puede durar lo que ciertas personas duren en sus cargos. Sin embargo, la mayoría confía en los liderazgos y no cuestiona la falta de institucionalización de los estilos de gestión que implementan tales liderazgos. Se reconoce y valora positivamente el fuerte liderazgo del actual Intendente, quien se relaciona directamente con los alcaldes y concejales de las distintas comunas de la Región. El hecho de que la gestión de esta región se caracterice por el reconocimiento del liderazgo político por sobre otros tipos de liderazgos, tiene ventajas y

desventajas. Las ventajas están determinadas por las características personales del Intendente. Si es un líder competente política y profesionalmente, y además es carismático con visión de futuro, el sistema de gestión regional se fortalece. Las desventajas están determinadas justamente si ocurre lo contrario de la ventaja. Por tanto, el resultado puede ser indeterminado.

5.1.3 Confianza

En todos los niveles se manifiesta que existe confianza entre las distintas entidades que participan en el sistema de gestión de la región. Se enfatiza la existencia de confianzas políticas más que técnicas, si bien se afirma que las confianzas se han profundizado producto de la nueva gestión del GORE, que ha tendido a profundizar y clarificar los procedimientos técnicos, como también a transparentar la información y las acciones, y a establecer estilos de gestión orientados a una mejora en el clima organizacional. En el nivel comunal se señala la influencia de factores políticos como aspectos que inciden negativamente en la confianza. Además, los actores comunales perciben que existe menor confianza que los actores regionales.

Se desprende la necesidad de fortalecer las acciones colectivas de los distintos actores que intervienen en el sistema de gestión regional. La confianza en el liderazgo debe ser apoyada por el fortalecimiento de la capacidad técnica de gestión. Para esto se debe elaborar un inventario de las competencias profesionales que mantienen al sistema y determinar las brechas de competencia para el desempeño de sus funciones, para luego intervenir sobre ellas, formando y especializando al personal.

5.1.4 Participación

- Participación institucional

En todos los niveles, los actores coinciden en que la participación institucional se expresa a través del GORE y los municipios, en sus dimensiones políticas y técnicas. Coinciden también en que la participación de los COREs es limitada, pero no existe una visión sobre cómo puede ampliarse tal participación, de manera tal que constituya más que una mera formalidad. En el nivel comunal se enfatiza la necesidad de tener una mayor participación del GORE, en cuanto apoyo técnico a la unidad técnica del municipio.

Las acciones más pertinentes que se deben ser desarrolladas son: fortalecer las acciones de coordinación territorial entre las distintas instancias, a saber, comuna, provincia, región; fortalecer las acciones de coordinación y articulación intersectorial en el Gabinete Regional Ampliado; y favorecer la participación de los municipios en sus ejes territoriales, mediante la coordinación de los Alcaldes, Concejales y Consejeros Regionales con el Ejecutivo Regional.

- Participación de las organizaciones sociales y políticas

En todos los niveles existe consenso respecto de que la participación de las organizaciones sociales y políticas en el sistema de gestión es nula o inexistente. En el nivel regional político se tiende a pensar que este tipo de participación es más propia del nivel comunal que del nivel regional. En el nivel regional técnico, por contraste, se le otorga un espacio en la región. En el nivel comunal se enfatiza la falta de participación en el proceso desarrollado por el municipio.

Existen diferentes formas de ver la participación: involucramiento de las organizaciones sociales en proyectos determinados; participación en la priorización de los proyectos; participación en la aprobación de cada proyecto. Si bien estas instancias no son excluyentes y se debiera tender a la inclusión de todas ellas, el análisis revela que los actores coinciden en la falta de participación en el proceso, pero no coinciden en cuál es el rol que la ciudadanía u organizaciones sociales debieran tener en el proceso. Las estrategias para fomentar el sistema de gestión en esta región debieran considerar instancias de discusión para que los actores puedan reflexionar respecto de las formas de participación posibles y las medidas deben tomar para alcanzarla.

5.2 Componente Institucional

- Conocimiento y aplicación de normas e instrumentos

Los actores conocen, en general, la existencia de instrumentos jurídicos del sistema de gestión. Sin embargo, en su mayoría no identifican espontáneamente el Instructivo Presidencial 155. Se entiende el PLADECO y EDR como instrumentos normativos más que como instrumentos para la gestión, lo que dificulta que estos instrumentos sean incorporados como herramientas para la implementación del sistema de gestión. Sin embargo, la reciente formulación del PLADECO en la Comuna de Caldera representa una oportunidad para incorporarlo, hecho que es reconocido por los actores comunales. El análisis revela que existen bajos niveles de discusión y preparación técnica sobre instrumentos y funcionamiento del sistema de gestión regional.

- Particularidades del modelo

Aunque algunos actores identifican ciertos elementos que distinguen su sistema de gestión respecto de otras regiones o comunas, la mayoría tiene dificultades para identificar tales elementos. Los elementos identificados son más bien propios de la definición del sistema de gestión, que de su implementación en esta región. Existe cierta tendencia a manifestar que la nueva gestión del Intendente imprimirá un sello distintivo en la región, lo que ratifica que hasta ahora no han visto elementos distintivos. El análisis revela dificultades en la institucionalización del sistema, pues los actores no logran identificarse con un sistema propio. También, indica que existen deficiencias en las competencias técnicas, pues entregan escasas referencias a lo que ocurre en otras regiones o comunas. Todo esto señala la necesidad de evaluar las competencias técnicas en los distintos niveles y realizar la capacitación que dicha evaluación indique.

6. Bibliografía

Bobbio, Norberto, et. al.: 1999

"Diccionario de Política"; Editorial Siglo XXI editores; Madrid, España.

Castells, Manuel. 1999

"La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura. La sociedad red"; Editorial Siglo XXI editores; Madrid — España.

Cunill, Nuria. 1997

"Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de Gestión Pública y Representación Social"; CLAD; Editorial Nueva Sociedad, Caracas — Venezuela.

Held, David. 1993

"Modelos de democracia"; Editorial Alianza Universidad; Madrid — España.

Lechner, Norbert. 1991

"El ciudadano y la noción de lo público" en Levatán: Revista de Hechos e Ideas, N° 43 / 44, Madrid — España.

Marini, Caio & Martins, Humberto. 2004

"Um governo matricial: estruturas em rede para gereção de resultados de desenvolvimento"; IX Congreso Internacional del CLAD; Madrid — España.

Martins, Humberto. 2004

"Introdução ao governo matricial: o problema da fragmentação"; IX Congreso Internacional del CLAD; Madrid — España.

Mintzberg, Henry. 1991

"Diseño de organizaciones eficientes"; Editorial El Ateneo; Buenos Aires — Argentina.

Mouffe, Chantal. 1992

"El retorno de lo Político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical"; Editorial Paidós; Buenos Aires — Argentina.

Muñoz, Oscar. 1997

"El desarrollo tecnológico como objetivo estratégico", en Muñoz, Oscar; Editor, (1997); "Políticas Públicas para un desarrollo competitivo"; Editorial Universidad de Santiago & Instituto de Estudios Avanzados; Santiago de Chile.

Palma, Diego (1997)

"Las dificultades y desafíos de la descentralización", en Salazar, Gabriel y Benitez Jorge (compiladores), "Autonomía, Espacio y Gestión. El municipio cercenado", Colección Sin Norte, Serie Punto de Fuga, Universidad ARCIS, Ediciones LOM, Santiago de Chile.

Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia (2001)

"Descentralización: Nudos Críticos", CIEPLAN, Asesorías para el Desarrollo S.A., Santiago de Chile.

Roversi – Monaco, Fabio, "Descentralización" en Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (1998)

"Diccionario de Política", 1ª Edición, Siglo XXI Editores, Coyoacan — México.

Parsons, Talcott. 1966

"El Sistema Social". Ediciones de la Revista de Occidente, Biblioteca de Política y Sociología, Madrid.

Peters, Guy. 1999

"La Política de la Burocracia"; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.; Editorial Fondo de Cultura Económica; Ciudad de México, México.

Putnam, Robert. 1994

"Para hacer que la democracia funcione: la experiencia italiana en descentralización administrativa"; Editorial Galac; Caracas — Venezuela.

SUBDERE. 2004

"Fuentes de Recursos para el Desarrollo Regional y Local". Documento de trabajo N°30. Ministerio del Interior, Santiago - Chile.

SUBDERE. 2003

"Algunos criterios para la definición de las competencias de los niveles nacional, regional y local de la Administración del Estado". Serie de Estudios N°4 Ministerio del Interior, Santiago - Chile.

SUBDERE, (2001)

"El Chile Descentralizado que queremos. Un proyecto de todos", Santiago - Chile.

SUBDERE, (2004)

"Fuentes de Recursos para el Desarrollo Regional y Local". Documento de trabajo N°30, Santiago diciembre 2004.

SUBDERE, (2003)

Serie de Estudios N°4; "Algunos criterios para la definición de las competencias de los niveles nacional, regional y local de la Administración del Estado"; Santiago.

Weber, Max. 1997

"Economía y Sociedad"; Editorial Fondo de Cultura Económica; Ciudad de México; México. (Re-edición de 1997)

Zimmerman, Joseph. 1992

"Democracia participativa: el resurgimiento del populismo"; Limusa; Grupo Noriega Editores, Ciudad de México, México.

Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades

Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.